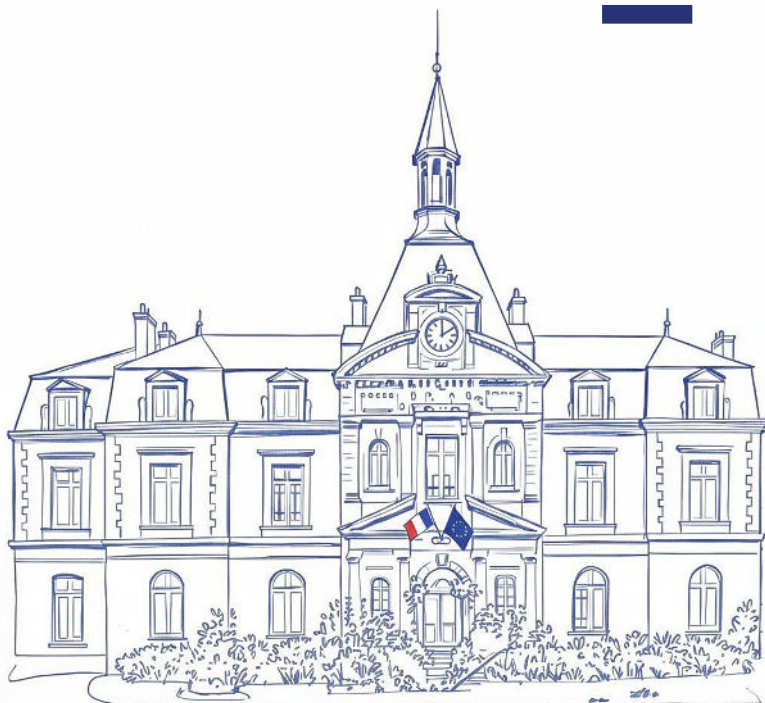




**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Le guide du **MAIRE** 2026



DIRECTION GÉNÉRALE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

DIRECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES PUBLIQUES



« En application de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle, complétés par la loi du 3 janvier 1995 relative à la gestion collective du droit de reproduction par reprographie, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Élaboration :

Direction générale des collectivités locales (DGCL)  
et Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Conception graphique et réalisation :  
La Documentation française, 2026.

ISBN : 782-1-11-74388-5

Madame, Monsieur,

En ce mois de mars 2026, vos concitoyens vous ont accordé leur confiance pour les six prochaines années. C'est un engagement fort de votre part, qui vous honore. Pour cela, je vous adresse mes plus sincères félicitations.

Certains ont déjà l'expérience d'un mandat local, mais pour d'autres il s'agit d'une responsabilité nouvelle. Le mandat qui vous a été accordé fait de vous la clé de voûte du bon fonctionnement de votre commune et de son avenir. Vous devenez pour vos concitoyens le garant de l'harmonie de la vie en société au quotidien.

Le maire a ceci de particulier qu'élu à la tête d'une collectivité locale il devient l'interlocuteur privilégié des services de l'État, mais il est également agent de l'État et est habilité par la loi à agir en son nom. Cette singularité distingue le mandat de maire de tout autre mandat électif. Il est à la base et au sommet, la responsabilité qui pèse désormais sur vos épaules est immense.

Ce guide a été conçu pour vous accompagner dans l'exercice de vos missions pour les six prochaines années. Il apporte des réponses pratiques à vos nombreuses interrogations, depuis votre prise de fonction jusqu'à la fin de votre mandat. Vous le constaterez, le paysage institutionnel et normatif est en constante évolution et il n'est pas aisé de s'y retrouver. Sachez que vous pouvez à tout moment interroger les services de l'État, le préfet et ses services sont à votre écoute pour faciliter l'exercice de votre mandat.

Face aux changements de la société et à la perte de confiance croissante de nos concitoyens dans l'action publique, votre engagement est un rempart de la République. Il mérite à ce titre d'être reconnu et revalorisé. C'est pourquoi, à la fin de l'année dernière, le Parlement a légiféré pour mieux le reconnaître en adoptant la loi portant création d'un statut de l'élu local.



Il s'agissait d'abord de faciliter l'engagement et lever les freins à l'entrée dans un mandat en le rendant compatible avec la vie personnelle et professionnelle, ensuite de sécuriser l'exercice du mandat et de vous protéger, enfin de vous accompagner dans votre mandat et de sécuriser votre parcours.

La liste des mesures concrètes mises en place est longue, aussi je me bornerai à citer la revalorisation du régime indemnitaire des élus des communes de moins de 20000 habitants, la création d'un contrat de sécurisation de l'engagement ou encore la facilitation du cumul avec une activité professionnelle. Vous trouverez les nouvelles dispositions de cette loi dans ce guide.

En ce début de mandat, je vous adresse tous mes vœux de réussite au service de nos concitoyens et de nos communes.

Françoise GATEL

Ministre de l'Aménagement du territoire  
et de la Décentralisation

# Avant-propos

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a coordonné les travaux de réalisation du guide du maire en liaison avec les autres contributeurs que sont les services du ministère de l'intérieur (secrétariat général, direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur) et du ministère de l'action et des comptes publics (direction générale des finances publiques).

La DGCL élabore et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales en matière de ressources, de compétences, de développement et d'aménagement équilibrés du territoire national et de solidarité entre les territoires.

Ainsi, la DGCL :

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

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

# SOMMAIRE

## Chapitre 1

VOTRE RÔLE.....	13
1.1. LES SIGNES DISTINCTIFS DE VOTRE FONCTION.....	13
1.1.1. L'écharpe.....	13
1.1.2. L'insigne officiel des maires.....	14
1.1.3. Carte d'identité du maire ou de son adjoint.....	14
1.1.4. L'emblème local.....	15
1.1.5. Honorariat des maires, maires délégués et adjoints.....	15
1.2. VOS ATTRIBUTIONS EN TANT QUE CHEF DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE.....	16
1.2.1. Préparer et exécuter les décisions du conseil municipal.....	16
1.2.2. Prendre un arrêté.....	17
1.2.3. Le formalisme des actes pris par les autorités communales.....	18
1.2.4. La motivation des actes.....	21
1.2.5. Le caractère exécutoire des actes.....	22
1.2.6. Le retrait et l'abrogation des actes.....	24
1.2.7. La rétroactivité des actes.....	25
1.3. VOS ATTRIBUTIONS EN TANT QU'AGENT DE L'ÉTAT.....	26
1.3.1. L'état civil.....	26
1.3.2. La révision et la tenue des listes électorales.....	28
1.3.3. Le recensement citoyen.....	37
1.3.4. Les cérémonies patriotiques.....	39
1.4. VOS POUVOIRS DE POLICE.....	44
1.4.1. Les pouvoirs de police administrative.....	45
1.4.2. Domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire.....	51
1.4.3. Les pouvoirs de police judiciaire.....	56
1.4.4. Les moyens d'action du maire.....	57

1.5. VOTRE STATUT .....	60
1.5.1. La charte de l'élu local et le référent déontologue des élus locaux .....	60
1.5.2. Le régime indemnitaire.....	62
1.5.3. Le régime de remboursement de frais des élus municipaux .....	70
1.5.4. La protection sociale et le régime de retraite .....	74
1.5.5. Le droit à la formation .....	78
1.5.6. Garanties pour les élus cumulant leur mandat avec une activité professionnelle.....	82
1.5.7. La déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts .....	91
1.6. VOTRE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ET PÉNALE .....	93
1.6.1. La responsabilité de la commune en cas d'accident .....	93
1.6.2. La responsabilité des élus.....	94
1.6.3. La protection des élus .....	99
1.7. LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS .....	101

## Chapitre 2

VOTRE ÉQUIPE.....	105
2.1. LE CONSEIL MUNICIPAL.....	105
2.1.1. Les attributions du conseil municipal .....	105
2.1.2. Les délégations données au maire par le conseil municipal .....	106
2.1.3. Les droits des conseillers municipaux .....	109
2.1.4. Les droits de l'opposition .....	111
2.1.5. Les séances du conseil municipal .....	112
2.1.6. La démission d'un ou plusieurs conseillers municipaux.....	117
2.2. VOS ADJOINTS .....	118
2.2.1. L'élection du maire et des adjoints.....	118
2.2.2. La possibilité de déléguer une partie de vos fonctions aux adjoints.....	120
2.2.3. La possibilité d'être provisoirement remplacé dans vos fonctions .....	123
2.2.4. La démission d'un de vos adjoints.....	124
2.3. LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES.....	124
2.3.1. L'élection des conseillers communautaires .....	124
2.3.2. Le fonctionnement du conseil communautaire.....	130
2.3.3. La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires .....	132
2.4. LES REPRÉSENTANTS DE LA COMMUNE DANS DIVERS ORGANISMES .....	134
2.4.1. Commissions municipales.....	135
2.4.2. Organismes extérieurs au conseil municipal .....	136
2.4.3. Organismes consultatifs.....	140
2.5. VOTRE PERSONNEL .....	141
2.5.1. Le statut et la gestion des agents .....	141
2.5.2. L'équipe rapprochée .....	233
2.5.3. La mutualisation des agents.....	236
2.5.4. La délégation de signature .....	243

2.5.5. Les instances de concertation et de gestion dans la fonction publique territoriale .....	244
---	-----

## Chapitre 3

<b>LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>251</b>
<b>3.1. PRENDRE SA PLACE AU SEIN D'UNE INTERCOMMUNALITÉ RENFORCÉE.....</b>	<b>251</b>
3.1.1. Les transferts de compétences .....	251
3.1.2. Les règles de modification statutaire.....	256
3.1.3. Les différents groupements de collectivités territoriales .....	263
3.1.4. La définition du niveau d'intégration communautaire .....	269
<b>3.2. GÉRER UNE COMMUNE ASSOCIÉE .....</b>	<b>279</b>
3.2.1. La procédure de fusion de communes.....	279
3.2.2. La représentation des communes associées .....	280
<b>3.3. CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE .....</b>	<b>280</b>
3.3.1. Les modalités de création .....	280
3.3.2. Les conséquences institutionnelles de la création .....	282
3.3.3. Les conséquences financières de la création .....	285
<b>3.4. ADMINISTRER LES SECTIONS DE COMMUNE .....</b>	<b>290</b>
3.4.1. Statut de la section de commune .....	291
3.4.2. Définition des membres de la section et des électeurs .....	291
3.4.3. Gestion des biens par le conseil municipal et le cas échéant la commission syndicale.....	291
3.4.4. Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes.....	292
3.4.5. Règles de gestion des finances de la section de commune.....	293
3.4.6. Représentation en justice.....	293

## Chapitre 4

<b>VOS PARTENAIRES.....</b>	<b>295</b>
<b>4.1. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>295</b>
4.1.1. Les principes généraux de l'organisation de l'administration territoriale de l'État .....	295
4.1.2. L'organisation régionale et départementale de l'État .....	296

## Chapitre 5

<b>GÉRER VOTRE BUDGET.....</b>	<b>307</b>
<b>5.1. QUELQUES REPÈRES STATISTIQUES : LES FINANCES LOCALES DU BLOC COMMUNAL .....</b>	<b>307</b>
<b>5.2. PRÉPARER VOTRE BUDGET .....</b>	<b>321</b>
5.2.1. Qu'est-ce que le budget ? .....	321
5.2.2. Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ? .....	324

5.2.3. Les documents budgétaires et le cycle budgétaire annuel.....	326
5.2.4. Les ressources fiscales.....	331
5.2.5. Les autres recettes communales .....	337
5.2.6. Les dispositifs d'encadrement de la trajectoire des dépenses locales.....	352
5.2.7. Les liens financiers internes à l'ensemble intercommunal.....	353
5.2.8. La mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production.....	358
<b>5.3. EXÉCUTER LE BUDGET .....</b>	<b>361</b>
5.3.1. Cadre général .....	361
5.3.2. L'exécution des recettes : principes et moyens modernes d'encaissement des fonds.....	363
5.3.3. L'exécution des dépenses, le respect du délai global de paiement et l'utilisation des régies d'avances et de recettes.....	365
5.3.4. Payer au véritable créancier de la commune : la lutte contre les escroqueries aux faux ordres de virements (FOVI).....	371
5.3.5. Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue?.....	373
5.3.6. Comment améliorer la fiabilité des comptes locaux?.....	375
5.3.7. La démarche et les outils de la maîtrise des risques comptables et financiers.....	379
5.3.8. Vers le zéro papier : la dématérialisation des échanges avec le comptable public.....	381
<b>5.4. DÉFINIR VOTRE POLITIQUE FISCALE.....</b>	<b>384</b>
5.4.1. Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?.....	384
5.4.2. Les informations fiscales transmises au maire et leur interprétation .....	388
5.4.3. Apprécier la richesse fiscale de la commune .....	390
5.4.4. La commune en tant que contribuable : la fiscalité applicable aux activités commerciales.....	404
<b>5.5. OBTENIR DES SUBVENTIONS.....</b>	<b>411</b>
5.5.1. Le cadre général.....	411
5.5.2. Les subventions versées par l'État aux communes .....	411
5.5.3. La participation minimale du maître d'ouvrage aux opérations d'investissement .....	424
5.5.4. Les fonds de concours versés dans le cadre de l'intercommunalité.....	425
<b>5.6. ANALYSER LA SITUATION FINANCIÈRE DE VOTRE COMMUNE.....</b>	<b>426</b>
5.6.1. Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective .....	430
5.6.2. Pour une information synthétique sur les résultats de l'exercice : les fiches AEF.....	432
5.6.3. Pour apprécier la performance de la gestion financière au cours de l'exercice : le tableau de bord financier.....	436

## Chapitre 6

<b>RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR</b> .....	441
<b>6.1. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ</b> .....	441
6.1.1. La fonction de contrôle.....	441
6.1.2. La fonction de conseil.....	444
<b>6.2. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE</b> .....	445
<b>6.3. LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES</b> .....	447
6.3.1. La télétransmission par un opérateur de télétransmission .....	448
6.3.2. Les chaînes de télétransmission en matière d'urbanisme .....	450
<b>6.4. L'EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR LA CHAMBRE         RÉGIONALE DES COMPTES</b> .....	451
<b>6.5. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE</b> .....	452
6.5.1. Le cadre général de la commande publique .....	452
6.5.2. Les marchés publics : généralités.....	465
6.5.3. La passation et l'exécution des marchés publics.....	468
6.5.4. Des marchés spécifiques : les marchés de partenariat.....	496
6.5.5. Les contrats de concession.....	500
<b>6.6. LE MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX</b> .....	510

## Chapitre 7

<b>ADMINISTRER VOTRE COMMUNE</b> .....	517
<b>7.1. DÉVELOPPER VOTRE COMMUNE</b> .....	517
7.1.1. L'ingénierie territoriale .....	517
7.1.2. L'action sociale.....	522
7.1.3. Le développement économique.....	526
7.1.4. Le tourisme .....	564
7.1.5. La culture .....	567
7.1.6. L'environnement.....	573
7.1.7. La mobilité et les transports scolaires .....	579
<b>7.2. AMÉNAGER VOTRE COMMUNE</b> .....	585
7.2.1. Piloter l'urbanisme.....	585
7.2.2. Les biens communaux .....	607
7.2.3. Enquêtes publiques et participation du public .....	617
<b>7.3 DÉFINIR LA POLITIQUE DE L'HABITAT</b> .....	625
7.3.1. Les pouvoirs de police générale et spéciale du maire en matière d'habitat.....	625
7.3.2. Le programme local de l'habitat .....	629
7.3.3. Le logement social .....	632
7.3.4. Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations .....	636
7.3.5. La délégation des aides à la pierre .....	636

7.3.6. Maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens .....	637
7.3.7. Fonds d'aide au relogement d'urgence .....	638
7.3.8. Habitat et politique de la ville .....	639
<b>7.4. GÉRER LES SERVICES PUBLICS LOCAUX .....</b>	<b>641</b>
7.4.1. L'eau et l'assainissement des eaux usées.....	641
7.4.2. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) .....	653
7.4.3. Le service extérieur des pompes funèbres, les cimetières et les opérations funéraires.....	655
7.4.4. Les déchets.....	668
7.4.5. L'énergie .....	672
7.4.6. Les communications électroniques et numériques.....	678
7.4.7. Les services à la petite enfance .....	679
7.4.8. L'éducation .....	681
7.4.9. Jeunesse et sport .....	688
7.4.10. La restauration scolaire.....	691
7.4.11. La tarification des services publics locaux.....	692
 <b>Chapitre 8</b>	
<b>LA FIN DE VOTRE MANDAT .....</b>	<b>695</b>
<b>8.1. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX ÉLUS LOCAUX À L'ISSUE DE LEUR MANDAT.....</b>	<b>695</b>
8.1.1. Garanties pour les élus ayant suspendu leur contrat de travail.....	695
8.1.2. Garanties pour les élus ayant cessé leur activité professionnelle.....	696
8.1.3. Dispositifs de reconversion.....	697
<b>8.2. LA COMMUNICATION DU MAIRE EN PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE ET ÉLECTORALE .....</b>	<b>698</b>
8.2.1. Le bulletin municipal .....	698
8.2.2. L'organisation d'événements .....	699
8.2.3. Les sites Internet .....	699
8.2.4. La présentation d'un bilan de mandat.....	699
8.2.5. Les moyens de propagande interdits.....	700



# VOTRE RÔLE

## 1.1. LES SIGNES DISTINCTIFS DE VOTRE FONCTION

### 1.1.1. L'écharpe

Le maire doit porter l'écharpe tricolore avec glands à franges d'or dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice de ses fonctions peut rendre nécessaire le port de ce signe distinctif de son autorité (ex : mariages, commémorations...), en application de l'article D. 2122-4 du CGCT.

L'écharpe tricolore « peut se porter soit en ceinture soit de l'épaule droite au côté gauche. Lorsqu'elle est portée en ceinture, l'ordre des couleurs fait figurer le bleu en haut. Lorsqu'elle est portée en écharpe, l'ordre des couleurs fait figurer le bleu près du col, par différenciation avec les parlementaires ».

Le port de l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent est réservé, d'une part, pour les adjoints dans leurs fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire et lorsqu'ils représentent le maire ou le remplacent en application des articles L. 2122-17 et 2122-18 du CGCT et, d'autre part, pour les conseillers municipaux lorsqu'ils sont conduits à célébrer un mariage par délégation ou lorsqu'ils remplacent le maire en application de l'article L. 2122-17 du CGCT, conformément aux dispositions de l'article D. 2122-4 du CGCT.

Le port de l'écharpe tricolore est donc limitativement restreint tant pour les adjoints que pour les conseillers municipaux à l'exercice des fonctions d'officiers de police judiciaire et d'officier d'état civil et lorsqu'ils remplacent ou représentent le maire.

Outre les cérémonies publiques, conformément à l'article L. 211-9 du code pénal, le maire ou l'un de ses adjoints, doit être porteur des insignes de sa fonction lorsqu'il procède aux sommations avant la dispersion des attroupements.

Pour les autres circonstances, le port de l'écharpe n'est pas obligatoire mais relève de la coutume républicaine.

S'agissant des maires délégués, au sein d'une commune nouvelle, ces derniers ont la qualité d'adjoint au maire et peuvent alors revêtir l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent, en application des mêmes dispositions des articles L. 2122-17 et 2122-18 du CGCT. Ils ne peuvent en aucun cas porter l'écharpe de maire.

L'honorariat ne donne pas droit au port de l'écharpe tricolore.

Dans tous les cas, le port de l'écharpe n'est autorisé que sur le territoire de la commune de l'élu.

### 1.1.2. L'insigne officiel des maires

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

*Articles D. 2122-5 et D. 2122-6 du code général des collectivités territoriales*

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

L'article 42 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit qu'à compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une « carte d'identité tricolore » attestant de leurs fonctions (L. 2122-34-1 CGCT).

Sont éligibles à recevoir cette carte les maires, les adjoints au maire, les maires d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les maires délégués de communes déléguées ou associées.

La carte de maire ou d'adjoint est fournie gratuitement, à tous les élus qui la demandent, dans un format unique. Le coût de sa production et de sa livraison est pris en charge par l'État. Portée par le ministère chargé des collectivités territoriales, la production de cette carte a été confiée à l'Imprimerie nationale, qui fournit un système de commande et de livraison simple et dématérialisé.

Les commandes de cartes doivent être réalisées directement par les communes sur un portail dédié, accessible à l'adresse suivante : <https://carteelu.messervices.ingroupe.com/accueil>.

Une fois produites, ces cartes sont livrées dans les préfetures. Celles-ci se chargent, en lien avec les communes, de leur remise aux élus.

#### 1.1.4. L’emblème local

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

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

Aux termes de l’article L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales, l’honorariat est conféré par le préfet aux anciens maires, maires délégués et adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant au moins douze ans. Pour le décompte des douze années de fonctions municipales, sont prises en compte, non seulement les fonctions de maire, maire délégué ou adjoint, mais également celles de conseiller municipal dès lors que l’intéressé a, à un moment donné, exercé les fonctions de maire, maire délégué ou adjoint. Il n’est pas nécessaire, pour obtenir l’honorariat, que les fonctions municipales aient été assurées de façon continue, dès lors que, malgré les interruptions, le total des années de mandat atteint dix-huit ans. En outre, les intéressés doivent nécessairement avoir cessé les fonctions pour lesquelles l’honorariat est demandé. Rien ne s’oppose toutefois à ce qu’ils continuent d’exercer celles de conseiller municipal.

Conformément à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il n’y a pas d’obligation pour les élus locaux qui souhaitent se voir conférer l’honorariat d’avoir exercé leurs fonctions électives dans un même ressort territorial. L’honorariat est attribué par le préfet du département de résidence de l’intéressé. Il n’est assorti d’aucun avantage financier imputable sur le budget communal. Cet honorariat ne peut être refusé ou retiré que si le représentant de la commune a fait l’objet d’une condamnation entraînant son inéligibilité.

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

---

La loi n°2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d’un statut de l’élu local a réduit à douze ans la durée d’obtention de l’honorariat.

---

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

### L'essentiel

Le maire représente la commune à l'égard des tiers. Il est chargé de préparer et d'exécuter le budget et les délibérations du conseil municipal. L'assemblée délibérante peut en outre lui déléguer, en tout ou en partie, certaines de ses compétences énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

Conformément aux articles L. 2122-18 et L. 2122-19 du CGCT, « le maire est seul chargé de l'administration municipale », mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, procéder à des délégations de fonctions à ses adjoints et aux membres du conseil municipal, ou à des délégations de signature aux directeurs généraux des services et leurs adjoints, aux directeurs généraux et directeurs des services techniques ainsi qu'aux responsables des services communaux.

En outre, le maire est chargé des pouvoirs de police (Voir le chapitre intitulé « Les pouvoirs de police du maire »).

Le maire est par ailleurs agent de l'État. S'agissant de ses relations avec le préfet, le maire peut demander à ce dernier les informations nécessaires à l'exercice des attributions de la commune. De même, le préfet peut demander au maire les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions (article L. 2121-40 du CGCT).

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

Le maire est chargé :

- de mettre en œuvre les décisions du conseil municipal ;
- de préparer et de proposer le budget ;
- de donner ordre au comptable public de payer les dépenses (ordonnancement des dépenses) et d'encaisser les recettes communales ;
- de gérer les revenus de la commune ;
- de s'assurer de la tenue correcte de la comptabilité communale ;
- de signer les marchés ;
- de conduire la procédure de passation des marchés publics en respectant les règles de publicité et de mise en concurrence concernant les travaux communaux ;
- de diriger les travaux communaux ;
- de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

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

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

### **1.2.2. Prendre un arrêté**

Le maire prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs de police (articles L. 2212-1 et suivants du CGCT) et dans le cadre des compétences qui lui ont été déléguées, en début ou en cours de mandat, par le conseil municipal (article L. 2122-22 du CGCT).

On peut classer les arrêtés municipaux en deux catégories principales :

- les arrêtés réglementaires que l'on peut qualifier de décisions générales et impersonnelles (par exemple, un arrêté instituant un sens unique dans une rue) ;
- les arrêtés non réglementaires, que l'on peut qualifier de décisions individuelles ou collectives concernant une ou plusieurs personnes nommément désignées (par exemple, un arrêté de mise en demeure de démolir un bâtiment menaçant ruine et constituant un danger).

Il existe également des décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel, ou « décisions d'espèce », qui présentent à la fois les caractéristiques d'un acte réglementaire et d'un acte individuel, par exemple un arrêté constituant une commission de remembrement (CE, 19 novembre 1965, Epoux Delattre-Floury, n° 60647) ou une déclaration d'utilité publique (CE, 10 mai 1968, Commune de Broves, n° 71583).

Les arrêtés municipaux ne sont applicables que sur le territoire de la commune. Ils concernent à la fois les habitants de la commune et toutes les personnes y résidant momentanément.

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

#### ▷ *La forme des actes*

Les délibérations du conseil municipal et les arrêtés du maire ne requièrent aucune forme déterminée et sont soumis au droit commun applicable aux actes administratifs. Il faut qu'ils soient écrits, datés et signés.

Il est conseillé d'adopter une formulation générale claire et de rédiger les actes avec le maximum de précisions regroupées sous trois catégories de mentions :

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

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

Les délibérations du conseil municipal doivent être inscrites, par ordre de date, sur le registre des délibérations. Les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal sont également inscrites sur le registre des délibérations.

Les arrêtés, ainsi que les actes de publication et de notification du maire doivent quant à eux être inscrits, également par ordre de date, sur le registre des actes du maire.

Si le nombre d'actes ne justifie pas la tenue de deux registres distincts, ils peuvent être réunis en un seul : le registre de la mairie. La tenue d'un registre sur support numérique est possible à titre complémentaire. Lorsque la tenue du registre est organisée sur support numérique et que les actes et délibérations sont signés électroniquement, l'exécutif et le ou les secrétaires de séance apposent leur signature manuscrite, pour chaque séance, sur le registre papier.

Le registre des délibérations est coté et paraphé par le maire. Les feuillets où sont transcrites les délibérations doivent être numérotés, éventuellement de façon manuscrite, et faire mention du nom de la commune et de la date de la séance du conseil municipal. Chaque feuillet comporte également la liste des membres présents et une place pour la signature de l'exécutif et du/des secrétaires de

séance. Pour assurer une meilleure conservation des registres communaux, le collage des feuillets mobiles sur les registres est prohibé.

Il est obligatoire de procéder à la reliure des feuillets dans les registres. Dans l'attente de reliure, il convient d'assurer une conservation des feuillets mobiles garantissant leur accès par les seules personnes habilitées. L'ensemble de ces prescriptions permettent également de sécuriser la consultation des registres des délibérations par les administrés dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration et le public, qui prévoit notamment une consultation gratuite sur place.

La rédaction des délibérations insérées dans le registre doit être identique à celle des délibérations transmises au préfet ou au sous-préfet selon le cas. Le maire ne peut agir qu'en vertu d'une délibération devenue exécutoire sous peine d'annulation de ses actes par le juge administratif.

Le registre des actes du maire doit être coté et paraphé par le maire et tenu selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent au registre des délibérations. Les feuillets sur lesquels sont transcrits les actes du maire doivent comporter les mentions du nom de la commune ainsi que la nature de chacun de ces actes.

Le maire peut déléguer sa signature à des fonctionnaires territoriaux en ce qui concerne l'apposition du paraphe sur les feuillets du registre. En cas de litige, l'inscription des arrêtés au registre constitue un moyen de preuve de l'existence de l'arrêté et de sa publication ou de sa notification.

*Articles L. 2121-23, L. 2122-29, R. 2121-9, R. 2122-7, R. 2122-7-1 et R. 2122-8 du CGCT*

*Code du patrimoine, notamment son livre II relatif aux archives*

*Circulaire NOR IOCB1032174C du 14 décembre 2010 relative à la tenue des registres des communes et de certains de leurs groupements*

## ▷ *L'information du public*

---

**Outre les obligations de publicité des actes en eux-mêmes (voir point 1.2.5), la loi impose des mesures spécifiques visant à assurer la bonne information du public. Ces mesures n'ont pas de conséquences sur l'entrée en vigueur des actes.**

---

### **L'affichage et la mise en ligne de la liste des délibérations**

La liste des délibérations, examinées par le conseil municipal, doit être affichée à la mairie et publiée sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'une semaine à compter de l'examen de ces délibérations par le conseil municipal. La liste doit comporter *a minima* la date de la séance et la mention de l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées par l'organe délibérant. En revanche, le résumé ou l'explication de la décision ne sont pas requis.

En pratique, il peut être conseillé, lorsque la situation locale le justifie, d'intégrer ces mentions, dans l'objectif de favoriser une meilleure information des citoyens sur l'action de la commune.

Dans un souci de lisibilité, il est recommandé de mentionner la date et le numéro des délibérations examinées par le conseil municipal.

*Articles L. 2121-25 du CGCT*

### **Le procès-verbal du conseil municipal**

Le procès-verbal a pour objet d'établir et de conserver la mémoire du déroulement (par exemple : discussions, débats, interruption de séance...) et des décisions des séances des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par un des secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le président et le secrétaire.

Conformément à la jurisprudence, le procès-verbal est soumis à l'approbation des élus présents lors de la séance, après prise en compte éventuelle de leurs remarques (Conseil d'État, 10 février 1995, Commune de Coudekerque-Branche, n°147378).

Le CGCT définit les mentions devant figurer obligatoirement dans le procès-verbal des assemblées délibérantes (date et heure de la séance, nom du président, quorum, etc.).

Le procès-verbal est publié sous forme électronique lorsque la commune dispose d'un site internet. L'exemplaire original du procès-verbal, établi au choix de la collectivité sur papier ou sur support numérique, est conservé dans des conditions propres à en assurer la pérennité.

*Article L. 2121-15 du CGCT*

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

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

Cette communication peut s'opérer :

- par consultation gratuite sur place, à condition que la préservation du document le permette ;
- par la délivrance d'une copie aux frais du requérant, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document ;

- par courrier électronique ;
- par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé.

*Article L. 2121-26 du CGCT*

*Article L. 311-9 du CRPA*

Les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas tenues de donner suite aux demandes abusives, qui doivent être appréciées notamment au regard de leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

#### **1.2.4. La motivation des actes**

Doivent être obligatoirement motivés :

- les décisions individuelles défavorables (article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration – CRPA ). Par exemple, un refus de permis de construire ou la résiliation du contrat d'un agent contractuel ;
- les décisions individuelles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (article L. 211-3 du CRPA) ;
- les arrêtés à caractère réglementaire en matière de police de la circulation et du stationnement (articles L. 2213-2, L. 2213-3, L. 2213-4 et L. 2213-5 du CGCT).

Les autres actes ne sont pas soumis à une obligation de motivation, sauf si des textes le prévoient expressément. Pour autant, il est de bonne administration que les autres actes pris par le conseil municipal ou le maire, en particulier les actes réglementaires, soient motivés afin de garantir l'accessibilité et l'intelligibilité du droit.

La motivation comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui permettent de comprendre la décision prise (article L. 211-5 du CRPA). Elle doit répondre aux critères suivants :

- être écrite ;
- être précise ;
- être contemporaine de l'acte (ni anticipée, ni ultérieure) ;
- être adaptée aux circonstances propres à chaque affaire.

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

## 1.2.5. Le caractère exécutoire des actes

---

Les délibérations du conseil municipal et les actes du maire sont exécutoires dès qu'ils ont fait l'objet d'une mesure de publicité, s'agissant des actes réglementaires et des décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel, ou d'une notification aux intéressés, s'agissant des actes individuels, et, pour certains d'entre eux, qu'ils ont été transmis au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement (articles L. 2131-1, R. 2131-1 et L. 2131-2 du CGCT).

---

### ▷ *La publicité des actes*

#### **La publication des actes réglementaires et décisions ni réglementaires ni individuelles**

Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel pris par les autorités communales ne peuvent pas être exécutés avant qu'ils n'aient fait l'objet de mesures de publicité, en texte intégral et, pour certains actes, lorsqu'ils ont été transmis au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement au titre du contrôle de légalité.

La dématérialisation est devenu le 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>1</sup> le mode de publicité de droit commun des actes pris par les autorités locales (III de l'article L. 2131-1 du CGCT). Par dérogation, les communes de moins de 3 500 habitants peuvent choisir à tout moment, par une délibération du conseil municipal, de recourir, comme mode de publicité, à l'affichage ou à la publication papier (IV de l'article L. 2131-1 du CGCT). Cette décision doit être publiée sur le site internet de la commune ou, si elle n'en dispose pas, sur le site de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. La commune doit en outre informer le public, par tout moyen, de l'adresse du site internet sur lequel est publiée cette délibération (article R. 2131-1-II bis du CGCT).

Les actes publiés sous forme électronique doivent être mis à disposition du public :

- sur le site internet de la collectivité ou du groupement dans leur intégralité, sauf pour les documents d'urbanisme en application de règles particulières ;
- sous un format non modifiable ;
- et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

---

Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021. Voir fiches thématiques et outils pédagogiques sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/publicite-et-entree-en-vigueur-des-actes-des-collectivites-locales>

La version électronique des actes comporte obligatoirement la mention du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur (c'est-à-dire l'autorité compétente pour prendre ces actes) ainsi que leur date de mise en ligne. La durée de publicité de l'acte sur le site internet de la collectivité ou du groupement ne peut être inférieure à deux mois. Par ailleurs, il convient de conserver l'acte de manière permanente et de le mettre à disposition gratuitement.

De façon spécifique, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU) doivent, par dérogation à l'article L. 2131-1 du CGCT, être publiés sous forme électronique sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU), pour être exécutoires (article L. 143-24 du code de l'urbanisme pour le SCoT et article L. 153-23 pour le PLU). Ces dispositions sont également applicables aux communes de moins de 3500 habitants.

*Articles L. 2131-1, L. 2131-2 et R. 2131-1 du CGCT.*

### **La notification des décisions individuelles**

Pour leur être opposables, les décisions individuelles doivent être notifiées aux intéressés. Sauf dispositions spécifiques, la loi n'impose aucune règle concernant les modalités de notification des décisions individuelles. Il est toutefois préférable d'opérer la notification par l'envoi aux intéressés d'une ampliation de la décision par lettre recommandée, afin d'établir la preuve de l'existence de la notification.

*Article L. 2131-1 du CGCT*

### ▷ *La transmission des actes au représentant de l'État*

Pour revêtir un caractère exécutoire, les actes listés à l'article L. 2131-2 du CGCT doivent, outre l'obligation de publicité ou de notification, faire l'objet d'une transmission au représentant de l'État.

Le maire est seul compétent pour certifier le caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales.

La preuve de la réception des actes par le préfet ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet, mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

La loi ne fixe pas de délai pour réaliser cette transmission à l'exception des actes suivants :

- dans un délai de 15 jours :
  - le budget primitif et le compte financier unique après le délai limite fixé pour leur adoption (articles L. 1612-8 et L. 1612-13 du CGCT) ;
  - les contrats de concession, dont les délégations de service public, les marchés publics dont le montant est au moins égal au seuil de procédure formali-

sée applicable aux marchés de fournitures et de services passés par les pouvoirs adjudicateurs locaux et les marchés de partenariat, à compter de leur signature (articles L. 1410-3, L. 1411-9 et L. 2131-13 du CGCT) ;

- les décisions individuelles à compter de leur signature (article L. 2131-2 du CGCT).
- dans un délai de 8 jours maximum à compter de leur adoption :
  - les délibérations relatives à un référendum local (article LO 1112-3 du CGCT).
- dans un délai de 2 mois au moins avant la date du scrutin :
  - les délibérations relatives à une consultation. (article L. 1112-17 du CGCT).

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

Les autorités communales peuvent retirer ou abroger un acte administratif qu'elles ont édicté ou y mettre fin, dans les conditions définies à l'article L. 2121-15 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) :

- Le retrait consiste en une disparition rétroactive de l'acte, celui-ci étant réputé n'avoir jamais existé et n'avoir produit aucun effet juridique ;
- L'abrogation met un terme aux effets juridiques de l'acte pour l'avenir uniquement, à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision d'abrogation. L'abrogation n'a aucun effet rétroactif sur l'acte dont ni l'existence, ni les effets ne sont remis en cause de son adoption jusqu'à sa date d'abrogation.

Les règles de retrait et d'abrogation des actes peuvent varier :

- selon que l'acte est individuel ou réglementaire ;
- selon qu'il est créateur de droits ou non créateur de droits ;
- selon que le retrait ou l'abrogation intervient à l'initiative, ou non, de son bénéficiaire ;
- selon le motif du retrait ou de l'abrogation.

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

#### Régime du retrait

Un acte obtenu par fraude peut être retiré à tout moment (Art. L. 241-2 du CRPA).

L'administration ne peut retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision (art. L. 242-1 du CRPA).

Un acte réglementaire, ou un acte non réglementaire non créateur de droits, ne peut être retiré que s'il est illégal. Ce retrait est enfermé dans un délai de quatre mois à compter de l'édition de l'acte (L. 243-3 du CRPA), sauf s'agissant d'un acte revêtant le caractère d'une sanction (article L. 243-4 du CRPA), ou d'une décision

octroyant une subvention, lorsque les conditions d'octroi n'ont pas été respectées (article L. 242-2 2° du CRPA), lesquels peuvent toujours être retirés.

Un acte individuel créateur de droits ne peut être retiré qu'à la demande de son bénéficiaire, à condition que ce retrait ne porte pas atteinte aux droits des tiers et qu'il s'agisse de le remplacer par une décision qui lui est plus favorable (article L. 242-4 du CRPA).

### **Régime de l'abrogation**

Un acte obtenu par fraude peut être abrogé à tout moment (Art. L. 241-2 du CRPA).

L'administration ne peut abroger une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision (article L. 242-1 du CRPA), sauf s'agissant d'une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie (article L. 242-2 1° du CRPA), laquelle peut alors être abrogée.

L'abrogation d'un acte réglementaire, ou d'un acte non réglementaire (décision individuelle notamment) non créateur de droits, est possible pour tout motif et sans condition de délai (article L. 243-1 du CRPA). L'abrogation d'un acte réglementaire, ou d'un acte individuel non créateur de droits, est par ailleurs obligatoire si l'acte est illégal ou sans objet (article L. 243-2 du CRPA).

Une décision individuelle créatrice de droits ne peut être abrogée qu'à la demande de son bénéficiaire, à condition que cette abrogation ne porte pas atteinte aux droits des tiers et qu'il s'agisse de la remplacer par une décision qui lui est plus favorable (article L. 242-4 du CRPA). Si une décision est illégale, et sur demande du bénéficiaire, l'administration est tenue de l'abroger si cette abrogation peut intervenir dans un délai de quatre mois à compter de l'édiction de l'acte (L. 242-3 du CRPA).

### **1.2.7. La rétroactivité des actes**

La rétroactivité consiste en l'application d'une mesure nouvelle pour le passé. Elle est réalisée lorsque l'acte produit des effets sur des situations antérieures à son entrée en vigueur.

Or, en 1948, le Conseil d'État a érigé le principe de non-rétroactivité des actes administratifs en principe général du droit (CE, 25 juin 1948, Société du journal de l'Aurore, n° 94511). Désormais, L. 221-4 du CRPA dispose expressément que «sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date».

Par exceptions, la rétroactivité est admise :

- lorsqu'elle est prévue par une disposition législative ;

lorsqu'elle résulte d'une annulation contentieuse prononcée par le juge de l'excès de pouvoir (CE, 26 décembre 1925, Rodière, n° 88369) ;

- lorsqu'elle est exigée par la situation que l'acte administratif a pour objet de régir (en cas de vide juridique, par exemple en matière statutaire, CE, Sect., 11 décembre 1998, *Ministre de la Justice c/Angeli*, n° 170717) ;

- lorsque l'administration procède au retrait d'un acte illégal dans le délai prévu (voir les articles L. 240-1 à L. 243-4 du CRPA).

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

*Article L. 221-4 du CRPA*

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

### L'essentiel

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

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

### 1.3.1. L'état civil

#### ▷ *Le maire, officier d'état civil*

Le maire et ses adjoints sont officiers d'état civil (article L. 2122-32 du CGCT).

En tant qu'officier d'état civil, le maire tient les registres, délivre les actes demandés par les usagers, résidant ou non dans la commune, reçoit les déclarations de naissance et les reconnaissances d'enfant, procède à la célébration des mariages et enregistre les pactes civils de solidarité (PACS), dresse les actes de décès et enregistre la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements modifiant l'état ou la capacité des personnes.

En ce qui concerne les décès, le maire a des responsabilités particulières. Elles concernent :

- la rédaction de l'acte de décès ;
- l'établissement d'un acte d'enfant sans vie ;
- la mention du décès en marge de l'acte de naissance ;

- la transcription de l’acte de décès sur les registres de la commune du dernier domicile de la personne décédée dans une autre commune ;
- la transcription de l’acte d’enfant sans vie sur les registres de décès ;
- la transcription d’un jugement déclaratif de décès en marge du registre ;
- la notification de l’acte de décès au maire de la commune du dernier domicile du défunt par le maire qui a dressé cet acte ;
- la notification de l’acte de décès au maire de la commune de naissance.

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

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

Le maire exerce cette fonction au nom de l’État sous le contrôle du procureur de la République conformément à l’article 34-1 du code civil. Il peut, « en l’absence ou en cas d’empêchement des adjoints, [...] déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, des fonctions d’officier d’état civil à des membres du conseil municipal ». Ainsi, une telle délégation n’exonère pas le maire de sa responsabilité (paragraphes 19 à 33 de l’instruction générale relative à l’état civil [IGREC]), dans l’hypothèse où une faute serait commise dans l’exercice de ces fonctions d’état civil. Le cas échéant, une telle faute, qui relève de la compétence des juridictions judiciaires, est susceptible d’engager la responsabilité de l’État en cas de faute de service ou la responsabilité de l’officier d’état civil en cas de faute personnelle.

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

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

- s’agissant des détenus, le procureur de la République peut autoriser la célébration du mariage dans l’établissement pénitentiaire ; il peut également autoriser l’officier de l’état civil à recevoir la reconnaissance d’un enfant par un parent détenu à l’établissement pénitentiaire.

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

### ▷ *Les actes pouvant être délégués aux fonctionnaires municipaux*

Le maire peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires municipaux titulaires tout ou partie des fonctions qu’il exerce en tant qu’officier d’état civil à l’exception de celles prévues à l’article 75 du code civil, c’est-à-dire la célébration du mariage et la signature de l’acte de mariage.

Il n’est désormais plus nécessaire de citer les fonctions déléguées dans les arrêtés de délégation. Aussi, il appartient au maire soit de déléguer l’ensemble des attributions, soit de déléguer certaines attributions expressément énumérées, soit de préciser les attributions exclues de la délégation.

Les fonctionnaires municipaux titulaires ayant reçu délégation sont compétents pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l’état civil en cause. Les actes ainsi dressés comportent leur seule signature. Ils peuvent valablement délivrer toutes copies, et extraits, quelle que soit la nature des actes.

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

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

### **L’essentiel**

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

Nul ne peut être inscrit sur la liste électorale :

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

Le demandeur doit fournir une pièce prouvant son identité et sa nationalité et son attache avec la commune. Les demandes d’inscription sont formulées par les intéressés toute l’année. Toutefois, et afin de pouvoir participer à un scrutin,

les intéressés doivent formuler leurs demandes d'inscription au plus tard le sixième vendredi précédant ce scrutin (Art L. 17 du code électoral).

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

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

### **Radiations des listes électorales**

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

### **Communication des listes électorales**

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

### **Listes électorales complémentaires**

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

---

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

---

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

Depuis la loi n°2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, ces dernières sont permanentes et extraites du Répertoire électoral unique (REU) dont la gestion est confiée à l'INSEE.

Le maire a compétence pour statuer sur les demandes d'inscription sur les listes électorales et sur les radiations des électeurs n'ayant plus d'attache avec la commune.

La commission de contrôle a pour mission de statuer sur les recours administratifs préalables obligatoires formés par les électeurs intéressés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire et de contrôler la régularité de la liste électorale à l'occasion de réunions spécifiques.

Les listes électorales sont établies par commune, et non plus par bureau de vote.

### 1.3.2.1. Inscription sur les listes électorales

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

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

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

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

Le demandeur doit fournir :

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

#### ▷ *Modes de dépôt de la demande*

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

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

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

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

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

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

### ▷ *Procédure d'inscription par le maire*

A compter de la réception en mairie du dossier de demande d'inscription, le maire statue dans un délai de 5 jours (art. L. 18, I).

Pour statuer sur une demande d'inscription, le maire doit vérifier que le demandeur respecte les conditions d'inscription mentionnées au I de la présente instruction.

Le maire notifie sa décision au demandeur par écrit dans un délai de deux jours et transmet celle-ci, dans le même délai, à l'Insee, par l'intermédiaire du système de gestion du REU. L'avis de notification d'une décision de refus d'inscription doit préciser les motifs du refus.

### ▷ *Radiations des listes électorales*

Le maire est compétent tout au long de l'année pour radier, à l'issue d'une procédure contradictoire, les électeurs qui ne remplissent plus les conditions d'attache communale permettant de demeurer inscrits sur la liste électorale de la commune, qu'il s'agisse d'une liste électorale principale ou d'une liste électorale complémentaire (art. L. 18, I).

Avant de procéder à une radiation, le maire doit s'assurer que l'électeur concerné ne remplit plus aucune des conditions lui permettant de demeurer inscrit sur la liste électorale de la commune. Sous cette réserve, le maire radie de la liste électorale toute personne ayant perdu son attache avec la commune.

Le maire ne peut procéder à une radiation qu'après en avoir avisé l'électeur pour qu'il puisse formuler d'éventuelles observations.

Un avis de notification doit être adressé à l'intéressé par écrit (art. L. 18, II).

L'électeur est invité à formuler ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la réception du courrier du maire l'informant de son projet de radiation (art. R. 12).

Au vu de ses observations, le maire maintient ou non sa décision de radiation. Cette décision est notifiée par écrit dans un délai de deux jours, à l'électeur intéressé.

### ▷ *Inscriptions et radiations d'office sur les listes électorales*

L'INSEE procède d'office à l'inscription dans le REU (Répertoire électoral unique) des jeunes majeurs, des personnes naturalisées et des personnes dont l'inscription est ordonnée par le juge.

Le maire est tenu informé de ces inscriptions d'office par le système de gestion du REU. Il doit systématiquement affecter ces nouveaux électeurs à un bureau de vote.

Dans ces cas, aucune notification d'inscription sur les listes électorales n'est envoyée à l'électeur.

L'INSEE procède aux radiations d'office lorsqu'elles résultent des cas suivants (III art. L. 16) :

- Radiations ordonnées par l'autorité judiciaire
- Radiations des électeurs décédés
- Radiation des électeurs qui n'ont plus le droit de vote
- Radiation des électeurs qui ont sollicité leur inscription dans une autre commune.

### ▷ *Les inscriptions après la date limite d'inscription*

Peuvent demandés à être inscrits sur la liste électorale de la commune entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant ce scrutin (Art L. 30) :

- les fonctionnaires et agents des administrations publiques et les militaires mutés ou admis à faire leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille demeurant avec eux à la date de la mutation ou de la retraite ;
- les militaires renvoyés dans leur foyer après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;
- les personnes, ainsi que les membres de leur famille, qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel ;
- les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge pour être électeur après la clôture des délais d'inscription ;

- les personnes qui ont acquis la nationalité française après la clôture des délais d’inscription ;
- les Français et les Françaises ayant recouvré l’exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l’effet d’une décision de justice.

### ▷ *Recours*

La loi prévoit trois types de recours distincts :

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

#### 1.3.2.2. La commission de contrôle

### ▷ *Rôle*

La commission de contrôle a compétence :

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

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

### ▷ *Composition*

Pour les communes de moins de 1000 habitants (art L. 19, IV), la commission comprend trois membres :

- Un conseiller municipal choisi dans l’ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission. À défaut, le plus jeune conseiller municipal est désigné membre de la commission de contrôle ;
- Un délégué de l’administration désigné par le préfet ;
- Un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

Pour les communes de 1000 habitants et plus (art. L. 19 V et VI), la commission est composée de cinq conseillers municipaux, répartis comme suit :

- Trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission ;
- Deux autres conseillers municipaux appartenant aux listes suivantes désignées dans les conditions fixées au V de l'article L. 19.

Le code électoral prévoit que dans les communes de 1000 habitants et plus, la commission de contrôle est constituée selon les mêmes modalités que celles prévues dans les communes de moins de 1000 habitants lorsque :

- une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement ;
- il est impossible de constituer une commission complète selon les règles énoncées aux paragraphes ci-dessus, ce qui est par exemple le cas pour les communes nouvelles ;
- les conseillers municipaux ne sont pas prêts à participer à la commission de contrôle.

---

### **Spécificités de Paris, Marseille et Lyon**

À Paris, Marseille et Lyon, il existe une commission de contrôle dans chaque secteur (art. L. 19, I). Ses modalités de composition sont identiques à celles de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus.

Ne peuvent être membres de la commission de contrôle : les maires d'arrondissements, les adjoints au maire d'arrondissement titulaires d'une délégation quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence, et les conseillers municipaux d'arrondissement titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale.

---

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

### **▷ Désignation des membres**

De manière générale, la participation des conseillers municipaux aux travaux de la commission se fait sur la base du volontariat (art. L. 19 et R. 7).

Le maire transmet au préfet la composition de la commission. Ses membres sont nommés par arrêté du préfet, pour une durée de trois ans et après chaque renouvellement intégral du conseil municipal (Art R. 7).

### ▷ *Prise de décision*

Les membres de la commission de contrôle jouissent de pouvoirs égaux et des mêmes prérogatives. La commission de contrôle n'est donc pas présidée. Un quorum de trois membres est nécessaire pour que la commission de contrôle délibère valablement (soit tous les membres de la commission de contrôle dans les communes de moins de 1000 habitants et 3/5 des membres de la commission de contrôle dans les communes de 1000 habitants et plus).

Les décisions sont prises à la majorité.

### ▷ *Listes électorales complémentaires*

Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un pays membre dont ils ne sont pas ressortissants peuvent exercer leur droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales.

L'exercice de ces droits découle de l'article 20, 2. b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 88-3 de la Constitution permet de déroger à la condition de nationalité prévue à l'article 3 de la Constitution pour les élections municipales, sous réserve de réciprocité. Deux directives encadrent le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants européens dans les États membres où ils résident :

- la directive n°94/80/CE du 19 décembre 1994 transposée par la loi organique n°98-204 du 25 mai 1998 (pour les élections municipales) ;
- la directive n°93/109/CE du 6 décembre 1993 (pour les élections européennes).

La participation des citoyens non-français de l'Union européenne à ces élections est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection.

Les ressortissants européens bénéficient des mêmes conditions d'inscription que les Français.

Il n'existe pas d'inscription d'office pour les ressortissants de l'Union européenne.

L'existence de deux listes distinctes est justifiée par le fait qu'un citoyen de l'Union européenne non français peut souhaiter participer aux élections municipales en France sans participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen, ou l'inverse.

Pour pouvoir être inscrits sur les listes électorales, les intéressés doivent :

- avoir la nationalité d'un des États de l'Union autre que la France ;
- avoir 18 ans accomplis ;
- jouir de leurs droits civiques tant en France que dans leur pays d'origine. À ce titre, ils rempliront une déclaration sur l'honneur ;
- résider en France depuis six mois au moins.

En sus des justifications exigibles de ces derniers, le ressortissant européen doit produire une déclaration écrite précisant, selon la nature de l'élection :

- En cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections européennes : sa nationalité, son adresse en France, la circonscription où il exerçait son droit de vote dans son pays d'origine, attestant qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans celui-ci et qu'il n'exercera son droit de vote qu'en France (élections au Parlement européen) ;
- En cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections municipales : sa nationalité, son adresse en France et qu'il n'est pas déchu de son droit de vote dans l'État dont il est ressortissant (élections municipales).

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

En revanche, s'agissant des élections municipales, rien n'interdit à un résident ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France d'être inscrit sur une liste complémentaire en France et de participer à une élection municipale dans un autre État de l'Union.

Les citoyens de l'Union peuvent demander toute l'année leur radiation. L'électeur qui souhaite être radié en vue d'un scrutin en particulier, doit déposer sa demande avant le sixième vendredi précédant l'élection des représentants au Parlement européen ou l'élection municipale.

Les décisions du maire relatives à l'inscription ou la radiation d'un citoyen non français de l'Union européenne sont transmises dans un délai de deux jours à l'INSEE par voie dématérialisée par l'intermédiaire du système gestion du REU.

### ▷ *Communication des listes électorales*

En application de l'article L. 37 du code électoral, tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie (ou photocopie) de la liste électorale ainsi que des tableaux rectificatifs, sous réserve toutefois que l'intéressé s'engage sur l'honneur à ne pas faire un usage purement commercial de la liste électorale qui lui sera communiquée.

Rien ne s'oppose, lorsque les listes électorales sont gérées par des moyens informatiques, à ce que copie soit délivrée à l'intéressé sous forme de support informatique, sous réserve, bien entendu, du juste paiement de la prestation ainsi fournie. Le maire devra veiller à ce que tous les demandeurs soient traités de la

même manière et que nul ne soit dispensé de payer le prix de la prestation en cause (CE, 3 janvier 1975, élections municipales de Nice).

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

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

### **1.3.3. Le recensement citoyen**

Tout Français âgé de seize ans doit spontanément se faire recenser auprès de sa mairie ou du consulat s’il habite à l’étranger (article L. 113-1 du code du service national). Cette formalité est obligatoire pour pouvoir se présenter aux concours et examens publics.

Les modalités pour se faire recenser dépendent de l’âge : si le jeune est mineur, il peut faire la démarche seul ou se faire représenter par l’un de ses parents ; si le jeune est majeur, il doit faire la démarche seul.

La démarche s’effectue en se rendant à la mairie du domicile, si le jeune habite en France, ou au consulat ou à l’ambassade de France, si le jeune réside à l’étranger. Dans certaines communes, il est également possible de se faire recenser par internet.

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

Lors du recensement, il convient de faire une déclaration sur laquelle sont indiquées les informations suivantes :

- le nom (nom de famille et éventuellement nom d’usage), les prénoms, la date et le lieu de naissance du jeune concerné, ainsi que les mêmes éléments concernant ses parents ;
- l’adresse de son domicile ;

– la situation familiale, scolaire, universitaire ou professionnelle.

Il faudra également fournir les documents suivants :

- une pièce d'identité justifiant de la nationalité française (carte nationale d'identité ou passeport, par exemple) ;
- un livret de famille à jour.

Il n'est pas nécessaire de fournir un justificatif de domicile.

Les jeunes français de naissance doivent se faire recenser entre le jour de leurs 16 ans et le dernier jour du 3ème mois qui suit celui de l'anniversaire. Les jeunes devenus français entre 16 et 25 ans doivent se faire recenser dans le mois qui suit la date d'acquisition de la nationalité française.

Les jeunes qui auraient pu répudier ou décliner la nationalité française, mais qui ne l'ont pas fait, doivent se faire recenser dans le mois qui suit leurs 19 ans.

Si les délais ont été dépassés, il est toutefois possible de régulariser sa situation jusqu'à l'âge de 25 ans en procédant de la même manière que pour un recensement classique.

À la suite du recensement, la mairie (ou l'autorité consulaire) délivre une attestation de recensement. Cette attestation est notamment nécessaire pour se présenter aux examens et concours publics (dont le permis de conduire) avant l'âge de 25 ans. La mairie (ni l'autorité consulaire) ne délivre pas de duplicata. Cette attestation doit donc être conservée soigneusement. En cas de perte ou de vol, il est toutefois possible de demander un justificatif de recensement au centre du service national dont vous dépendez.

Le recensement permet à l'administration de convoquer le jeune pour qu'il effectue la journée défense et citoyenneté. Après le recensement, il est donc nécessaire d'informer les autorités militaires de tout changement de situation (changement de domicile ou changement de situation familiale ou professionnelle).

Le recensement permet également l'inscription d'office du jeune sur les listes électorales à ses 18 ans, ainsi que son invitation éventuelle à une cérémonie de citoyenneté.

Si le jeune est atteint d'un handicap, et qu'il souhaite être dispensé de la journée défense et citoyenneté, il peut présenter dès le recensement sa carte d'invalidité.

En cas d'absence de recensement dans les délais, l'irrégularité est sanctionnée par le fait :

- de ne pas pouvoir participer à la journée défense et citoyenneté ;
- de ne pas être inscrit sur les listes électorales dès 18 ans ;

- de ne pouvoir passer aucun concours ou examen d’État (bac ou permis de conduire par exemple) avant l’âge de 25 ans.

### 1.3.4. Les cérémonies patriotiques

#### Les cérémonies patriotiques officielles

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

Les cérémonies publiques sont organisées sur ordre du Gouvernement, mais également par des autorités locales qui peuvent prendre l’initiative d’instituer des journées de commémoration d’événements historiques, sous la présidence du Préfet ou d’un représentant de l’État.

Le Maire est responsable du déroulement des cérémonies publiques dans sa commune.

*Article L. 2212-2 du CGCT*

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

En voici la liste :

- **11 mars** : Journée nationale d’hommage aux victimes du terrorisme
- **19 mars** : Journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d’Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc
- **7 avril** : Commémoration annuelle du génocide des Tutsi
- **24 avril** : Commémoration annuelle du génocide arménien de 1915
- **Dernier dimanche d’avril** : Journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la déportation
- **8 mai** : Anniversaire de la victoire du 8 mai 1945
- **Deuxième dimanche de mai** : Fête nationale de Jeanne d’Arc, fête du patriotisme
- **10 mai** : Commémoration annuelle en France métropolitaine de l’abolition de l’esclavage
- **23 mai** : Journée nationale en hommage aux victimes de l’esclavage colonial
- **27 mai** : Journée nationale de la Résistance

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

### Préparer une cérémonie commémorative officielle

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

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

Quand des élèves des écoles, collèges et lycées participent à la cérémonie, il est essentiel de les informer sur le cérémonial sans omettre un rappel sur la tenue vestimentaire et le comportement à adopter dans cette situation.

### Déroulement type

Généralement, les cérémonies se déroulent devant le monument aux morts de la commune et peuvent comprendre la levée des couleurs, des allocutions, des chants ou l'exécution de morceaux de musique, un dépôt de gerbes et la remise

éventuelle des décorations en fin de cérémonie (on rend d'abord hommage aux morts avant de rendre hommage aux vivants).

Quand une cérémonie comprend un appel des morts, ce dernier prend place juste avant le dépôt de gerbes et fait l'objet d'un déroulement précis.

### **Chronologie des différentes phases**

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

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

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

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

- 1° Le préfet, représentant de l'État dans le département ou la collectivité ;
- 2° Les députés ;
- 3° Les sénateurs ;
- 4° Les représentants au Parlement européen ;
- 5° Le président du conseil régional ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, le président du conseil exécutif de Corse, le président de l'assemblée de Corse ;
- 6° Le président du conseil départemental ;
- 7° Le maire de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie ;

8° Le général commandant la région terre, l'amiral commandant la région maritime, le général commandant la région aérienne, le général commandant la région de gendarmerie ;

9° Le président de la cour administrative d'appel, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le président du tribunal supérieur d'appel et le procureur de la République près ce tribunal ;

10° L'amiral commandant l'arrondissement maritime, le général commandant la région de gendarmerie ;

Dans les départements et les collectivités territoriales d'outre-mer, l'autorité militaire exerçant le commandement supérieur des forces armées ;

11° Les dignitaires de la Légion d'honneur et les dignitaires de l'ordre national du Mérite ;

12° Le président du Conseil économique, social et environnemental de la région, ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, le président du conseil économique, social et culturel de Corse, les membres du conseil exécutif de Corse ;

Dans les départements d'outre-mer, le président du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement ;

13° Le président du tribunal administratif, le président du tribunal judiciaire et le procureur de la République près ce tribunal ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le président du tribunal de première instance et le procureur de la République près ce tribunal, le président de la chambre régionale des comptes ;

14° Les membres du conseil régional ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, les membres de l'assemblée de Corse ;

15° Les membres du conseil départemental ;

16° Les membres du Conseil économique, social et environnemental ;

17° Le recteur d'académie ;

18° Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, l'évêque, le président du directoire de l'Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine, le président du synode de l'Eglise réformée d'Alsace-Lorraine, le grand rabbin, le président de consistoire israélite ;

19° Le préfet adjoint pour la sécurité, le préfet délégué pour la sécurité et la défense ;

20° Le sous-préfet dans son arrondissement, le secrétaire général de la préfecture et, le cas échéant, le secrétaire général pour les affaires régionales et le

secrétaire général pour l'administration de la police, le directeur du cabinet du préfet du département ;

- 21° Les officiers généraux exerçant un commandement ;
- 22° Les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région et dans le département, dans l'ordre de préséance attribué aux départements ministériels dont ils relèvent, le délégué militaire départemental, le commandant de groupement de gendarmerie départementale ;
- 23° Les présidents des universités, les directeurs des grandes écoles nationales ayant leur siège dans le département, les directeurs des grands établissements de recherche ayant leur siège dans le département ;
- 24° Le directeur général des services de la région, ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, le directeur général des services de la collectivité territoriale de Corse (1) ;
- 25° Le directeur général des services du département ;
- 26° Les conseillers municipaux de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie ;
- 27° Le secrétaire général de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie ;
- 28° Le président du tribunal de commerce ;
- 29° Le président du conseil de prud'hommes ;
- 30° Le président du tribunal paritaire des baux ruraux ;
- 31° Le président de la chambre régionale de commerce et d'industrie, le président de la chambre régionale d'agriculture, le président de la chambre ou de la conférence régionale de métiers, le président de la chambre départementale de commerce et d'industrie, le président de la chambre départementale d'agriculture, le président de la chambre départementale de métiers ;
- 32° Le bâtonnier de l'ordre des avocats, les présidents des conseils régionaux et départementaux des ordres professionnels ;
- 33° Le secrétaire de mairie.

Il est communément admis que le président d'un EPCI prend rang immédiatement après le maire de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie, soit en 8<sup>e</sup> position.

Les rangs et préséances ne se délèguent pas, sauf en cas de :

- Suppléance statutaire lorsque notamment le suppléant d'un parlementaire exerce ces fonctions dans les cas prévus par l'article LO 176 du code électoral, c'est-à-dire lorsque le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité

prévue aux articles LO 137, LO 137-1, LO 141 ou LO 141-1 ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel ;

- Suppléance intérimaire lorsque notamment un membre de l'exécutif local ou de l'assemblée délibérante exerce, en cas d'empêchement, par intérim les fonctions de président de la collectivité.

L'honorariat ne confère pas de possibilité de représenter le maire de la commune. En revanche, l'honorariat confère aux personnalités le droit de conserver un rang protocolaire durant les cérémonies publiques. Ils prennent place juste après leurs collègues de même rang en activité.

## 1.4. VOS POUVOIRS DE POLICE

### L'essentiel

Le maire dispose, en tant qu'autorité de police pour la commune, de prérogatives propres, qu'il assume sans qu'une consultation du conseil municipal ne soit nécessaire.

Il dispose ainsi de pouvoirs dits «de police générale» lui permettant de prendre les mesures utiles au maintien du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Il dispose également de pouvoirs dits «de police spéciale», régis par des réglementations spécifiques déterminant le champ d'application et les procédures de mise en œuvre des prérogatives. Ces pouvoirs de police spéciale interviennent dans des domaines variés : habitat, circulation et stationnement, protection des mineurs, environnement, urbanisme, activités professionnelles, santé publique, funérailles et lieux de sépulture, etc.

Le maire a compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal. Il exerce son pouvoir de police sur le domaine public comme sur le domaine privé de la commune, ainsi que sur les propriétés privées.

Le pouvoir de police confié au maire est un pouvoir qui lui est propre, c'est-à-dire qu'il n'implique pas de délibération du conseil municipal, mais qu'il peut être délégué à un adjoint ou à un conseiller municipal.

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Des pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2 du CGCT peuvent en revanche faire l'objet d'un transfert au président d'un EPCI ou, dans certaines hypothèses, d'un groupement de communes.

En sa qualité d'officier de police judiciaire, un maire (ou un adjoint) est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

## 1.4.1. Les pouvoirs de police administrative

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

Le maire est l'autorité de police administrative au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet (article L. 2122-24 du CGCT). Le pouvoir de police administrative du maire est un pouvoir normatif qui lui permet d'édicter des mesures réglementaires et individuelles visant principalement à assurer la sécurité publique, tranquillité publique et salubrité publique.

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

Le maire a compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal, y compris sur le domaine public maritime (compétence qui s'exerce sur la partie terrestre du rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux – article L. 2212-3 du CGCT), ainsi que sur les plans d'eau situés sur le territoire de la commune.

Il exerce son pouvoir de police sur le domaine public comme sur le domaine privé de la commune, ainsi que sur les propriétés privées (il peut notamment enjoindre aux propriétaires de prendre certaines mesures).

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

---

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

Le maire est compétent, dans les communes autres que Paris, pour délivrer les autorisations de stationnement de bateaux le long des berges.

---

La police des aérodromes et des installations aéronautiques (aéroports...) relève du préfet. Le maire n'exerce donc aucun pouvoir de police générale sur ces

emprises. S'agissant de l'espace aérien, le maire n'a également aucune compétence pour réglementer, par exemple, l'usage des drones.

### **Le caractère personnel des pouvoirs de police**

Le pouvoir de police confié au maire est un pouvoir qui lui est propre.

Le conseil municipal ne peut ainsi pas prendre de mesures de police administrative, elles seraient entachées d'incompétence. Par exemple, une délibération du conseil municipal ne peut pas enjoindre au maire de prendre des mesures de police. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle du conseil municipal sur le maire en sa qualité d'autorité municipale de police administrative.

### **Les délégations des pouvoirs de police**

La délégation à un adjoint ou à un conseiller municipal : le maire peut déléguer ses pouvoirs de police à un adjoint ou à un conseiller municipal, par arrêté régulièrement publié (article L. 2122-18 du CGCT).

Les délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées, et prennent fin au plus tard lors du renouvellement électoral.

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

### **Les transferts de pouvoirs de police spéciale**

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2 du CGCT peuvent faire l'objet d'un transfert.

Il existe deux procédures de transfert aux présidents des EPCI à fiscalité propre.

La première procédure est un mécanisme de transfert de plein droit d'un pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI (ou, dans certains cas, au président de groupement), lorsque cet établissement exerce la compétence correspondante. Toutefois, le maire conserve le pouvoir de police s'il a notifié son opposition au président de l'EPCI dans les délais prévus par la loi.

---

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

---

Sont ainsi transférées en l'absence d'opposition du maire :

- la police de la réglementation de l'assainissement (règlements d'assainissement, dérogations au raccordement au réseau public de collecte) au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'assainissement ;
- la police de la réglementation de la collecte des déchets ménagers (règlements de collecte des déchets) au président de groupement compétent en matière de collecte des déchets ménagers ;
- la police de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (interdiction de stationnement en dehors des aires) au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de réalisation des aires d'accueil ;
- la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- la police de la délivrance des autorisations de stationnement de taxi au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- les polices spéciales de l'habitat au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat (article 75 de la loi du 24 mars 2014) ;
- la police de la publicité (affichage publicitaire), des enseignes et préenseignes au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ou de règlement local de publicité (RLP) ;
- la police relative aux règles de circulation dans les zones à faibles émissions au président de l'EPCI à fiscalité propre.

La seconde procédure intervient sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres et après accord de tous les maires et du président de l'EPCI à fiscalité propre (sans qu'il soit besoin de solliciter l'avis des conseils municipaux). Le transfert est ensuite finalisé par un arrêté préfectoral sans qu'il soit prévu pour le préfet de possibilité de s'y opposer. Peuvent ainsi être transférées au président de groupement concerné selon cette procédure :

- la police de l'organisation de la sécurité des manifestations culturelles et sportives (possibilité d'enjoindre à l'organisateur la mise en place d'un service d'ordre) au président de l'EPCI à fiscalité propre pour assurer la sécurité de ces manifestations lorsqu'elles sont organisées dans des établissements communautaires ;
- la police de la défense extérieure contre l'incendie (planification des points d'eau incendie) au président du groupement de collectivités compétent en matière de service public de défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours) ;

- la police des dépôts sauvages de déchets (procédure administrative prévue par l'article L. 541-3 du code de l'environnement) au président du groupement de collectivités compétent en matière de collecte des déchets ménagers ;
- la police de la régulation de la fréquentation des espaces naturels protégés (article L. 360-1 du code de l'environnement) au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement.

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

### **Les communes à police étatisée**

Dans les communes où le régime de la police d'État a été instauré (articles L. 2214-3 et L. 2214-4 du CGCT), les forces de police étatisées sont notamment chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Le préfet exerce les pouvoirs de police lui permettant :

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

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

Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État. Le régime de la police d'État peut également être établi dans d'autres communes en fonction de leurs besoins en matière de sécurité qui s'apprécient au regard de plusieurs critères (population permanente et saisonnière, situation de la commune dans un ensemble urbain et caractéristiques de la délinquance).

Ce régime est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

### **La ville de Paris**

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

En matière de police administrative générale, le maire de Paris reste compétent dans les domaines suivants :

- salubrité publique sur la voie publique et salubrité des bâtiments, sauf en ce qui concerne certains établissements recevant du public ;
- bruits de voisinage ;

- maintien du bon ordre dans les foires et marchés ;
- baignades ;
- funérailles et lieux de sépulture ;
- conservation du domaine public de la ville de Paris ;
- défense extérieure contre l'incendie.

En outre, le maire est l'autorité de police de droit commun en matière de circulation et de stationnement, sous réserve des pouvoirs confiés au préfet de police sur certains sites, voies et axes spécifiques (article L. 2512-14 du CGCT).

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

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

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

Sous la surveillance du préfet et sans préjudice des attributions qui leur sont conférées par les lois, les maires des communes de ces départements restent chargés de la voirie communale, de la liberté et de la sûreté de la voie publique, de l'établissement, de l'entretien et de la conservation des édifices communaux, des cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas des voiries nationales et départementales, etc.

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

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

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

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

- sécurité, salubrité et tranquillité publiques ;
- bon ordre ;

- police des campagnes ;
- transports de corps ;
- inspection des foyers de cheminées ;
- comblement de trous et fossés.

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

Dans ces départements, les dispositions relatives au pouvoir de substitution du préfet en matière de police municipale et de permissions de voirie énoncés aux articles L. 2215-1 et L. 2215-4 du CGCT ne sont pas applicables. Toutefois, le préfet demeure compétent, en vertu de l'article 11 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, pour prendre des mesures de police afin de prévenir ou faire cesser les troubles à l'ordre public. Ce pouvoir de police permet au préfet de prendre aux mêmes fins, sous le contrôle du juge, des mesures de réquisition. De même, en vertu de leurs pouvoirs de police administrative générale et nonobstant les dispositions particulières qui les concernent, les préfets des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle peuvent, comme tout préfet de département, prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires pour faire respecter l'ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et qui, eu égard à leur nature et à leur objet, doivent être prises à une échelle qui excède le territoire d'une seule commune.

### **Le pouvoir de substitution du préfet**

Conformément à l'article L. 2215-1 du CGCT, le préfet de département dispose de la possibilité de se substituer au maire lorsque ce dernier ne fait pas usage de son pouvoir de police générale (salubrité, sûreté et tranquillité publique). Il peut également exercer le pouvoir de police générale lorsque les mesures nécessaires excèdent le territoire d'une commune.

Le préfet peut se substituer à un maire défaillant dans l'exercice de son pouvoir de police générale. Le préfet doit obligatoirement mettre en demeure le maire de faire usage de son pouvoir de police, dans un délai déterminé. Si le maire reste inactif, le préfet se trouve fondé à intervenir. Dans ce cas, le préfet se substitue donc au maire et agit au nom de la commune. En conséquence, la commune conserve la responsabilité de la mesure prise.

Le préfet peut également se substituer au maire pour l'exercice de certaines polices spéciales dans les conditions prévues par la loi spéciale.

Le préfet est par ailleurs seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dès lors que le champ d'application dépasse le territoire d'une seule commune. Dans ce cas, le préfet ne se substitue pas aux maires, il est la seule autorité compétente. Une faute engage donc la seule responsabilité de l'État.

Enfin, en cas d'urgence, le préfet peut réquisitionner tout bien ou service, ou requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que ses moyens ne lui permettent pas de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police. Cette réquisition prise par arrêté motivé, adressé à l'ensemble des communes du département, une partie d'entre elles ou une seule, précise la nature des prestations requises, la durée et les modalités d'application.

### **1.4.2. Domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire**

*Article L. 2212-2 CGCT*

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Les mesures prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police doivent viser l'un des buts prévus par cet article au moyen d'une action adaptée et proportionnée au but à atteindre. Le maire ne peut donc pas prendre de mesures de police ayant pour but la satisfaction d'intérêts privés ou d'un intérêt public autre que l'ordre public. Le juge administratif a ainsi été amené à annuler de nombreux arrêtés qui poursuivaient un but autre que l'intérêt général ou qui prévoyaient des interdictions trop larges, comme les arrêtés anti-mendicité ou l'interdiction de certaines tenues de bain sur les plages. À l'inverse, l'inaction du maire, alors qu'il existe un danger ou un risque de trouble à l'ordre public, est susceptible d'engager la responsabilité de la commune.

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

#### **L'habitat**

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

par un événement naturel extérieur tel qu'un éboulement, un affaissement de sol, une inondation ou un incendie.

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

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

### La circulation et le stationnement

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

---

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

---

En premier lieu, la liberté de circulation et son corollaire, la liberté de stationnement, doivent naturellement s'exercer sur les voies ouvertes à la circulation publique. Pour les piétons, cette liberté est peu règlementée. Toutefois, un maire peut interdire la circulation sur un chemin pour des raisons de sécurité publique. Pour les véhicules, la liberté de circulation est nécessairement règlementée pour assurer son effectivité.

S'agissant de la circulation des véhicules, il peut prendre des mesures ponctuelles ou élaborer un « plan de circulation » qui définit les sens de circulation, la spécialisation des itinéraires, la séparation des trafics, l'implantation des feux, etc. Il

peut interdire la circulation aux véhicules à moteur, ou la circulation de seulement certains véhicules dans certaines parties de la commune (ex : interdire la circulation dans un sens). Le maire peut également prescrire des limitations de vitesse plus rigoureuses que celles du code de la route si cela est justifié par des exigences de sécurité.

Enfin, il peut réglementer le stationnement ou l'interdire à la condition que ces mesures soient motivées. Les interdictions de stationnement ne peuvent, en principe, être générales ou absolues, sauf si la mesure est justifiée par l'étroitesse de la voie ou l'intensité du trafic.

Ses pouvoirs en la matière sont précisés par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT.

### **La protection des mineurs**

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

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

### **L'environnement**

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

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

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

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

## **L'urbanisme**

Le maire peut dans les cas de construction sans permis de construire ou de construction poursuivie malgré une décision d'une juridiction administrative ordonnant que celle-ci soit interrompue, prescrire par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens.

Il est prévu, en présence de constructions édifiées sans permis de construire, une autre sanction que l'interruption des travaux et qui, une fois que les travaux sont pratiquement achevés, est la seule qui puisse se révéler efficace : le maire peut s'opposer au raccordement de ces constructions aux réseaux publics (eau, gaz, électricité, téléphone).

Le maire est aussi compétent, lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, pour délivrer les permis de construire au nom de la commune.

*Article L. 480-1 et s. du code de l'urbanisme ; Article L. 111-12 du code de l'urbanisme (raccordement)*

## **Les activités professionnelles**

En vertu de ses pouvoirs de police générale, le maire peut être amené à régler les activités professionnelles sous réserve de ne pas édicter d'interdiction générale ou absolue, de ne limiter la liberté du commerce et de l'industrie que dans la mesure où cela est strictement nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre public, et de respecter le principe d'égalité. Il peut interdire certaines activités de vente aux fins de protéger ou de rétablir le bon ordre, la sécurité ou la tranquillité (exemple : fermeture d'un magasin d'alimentation dans lequel plusieurs manquements aux règles d'hygiène ont été constatés). Il est aussi compétent pour faire respecter, dans les abattoirs, l'hygiène et la salubrité.

Le maire est en outre compétent pour délivrer aux taxis l'autorisation de stationnement sur la voie publique indispensable à l'exercice de leur profession et pour réglementer leur activité.

Le conseil municipal est seul compétent pour décider de la création d'un marché sur le territoire de la commune. En revanche, c'est au maire que revient le soin d'en réglementer l'organisation et d'en assurer le bon fonctionnement. Il lui incombe aussi d'assurer la sécurité des transactions et la salubrité des produits destinés à être vendus. Il peut, s'il le souhaite, établir un « règlement du marché » permettant de fixer les emplacements, les heures d'ouverture et les conditions de stationnement des véhicules par exemple.

### **Les réunions**

Le maire peut utiliser ses pouvoirs de police en vue de maintenir le bon ordre dans les endroits où ont lieu des rassemblements, tels que les cafés ou les lieux de spectacle.

Les réunions publiques sont libres et ne sont pas soumises à autorisation préalable. Cependant, en cas de menace à l'ordre public présentant un caractère de gravité tel qu'une mesure moins contraignante est impossible ou en cas d'atteinte à la dignité de la personne humaine, l'autorité de police pourra prononcer une interdiction. Les locaux communaux peuvent servir à des associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Dans ce cas, le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés.

*Articles L. 2212-2 et L. 2144-3 du CGCT*

### **Les loisirs**

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

### **La santé publique**

Il appartient au maire de faire respecter les règles générales d'hygiène et autres mesures propres à préserver la santé de l'homme fixées par décret en Conseil d'État et celles arrêtées par le préfet de département en complément de ces règles générales (notamment les règlements sanitaires départementaux). Le maire peut également édicter des dispositions particulières complémentaires en vue d'assurer la protection de la santé publique dans la commune (articles L. 1311-1 à L. 1311-4 du code de la santé publique).

Les maires des communes autres que Paris peuvent, à titre provisoire, décider d'hospitaliser d'office une personne dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes. Le maire doit en référer au préfet dans un délai de 24 heures (article L. 3213-2 du code de la santé publique). En cas de dommage provoqué par cette personne,

alors qu'aucune mesure n'a été prise par le maire, la responsabilité de la commune pourra être engagée pour faute simple.

### Les funérailles et les lieux de sépulture

Le maire exerce la police des funérailles. Les fermetures de cercueil, inhumations, crémations et exhumations sont ainsi soumises à autorisation du maire.

La police des lieux de sépulture relève également du maire : il est à cet égard responsable de l'entretien, doit veiller au bon état des sépultures, au maintien de l'ordre public et de la décence dans les cimetières (cf. la partie du présent guide dédiée au funéraire et le guide juridique relatif à la législation funéraire à l'attention des collectivités, « en ligne, sur le portail des collectivités locales ([www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)) »).

### 1.4.3. Les pouvoirs de police judiciaire

Conformément aux dispositions de l'article 16 (1°) du code de procédure pénale, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République (article 12 du code de procédure pénale).

Ils peuvent, en particulier sur les instructions du procureur de la République (*article 41 du code de procédure pénale*) ou du juge d'instruction (*article 81, alinéa 6 du même code*), être amenés à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale.

En sa qualité d'officier de police judiciaire, un maire (ou un adjoint) est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

En pratique, ces missions sont surtout confiées aux maires des communes où il n'existe pas d'autres officiers de police judiciaire.

En outre, l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure, précise que :

- le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ;
- le maire est informé par le procureur de la République des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent ces mêmes infractions ;
- il est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés concer-

- nant les infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale et par les gardes champêtres ;
- il est informé par le procureur de la République, dans un délai d'un mois, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions signalées par lui en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

#### 1.4.4. Les moyens d'action du maire

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

##### ▷ *Les moyens normatifs*

**Le règlement :** régler une activité consiste à l'encadrer dans des règles générales et impersonnelles afin de concilier l'ordre public et les libertés. Le but est de limiter l'exercice de l'activité en question pour des raisons d'intérêt général, mais pas de l'interdire de manière absolue.

**Les actes individuels :** le maire exerce son pouvoir de police par le biais d'actes individuels soit pour l'application de la réglementation qu'il a édictée (en accordant des autorisations ou des dérogations au régime général), soit directement pour exercer son pouvoir de police.

Ces actes sont exécutoires. Les arrêtés de police pris par le maire sont exécutoires lorsqu'ils remplissent deux conditions : une publicité adéquate (publication ou notification aux intéressés) et une transmission au préfet (sauf les décisions relatives à la circulation et au stationnement – à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 du CGCT, ainsi que celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent, conformément au 2° de l'article L. 2131-2 du CGCT).

##### ▷ *Les actes matériels*

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

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

Afin d'assurer l'exécution des actes de police, le maire dispose de divers personnels : agents municipaux et personnels qui interviennent pour le compte de la commune.

Les agents municipaux, qu'ils soient gardes champêtres ou agents de police municipale, ont la qualité de fonctionnaires territoriaux. Les personnels de police intervenant au plan local peuvent être également des personnels d'État (gendarmerie et police nationales).

### **Les agents de police municipale**

Les maires ont la possibilité de se doter d'un service d'agents de police municipale. Ils sont nommés par le maire mais leur recrutement peut être effectué au niveau intercommunal par le biais d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un syndicat de communes. Il est également possible de mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale entre plusieurs communes (article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure et suivants – voir *infra* au chapitre 2). Ils exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous l'autorité du maire, les tâches relevant de sa compétence, que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions à ces arrêtés.

### **Les gardes champêtres**

Ils sont nommés par le maire mais ils peuvent aussi faire l'objet d'un recrutement intercommunal par le biais d'un EPCI à fiscalité propre ou par le gestionnaire d'un parc naturel régional. Il est également possible de mettre en commun un ou plusieurs gardes champêtres entre plusieurs communes (article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure). Ils exercent des fonctions de police administrative et de police judiciaire. Ils sont chargés de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale et de concourir, avec la gendarmerie nationale, à la police des campagnes.

En outre, ils sont chargés d'assurer la sécurité routière et de rechercher et constater les délits et contraventions portant atteinte aux propriétés forestières et rurales, les infractions sur les réserves naturelles classées, sur les espèces animales ou végétales protégées, etc.

### **Les agents spécialement assermentés**

La loi prévoit la possibilité pour certaines catégories d'agents communaux d'être assermentés pour rechercher et constater certaines infractions (ex : agents de

surveillance de la voie publique pour certaines infractions en matière de stationnement).

### **Les autres agents concourant aux tâches de police municipale**

Cela concerne les forces de police étatisées et la gendarmerie nationale. Dans les communes soumises au régime de la police d'État, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Les forces de la gendarmerie et de la police nationales doivent également veiller à l'exécution des arrêtés de police du maire qui leur sont transmis, en dressant des procès-verbaux en cas de manquement. Ils sont aussi susceptibles d'être requis par les maires, en cas de trouble à l'ordre public et s'il y a urgence.

### **Le service d'incendie et de secours**

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

## ▷ *Les sanctions*

### **Les sanctions administratives**

Dans certains cas, et sous réserve du respect d'une procédure contradictoire, le maire peut infliger des amendes administratives (sans passer par la voie pénale), en cas de méconnaissance de certains de ses arrêtés de police. Le produit de ces amendes administratives, à la différence de celui des amendes pénales, est directement recouvré au profit de la commune.

L'article L. 2212-2-1 du CGCT permet ainsi au maire, lorsqu'il existe un danger pour la sécurité des personnes et lorsque les manquements sont durables ou répétés, d'infliger une amende d'un montant maximum de 500 euros :

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

Cette procédure n'est pas applicable aux personnes ayant installé sur la voie ou le domaine public les objets nécessaires à la satisfaction de leurs besoins élémentaires. Elle ne saurait donc en aucun cas permettre de sanctionner le racolage, la mendicité ou les personnes sans domicile fixe.

En outre, après avoir prononcé cette amende, le maire peut, faire procéder d'office, en lieu et place du contrevenant et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites pour faire respecter ses arrêtés de police.

### **Les sanctions pénales**

En sa qualité d'autorité de police judiciaire, il appartient au maire de constater les infractions à la loi pénale.

De manière générale, la méconnaissance d'un arrêté de police du maire est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 2<sup>e</sup> classe (article R. 610-5 du code pénal).

Des incriminations spécifiques répriment également certains comportements de manière généralement plus forte. C'est le cas par exemple en matière de circulation routière, du tapage et des bruits de voisinage, du dépôt sauvage de déchets, de la méconnaissance d'un arrêté de fermeture d'un établissement recevant du public, de l'implantation de publicités irrégulières, etc.

## **1.5. VOTRE STATUT**

---

Le constat de la multiplication des actes de violence et de la montée des incivilités dont les élus locaux sont victimes, en particulier des maires, ainsi que la progression constatée du nombre de démissions ont souligné la nécessité d'améliorer le statut de l'élu local. Différents travaux et initiatives ont été lancés, lesquels ont abouti à l'adoption de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local. Ce texte contient de nombreuses mesures visant à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux et répondre aux préoccupations des élus.

Le présent guide tient compte de ces futures évolutions, qui font l'objet d'encarts spécifiques au sein des différentes parties concernées (chapitre 1, partie 5 et chapitre 8, partie 1).

---

### **1.5.1. La charte de l'élu local et le référent déontologue des élus locaux**

#### **L'essentiel**

Les élus locaux doivent respecter la charte de l'élu local dans le cadre de leur mandat. Ils sont accompagnés, pour ce faire, par un référent déontologue, qu'ils peuvent saisir pour conseil.

---

## ▷ *Charte de l' élu local*

Depuis la loi n°2015 366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, le CGCT définit la charte de l' élu local, qui énonce les devoirs que les élus locaux doivent respecter dans l'exercice de leur mandat.

*Art. L. 1111-1-1 du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l' élu local renforce le contenu de cette charte, afin que celle-ci définisse les grands principes qui constituent le statut des élus locaux. Outre les devoirs déjà cités à l'actuel article L. 1111-1-1 du CGCT, la nouvelle charte précisera que l' élu local s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité ainsi que les lois et les symboles de la République. Elle énoncera également les principaux droits dont les élus peuvent bénéficier dans l'exercice de leur mandat et dans les conditions prévues par la loi (indemnité de fonction, prise en charge de frais spécifiques, garanties professionnelles etc.).

---

Cette charte fait l'objet d'une lecture solennelle effectuée par le maire à chaque renouvellement de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints. Une copie est remise à cette occasion à tous les conseillers municipaux.

*Art. L. 2121-7 du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l' élu local crée une nouvelle obligation déontologique pour les élus. Ceux-ci devront déclarer au sein d'un registre tenu par la collectivité, les dons, avantages et invitations dont ils ont bénéficié en raison de leur mandat et dont ils estiment la valeur supérieure à 150 €.

---

## ▷ *Référent déontologue de l' élu local*

Les élus locaux ont le droit, depuis 2022, de consulter un référent déontologue pour obtenir tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l' élu local. Il appartient à toute commune de procéder à la désignation d'un tel référent pour ses élus. Instance de proximité, chaque élu local doit pouvoir le saisir rapidement en cas d'interrogation ou de doute le concernant relatif à l'application des principes posés par la charte de l' élu local.

Outre cette mission de conseil, le référent déontologue assure une fonction de sensibilisation auprès des élus pour prévenir les risques auxquels ils s'exposent ou exposent leur collectivité.

Le référent déontologue est soumis au respect du secret professionnel et à l'exigence de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Art. L. 1111-1-1 et R. 1111-1-A et suivants du CGCT

## 1.5.2. Le régime indemnitaire

### L'essentiel

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

#### ▷ *Quel est le principe général ?*

L'exercice d'un mandat local est par principe gratuit (art. L. 2123-17 du CGCT). Toutefois, afin de tenir compte des dépenses et sujétions qui peuvent résulter de fonctions électives, le législateur a reconnu le droit aux élus locaux de percevoir une indemnité de fonction dans certaines conditions. Celle-ci n'a pas la qualité de salaire ou de rémunération : elle constitue une compensation, dont le versement est conditionné à l'exercice effectif des fonctions et qui ne peut dépasser un plafond fixé par la loi, par catégorie de mandat et en fonction de la population de la commune.

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

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

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

#### ▷ *Quelles fonctions ouvrent droit à une indemnité ?*

L'indemnité de fonction est de droit pour :

- les maires ;
- les adjoints au maire ;

- les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, les membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (sous réserve de leurs règles spécifiques) ;

L'indemnité de fonction est facultative pour :

- les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants ;
- les conseillers municipaux ayant reçu délégation de fonction de la part du maire ;
- les conseillers municipaux qui suppléent le maire si celui-ci est absent, suspendu, révoqué ou empêché.

### ▷ *Comment sont attribuées les indemnités ?*

Les indemnités de fonction sont fixées par délibération du conseil municipal dans le respect de taux maximums déterminés par le CGCT et du respect de l'enveloppe indemnitaire globale (voir ci-dessous).

Pour attribuer des indemnités à ses élus, le conseil ne peut légalement prendre en considération que des motifs objectifs liés aux fonctions effectivement exercées, à l'exclusion de toute appréciation d'ordre qualitatif (selon la personne ou le comportement de l'élu par exemple), voire politique.

Lorsque le conseil municipal est renouvelé, il doit obligatoirement délibérer sur les indemnités de ses membres dans les trois mois suivant son installation. Afin de garantir une transparence et faciliter le contrôle, toute délibération concernant les indemnités de fonction est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées.

---

**Exception :** l'indemnité du maire est, par principe, fixée au taux légal tel que prévu par l'article L. 2123-23 du CGCT pour la strate de la commune. Cela signifie que le maire en bénéficie automatiquement, sans qu'il soit nécessaire que le conseil municipal en débattenne et délibère. Ce n'est que si le maire en fait la demande, et que le conseil municipal accepte, que ce dernier peut prévoir une indemnité inférieure pour le maire.

---

La commune doit également établir un état complet de l'ensemble des indemnités de toutes natures (exprimées en euros) perçues par les membres du conseil municipal au titre de leur mandat municipal, mais également de tout mandat ou de toute fonction exercés au sein de syndicats mixtes, de sociétés locales (sociétés d'économie mixte locales, sociétés d'économie mixte à opération unique, sociétés publiques

locales) ou des filiales de celles-ci. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux, avant l'examen du budget de la commune.

Art. L. 2123-24-1-1 du CGCT

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local étend le champ des indemnités devant être présentées dans l'état récapitulatif pour y inclure les indemnités perçues au titre d'un mandat exercé dans une autre collectivité territoriale (autre que la commune).

---

### ▷ *Comment sont calculées les indemnités ?*

Chaque indemnité de fonction est déterminée en référence à un taux maximum, fixé par la loi par catégorie de mandat et croissant avec la population de la commune. Ces taux ne correspondent pas à des montants bruts en euros mais à un pourcentage du montant correspondant à l'indice terminal de l'échelle de la rémunération de la fonction publique, c'est-à-dire l'indice brut 1027 (indice majoré 835)<sup>2</sup>.

---

**Attention :** La forme choisie dans la délibération est déterminante en cas de réforme indemnitaire, notamment en cas de revalorisation du point d'indice :

- si la délibération définit les indemnités par référence à un pourcentage, toute revalorisation du point d'indice sera applicable automatiquement aux indemnités des élus ;
  - si la délibération définit les indemnités par référence à un montant exprimé en euros, l'application de la revalorisation n'est pas automatique. Il appartient au conseil municipal d'adopter une nouvelle délibération pour permettre, le cas échéant, aux élus de bénéficier de l'augmentation du point d'indice.
- 

Afin d'en faciliter le calcul, une fiche publiée sur le portail des collectivités locales précise les montants mensuels bruts des indemnités maximales. Cette fiche est actualisée lors de chaque réforme ayant un impact sur les indemnités de fonction des élus (revalorisation de la valeur du point d'indice fonction publique, augmentation de l'indice brut terminal ou revalorisation des taux des indemnités de fonction). La dernière circulaire publiée date du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Elle est accessible sur le portail <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Pour attribuer des indemnités de fonction à ses élus, le conseil municipal doit également respecter une autre condition : il doit s'assurer que la somme des

---

2 Au 1<sup>er</sup> juillet 2025.

indemnités qu'il accorde à ses élus ne dépasse pas le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints telles que fixées par le CGCT. Ce plafond constitue « l'enveloppe indemnitaire globale ».

Attention : l'enveloppe indemnitaire globale se calcule à partir du nombre d'adjoints qui ont été effectivement désignés (et qui ont une délégation) et non à partir du nombre théorique d'adjoints que peut désigner un conseil municipal conformément au CGCT.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local prévoit que l'enveloppe indemnitaire globale sera calculée en fonction du nombre théorique d'adjoints que la commune peut désigner en application des articles précités du CGCT. Cela signifie que le montant de l'enveloppe sera inchangé selon que la commune nomme ou non la totalité des adjoints auquel elle a droit. Le conseil municipal qui ne sature pas son nombre d'adjoints aura ainsi plus de marge de manœuvre pour la répartition de l'enveloppe entre ses élus.

---

Doivent être contenues dans l'enveloppe indemnitaire globale :

- l'indemnité du maire ;
- l'indemnité des adjoints ayant reçu délégation de fonction de la part du maire ;
- l'indemnité des conseillers municipaux ayant reçu délégation de fonction de la part du maire ;
- dans les communes de moins de 100 000 habitants, l'indemnité des conseillers municipaux.

---

**Attention :** à la différence des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, l'indemnité des conseillers des communes de moins de 100 000 habitants est facultative et doit être contenue dans l'enveloppe. Elle ne peut donc être versée qu'à la condition que l'enveloppe indemnitaire globale ne soit pas déjà entièrement consommée.

---

Le conseil municipal peut ainsi moduler les indemnités de ses élus dans le respect de cette enveloppe. Il peut notamment choisir de fixer un taux d'indemnité pour un adjoint supérieur à celui prévu par le CGCT, à la condition de ne pas dépasser l'enveloppe et que celui-ci ne perçoive pas une indemnité supérieure à celle du maire.

## Barèmes relatifs aux indemnités de fonction applicables à l'issue des élections municipales de mars 2026

La loi portant création d'un statut de l'élu local prévoit la revalorisation des taux légaux des maires et des adjoints des communes de moins de 20000 habitants (hausse progressive de 4 à 10 % selon les strates).

Art. 1 et 2

### Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Article L. 2123-23 du CGCT

Strates démographiques	Taux maximal (en % de l'indice brut 1027)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	28,1	1155,06
De 500 à 999	44,3	1820,96
De 1000 à 3499	55,7	2289,56
De 3500 à 9999	58,3	2396,44
De 10000 à 19999	67,6	2778,71
De 20000 à 49999	90	3699,47
De 50000 à 99999	110	4521,58
100000 et plus (y compris Marseille et Lyon)	145	5960,26
Maires d'arrondissement (Marseille et Lyon)	72,5	2980,13

### Indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints

Article L. 2123-24 du CGCT

Strates démographiques	Taux maximal (en % de l'indice brut 1027)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	10,89	447,64
De 500 à 999	11,77	483,81
De 1000 à 3499	21,38	878,83
De 3500 à 9999	23,32	958,57
De 10000 à 19999	28,6	1175,61
De 20000 à 49999	33	1356,47
De 50000 à 99999	44	1808,63
De 100000 à 199999	66	2712,95
200000 et plus	72,5	2980,13
Adjoints au maire d'arrondissement (Marseille et Lyon)	34,5	1418,13

## Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux

Strates démographiques	Taux maximal (en % de l'indice brut 1027)	Indemnité brute (en euros)
Marseille, Lyon (article L. 2511-34 du CGCT)	34,5	1 418,13
Communes de 100 000 habitants et plus : conseillers municipaux (article L. 2123-24-I-I du CGCT) *	6	246,63
Communes de moins de 100 000 habitants : conseillers municipaux * (article L. 2123-24-I-II du CGCT)	6 (enveloppe maire et adjoints)	246,63
Ensemble des communes : conseillers municipaux délégués (article L. 2123-24-I-III du CGCT)	Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints	

### ▷ Majoration des indemnités de fonction

Après avoir fixé le montant des indemnités de fonction dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale et des taux maximum, le conseil municipal peut décider de majorer certaines indemnités dans deux hypothèses prévues par le CGCT. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, il peut majorer l'indemnité de fonction du maire de 40 % du barème prévu par le CGCT.

**Attention :** Le vote de la majoration ne doit pas conduire à dépasser le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal, hors prise en compte de ladite majoration. Cette enveloppe inclut l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire, aux adjoints effectivement désignés et aux conseillers «*simples*».

#### Art. L. 2123-23 du CGCT

Des majorations d'indemnités de fonction peuvent également être votées dans certaines communes présentant des caractéristiques qui traduisent des sujétions particulières pour leurs élus :

- les communes chefs-lieux de département et d'arrondissement ;
- les communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux (...);
- les communes sinistrées ;
- les communes classées stations de tourisme ;
- les communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement à la suite de la mise en œuvre de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;

- les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4) ou des communes de 5 000 habitants ou plus qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de l'enveloppe de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (prévue au 1<sup>o</sup> du II de l'article L. 2334-23-1).

Ne sont pas éligibles à ces majorations les conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 000 habitants.

Les majorations doivent être calculées à partir de l'indemnité effectivement versée conformément à la répartition de l'enveloppe indemnitaire globale opérée dans un premier temps par le conseil municipal. Leur vote intervenant dans un second temps, elles n'ont pas à être prises en compte dans le calcul de l'enveloppe. Ces deux votes peuvent toutefois intervenir au cours de la même séance.

Les taux des différentes majorations ne peuvent dépasser les niveaux suivants, qui sont cumulatifs :

- chefs-lieux de département : 25 % ;
- chefs-lieux d'arrondissement : 20 % ;
- bureaux centralisateurs & anciens chefs-lieux de canton : 15 % ;
- communes sinistrées : pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés dans la commune ;
- communes classées stations de tourisme et communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement à la suite de travaux de publics d'intérêt national : 50 % dans les communes de moins de 5 000 habitants, 25 % dans les strates supérieures ;
- communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine : application de la strate supérieure du barème indemnitaire.

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

### ▷ *Modulation des indemnités en fonction de l'absentéisme*

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

*Art. L. 2123-24-2 du CGCT*

## ▷ *Plafonnement des indemnités et rémunérations des élus locaux*

Tout élu local qui détient plusieurs mandats électifs (député ou sénateur, parlementaire européen, conseiller municipal, départemental ou régional etc.) ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local (ce qui inclut les SDIS), du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société ou qui préside une société ne peut recevoir pour l'ensemble de ses fonctions un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base, telle qu'elle est définie par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Ce montant total est égal, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, à 8 897,93 € mensuels.

Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement dont le reliquat doit être reversé au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

---

**Attention :** L'écrêtement n'est pas automatique. Il appartient à l'élu, s'il constate que la somme de ses rémunérations et indemnités de fonction est supérieure au plafond, d'en avertir la collectivité territoriale concernée afin qu'elle puisse régulariser sa situation, le cas échéant, par le biais d'un ordre de recette. Aucune délibération n'est nécessaire pour constater et reverser la part écrêtée.

---

Art. L. 2123-20 du CGCT

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

Les indemnités de fonction sont assujetties :

- **aux cotisations sociales obligatoires :** cotisation de retraite à l'IRCANTEC pour tous les élus percevant une indemnité, cotisations au régime général de la sécurité sociale pour les élus qui cotisent à ce régime (voir ci-dessous). La part « salarié » de ces cotisations est prélevée sur les indemnités effectivement versées, et la part « employeur » est versée par la collectivité. Les taux de cotisation sont ceux de droit commun ;
- **aux contributions sociales obligatoires :** contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
- **aux cotisations de retraites facultatives :** en cas d'adhésion à un régime de retraite facultatif par rente de l'élu (voir ci-dessous) ;

- **l'impôt sur le revenu** dans les conditions de droit commun des traitements et salaires (prélèvement à la source selon le taux personnalisé choisi) à l'exception d'une fraction qui en est exonérée (voir ci-dessous).

### ▷ *Abattement spécifique applicable aux indemnités de fonction des élus locaux*

Les indemnités de fonction des élus locaux ne sont saisissables que pour la partie excédant la fraction représentative des frais d'emploi définie au 1<sup>o</sup> de l'article 81 du code général des impôts. Le montant maximal de cette fraction varie selon la situation de l'élu, et peut s'élever alternativement :

- Pour les élus locaux exerçant un seul mandat : à 8 385,60 € annuels ;
- Pour les élus locaux cumulant plusieurs mandats : à 12 578,40 € annuels ;
- Pour les élus titulaires d'un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3 500 habitants, quel que soit le nombre de mandats : à 19 108,80 € annuels.

Cette fraction est exonérée d'impôt sur le revenu : l'élu peut déduire le montant de ses indemnités de fonction de ses ressources annuelles dans la limite des plafonds ci-dessus, lorsqu'il détermine son impôt sur le revenu.

Cette fraction n'est pas non plus prise en compte dans le calcul des prestations sociales sous condition de ressources.

*Art. L. 1621-2 du CGCT*

## 1.5.3. Le régime de remboursement de frais des élus municipaux

### **L'essentiel**

Outre l'indemnité de fonction qui peut leur être versée, les élus locaux peuvent bénéficier du remboursement de certains frais spécifiques par leur collectivité. Ces remboursements sont expressément prévus par le CGCT et visent à compenser des dépenses résultant de l'exercice du mandat.

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

Les membres d'un conseil municipal ont droit au remboursement des frais nécessités par l'exécution d'un mandat spécial.

La notion de mandat spécial a été construite par la jurisprudence. Elle s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial ne peut donc être confié par l'organe exécutif.

Le mandat spécial exclut les activités courantes de l'élu : il doit correspondre à une opération déterminée de façon précise. Sans qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive, peuvent justifier l'octroi d'un mandat spécial : l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle). Le mandat spécial ne peut, en tout état de cause, être attribué rétroactivement.

Dans ce cadre, l'élu a droit :

- au remboursement des frais de transport engagés à cette occasion dans les conditions applicables aux agents de l'État, c'est-à-dire celles du décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État ;
- au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement ses frais supplémentaires de repas et de nuitée dans les conditions applicables aux agents de l'État (voir ci-dessus) ;
- aux autres dépenses exposées à cette occasion sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. Pour les frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou dépendantes, le remboursement ne peut dépasser le montant horaire du SMIC.

*Art. L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT*

### ▷ *Les frais de déplacement et de séjour des élus municipaux*

Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier de la prise en charge des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à certaines réunions dans le cadre de leur mandat. Ouvrent le droit au remboursement de ces frais les déplacements aux réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités et lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.

La notion «ès qualités» signifie que l'élu participe à cette réunion au titre de son mandat de conseiller municipal.

La prise en charge de ces frais est assurée dans les conditions définies par le décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État (voir ci-dessus), sur présentation de pièces justificatives.

*Art. L. 2123-18-1 et R. 2123-22-2 du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local précise que la prise en charge des frais de transport constitue un droit pour les élus qui en font la demande. Cela signifie que la collectivité est dans l'obligation de les rembourser dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues par le CGCT.

---

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

Lorsqu'ils sont en situation de handicap, les élus municipaux peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés pour prendre part à certaines réunions :

- aux séances du conseil municipal ;
- aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités (sur ou hors du territoire de la commune).

Les frais pris en charge à ce titre, notamment les aides engagées, doivent s'entendre de façon large (par exemple, le recours à un interprète en langue des signes française est pris en charge au titre de l'accompagnement de l'élu).

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local modifie le dispositif de prise en charge des frais spécifiques de handicap des élus municipaux afin de l'aligner sur celui applicable aux élus régionaux et départementaux. Les conseillers municipaux en situation de handicap auront droit à la prise en charge des frais de déplacement, d'accompagnement et des aides de toute nature qu'ils ont engagés et qui sont liés à l'exercice de leur mandat, sans avoir à justifier de la participation à l'une des réunions précitées.

Les élus seront également dispensés d'avance de frais.

La loi crée enfin un droit à l'aménagement du poste de travail pour les élus municipaux en situation de handicap dans les mêmes conditions que pour les agents publics.

---

Ce remboursement, qui est cumulable avec les précédents, est assuré sur présentation d'un état de frais et ne peut dépasser un plafond mensuel égal à 1 155,06 € depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 fixé par référence à l'indemnité de fonction maximale des maires des communes de moins de 500 habitants.

*Art. L. 2123-18-1 et R. 2123-22-3 du CGCT*

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

Le CGCT prévoit plusieurs dispositifs permettant de faciliter la conciliation entre l'exercice d'un mandat local et la vie personnelle, qui se traduisent par la prise en charge de certains frais spécifiques liés à des charges de famille :

- Les membres du conseil municipal bénéficient du remboursement par leur commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile engagés à raison de leur participation à certaines réunions liées à l'exercice du mandat. Ce remboursement est de droit : il constitue une obligation pour la collectivité, dès lors que l'élu en fait la demande et respecte les conditions prévues.

Les frais doivent notamment avoir été engagés en raison de la participation de l'élu aux réunions donnant droit à des autorisations d'absence, qui sont visées à l'article L. 2123-1 du CGCT.

- Le conseil municipal doit délibérer afin de fixer les modalités de ce remboursement qui ne peut excéder, par heure utilisée, le montant horaire du SMIC. Cette dépense est compensée par l'État pour les communes de moins de 3 500 habitants.

*Art. L. 2123-18-2 et D. 2123-22-4-A du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local assouplit le dispositif de prise en charge des frais de garde en reconnaissant la faculté à la commune de prévoir par délibération le remboursement de ces frais engagés pour la participation à d'autres réunions que celles visées à l'article L. 2123-18-2 du CGCT.

Elle étend également la compensation accordée par l'État aux communes de moins de 10 000 habitants.

- 
- les maires et adjoints au maire peuvent bénéficier d'une aide financière de leur commune lorsqu'ils utilisent le chèque emploi service universel (CESU) pour rémunérer des salariés, associations ou entreprises agréées chargés de prestations de garde ou d'assistance. Cette aide ne peut se cumuler avec celle accordée pour la prise en charge des frais de garde (voir ci-avant).

*Art. L. 2123-18-4 et D. 2123-22-4 et suivants du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local reconnaît la possibilité au conseil municipal d'accorder cette aide financière à tous les membres du conseil municipal, et non plus seulement aux maires et aux adjoints.

### ▷ *Remboursement des dépenses exceptionnelles et de secours*

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

*Art. L. 2123-18-3 du CGCT*

### ▷ *Les indemnités pour frais de représentation*

Le maire peut recevoir, sur décision expresse du conseil municipal, des indemnités pour frais de représentation. Ces indemnités ont pour objet de couvrir les dépenses engagées par le maire, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. Cela inclut, par exemple, des dépenses qu'il sup-

porte personnellement en raison des réceptions et manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe dans ce cadre. Par ailleurs, aux termes de la jurisprudence :

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

*Art. L. 2123-19 du CGCT*

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

### L'essentiel

Les élus locaux sont affiliés au régime général de la sécurité sociale depuis la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013. Ils bénéficient toutefois de règles particulières s'agissant du versement des cotisations sociales. Cette affiliation leur permet de se constituer des droits et améliorer leur protection sociale.

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

Depuis la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, les élus locaux des collectivités mentionnées à l'article 72 de la Constitution dans lesquelles s'applique le régime général de la sécurité sociale sont affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre de leur mandat pour l'ensemble des risques.

*Art. L. 382-31 du code de la sécurité sociale (CSS)*

Les élus concernés doivent être affiliés auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie de leur lieu de résidence. Les démarches à entreprendre au début de tout nouveau mandat sont précisées sur la page Ameli relative aux élus locaux.

---

**Attention :** Si tous les élus locaux sont par principe affiliés au régime général, tous ne cotisent pas.

---

### **Sont concernés par le prélèvement de cotisations sociales :**

- les élus dont le montant brut de leur indemnité de fonction est supérieur à la moitié du plafond annuel de cotisations de sécurité sociale (PASS).

Fixé par arrêté, le PASS est en principe réévalué chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'évolution des salaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, il s'élève à 1962,5 €.

*Art. L. 382-1 du CSS – alinéa 1<sup>er</sup>*

- les exécutifs municipaux qui ont cessé d'exercer leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat.

Le législateur a souhaité préserver les élus locaux qui suspendent leur activité professionnelle pour exercer des mandats d'exécutifs locaux. Ainsi, les indemnités des maires et adjoints qui ont cessé ou suspendu toute activité professionnelle, salariée ou non salariée, pour exercer leur mandat et ne relèvent plus à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale, sont assujetties aux cotisations sociales, quel que soit leur montant.

*Art. L. 382-1 du CSS – alinéa 2*

- les élus ayant choisi d'assujettir leur indemnité de fonction aux cotisations sociales.

Depuis 2023, les élus non concernés par les deux hypothèses ci-dessus peuvent choisir d'assujettir leurs indemnités de fonction. Cette faculté vise les élus locaux qui n'ont pas cessé d'exercer une activité professionnelle pour l'exercice d'un mandat d'exécutif local et dont l'indemnité est inférieure à la moitié du PASS. Elle s'adresse notamment aux élus percevant de petites indemnités et dont l'activité professionnelle ne leur permet pas de se constituer une couverture sociale suffisante.

Les modalités pratiques d'exercice de cette faculté sont prévues par le décret n° 2023-838 du 30 août 2023 relatif à la mise en œuvre pour les élus locaux de la faculté de cotisation et de la prise en compte des périodes de mandats pour les versements pour la retraite prévues à l'article 23 de la LFRSS pour 2023.

*Art. L. 382-1 du CSS – alinéa 3*

Toute indemnité assujettie aux cotisations sociales l'est au premier euro. En cas de cumul de mandats, le seuil mensuel des 1 962,5 € pour 2025 s'apprécie en additionnant toutes les indemnités brutes des mandats concernés. En revanche, les indemnités perçues dans les syndicats mixtes ou les établissements publics locaux tels que les centres de gestion ou les OPHLM ne sont pas à prendre en compte.

L'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale implique pour les élus l'acquisition de droits en propre. Ces droits varient selon les risques et si les indemnités de l'élu sont assujetties aux cotisations sociales. Par exemple, les élus cotisants peuvent bénéficier des prestations en espèce des risques maladie et maternité (indemnités journalières) lorsqu'ils cessent d'exercer leur mandat.

En revanche, tous les élus affiliés, cotisants ou non, peuvent bénéficier des prestations en nature du risque maladie et maternité et du risque accident du travail et maladies professionnelles, qui sont versées sans condition de cotisation (remboursements de soins par exemple).

Une circulaire conjointe de la Direction de la sécurité sociale et de la DGCL du 14 mai 2013 précise les conditions d'affiliation et d'assujettissement de ces indemnités de fonction.

### **Situation particulière des fonctionnaires en détachement pour mandat électif**

Les indemnités de fonction de fonctionnaires en position d'activité sont assujetties aux cotisations sociales dans les mêmes conditions que pour les élus qui ne sont pas fonctionnaires. En revanche, les fonctionnaires en détachement pour mandat électif sont soumis à des règles particulières :

- pour ce qui concerne le risque vieillesse, ils demeurent affiliés à leur régime spécial de retraite (ils sont redevables d'une cotisation salariale, qui est précomptée sur l'indemnité de fonction, mais la cotisation patronale n'est pas exigible) ;
- pour les autres risques (maladie, maternité, invalidité et décès, accidents du travail et allocations familiales), l'administration d'origine du fonctionnaire détaché demeure redevable des cotisations patronales.

### **Complément versé par la commune en cas d'arrêt d'exercice du mandat**

Lorsqu'un élu, qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle durant son mandat, ne peut exercer effectivement ses fonctions électives en cas de maladie, maternité, paternité ou accident, la commune lui verse un complément afin de lui garantir le maintien du montant de l'indemnité de fonction dont bénéficie au titre de son mandat. Si l'élu perçoit des indemnités journalières du régime de protection sociale dont il relève au titre de son activité professionnelle, la commune lui verse alors la différence entre l'indemnité de fonction allouée antérieurement et les indemnités journalières. S'il ne perçoit aucune indemnité journalière, elle lui maintient le versement de l'intégralité de son indemnité de fonction durant la durée de l'arrêt.

*Art. 2123-25-1 du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local supprime la condition relative à l'exercice d'une activité professionnelle. Tout élu qui doit cesser d'exercer son mandat pour l'une des causes précitées pourra bénéficier de ce complément. Elle prévoit également l'application de ce dispositif en cas de congé d'accueil de l'enfant et d'adoption.

---

## ▷ *Droits à la retraite*

Les élus locaux peuvent se constituer des droits à la retraite au titre de leur mandat via trois régimes :

### **Les droits acquis au titre du régime général de la sécurité sociale**

Depuis la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 précitée, les élus locaux sont affiliés au régime général de la sécurité sociale. Lorsque leurs indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations sociales (voir ci-dessus), ils s'ouvrent des droits à l'assurance vieillesse.

S'ils cotisent déjà au régime général (au titre d'une activité professionnelle par exemple), les droits acquis à raison du mandat se cumulent avec ceux déjà acquis et peuvent leur permettre, le cas échéant, de valider les 4 trimestres au titre d'une année ou d'améliorer le salaire annuel moyen servant au calcul de la pension de base du régime général.

Pour les élus affiliés à un autre régime, les cotisations versées au titre de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale leur permettent d'acquérir des droits à pension au régime général, qui se cumulent (sans fusionner) avec les droits à pension acquis au titre de cet autre régime.

Les fonctionnaires en détachement pour mandat électif restent soumis aux règles spéciales qui régissent leur situation au regard du risque vieillesse.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local prévoit l'attribution d'un trimestre de retraite supplémentaire pour l'exercice d'un mandat complet de maire ou d'adjoint, dans la limite de trois trimestres.

---

### **Les droits acquis au titre du régime complémentaire IRCANTEC**

Outre l'affiliation au régime de l'assurance retraite, les élus locaux sont affiliés obligatoirement à l'IRCANTEC, qui est le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique, dans les conditions de droit commun. Les collectivités concernées doivent déclarer à l'IRCANTEC l'ensemble de leurs élus indemnisés.

Contrairement à la sécurité sociale, l'affiliation à l'IRCANTEC implique une cotisation « dès le premier euro » : tous les élus locaux indemnisés y sont donc cotisants.

Les élus doivent cotiser pendant toute la durée de leurs différents mandats et peuvent donc être amenés à cotiser au-delà de 65 ans.

La retraite IRCANTEC est versée à terme échu. Les modalités de versement dépendent du nombre de points acquis (retraite versée en un capital unique ou en rente périodique).

La valeur du point est révisée chaque année dans les mêmes conditions que les pensions de vieillesse du régime général de la Sécurité sociale.

### **Les droits acquis au titre d'un régime facultatif par rente FONPEL ou CAREL**

La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a ouvert la possibilité aux élus locaux indemnisés de constituer « une retraite par rente ». Il s'agit de contrats d'épargne retraite supplémentaire à adhésion facultative dont les cotisations sont financées pour moitié par l' élu affilié et pour moitié par sa collectivité territoriale. La décision d'adhérer à un tel régime relève de l'initiative individuelle de chaque élu, sans obligation. En revanche, elle constitue une obligation pour la collectivité dès lors que l' élu fait le choix d'y adhérer. Les cotisations retraite des communes et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par les intéressés.

*Art. L. 2123-7 du CGCT*

À ce jour, deux organismes concurrents ont été créés afin de proposer ce type de protection aux élus locaux : le régime CAREL (Caisse autonome de retraite des élus locaux), qui relève du code de la mutualité, et le régime FONPEL (Fonds de pension des élus locaux), relevant du code des assurances.

---

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

---

## **1.5.5. Le droit à la formation**

### **L'essentiel**

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

### **▷ Le droit à la formation organisé par la commune**

Chaque élu local a le droit de bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions, selon les modalités définies par l'organe délibérant de sa collectivité. Dans cette perspective, le conseil municipal doit, dans les trois mois suivant son renou-

vement, délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il lui appartient notamment de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre en prévoyant dans son budget prévisionnel un montant minimal destiné à financer la formation des élus. Ce montant minimal est de 2 % du montant total des indemnités maximales théoriques. Il existe en outre un plafond égal à 20 % de cette enveloppe.

---

**Attention :** la notion d'indemnités maximales théoriques ne désigne pas le montant total des indemnités perçues par les membres de l'organe délibérant, mais bien le montant total de ces indemnités qui aurait été obtenu si l'assemblée avait fixé le niveau des indemnités de fonction au niveau le plus élevé possible en application des barèmes légaux. Les majorations d'indemnités de fonction (voir partie 1-5-2) doivent notamment être prises en compte dans le calcul du montant plancher du budget prévisionnel de formation des élus.

---

Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financés par la collectivité doit être annexé au compte financier unique. Ce document donne lieu à débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée de la collectivité.

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

Les formations éligibles à ces crédits sont uniquement les formations liées à l'exercice du mandat. Ces formations doivent correspondre au répertoire élaboré par le Conseil national de la formation des élus locaux et ne peuvent être délivrées que par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis de ce conseil. La liste des organismes agréés ainsi que le répertoire des formations autorisées sont disponibles en lignes sur le portail des collectivités locales, rubrique Conseil national de la formation des élus locaux, rubrique Conseil national de la formation des élus locaux (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr>).

Les frais d'enseignement, mais aussi de déplacement et de séjour résultant de l'exercice du droit à la formation, donnent droit à un remboursement par la collectivité. Les frais de déplacement sont pris en charge dans les conditions applicables aux agents de l'État, c'est-à-dire celles du décret du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État. En outre, les pertes de revenus subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation sont compensées par la collectivité, dans la limite de dix-huit jours par élu, pour la durée du mandat, et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par

heure. L'élu doit adresser à sa collectivité ou à son établissement les justificatifs nécessaires.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local augmente de dix-huit à vingt et un jours le nombre de jours maximums susceptibles d'être compensés par la commune.

---

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

*Art. L. 2123-12 du CGCT*

---

### **Création d'une session d'information**

La loi portant création d'un statut de l'élu local complète ce dispositif obligatoire de formation à la charge de la commune en prévoyant que celle-ci pourra également organiser, dans les six premiers mois du mandat, une session d'information à destination de ses élus sur les fonctions d'élu local.

---

### **▷ *Le droit individuel à la formation des élus (DIFE)***

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat, a instauré un nouveau droit individuel à la formation pour les élus locaux. Celui-ci a pour objectif d'améliorer la formation des élus locaux, tant dans le cadre de l'exercice de leur mandat qu'en vue de leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat. Il est financé par une cotisation obligatoire des élus locaux, due sur leurs indemnités de fonction, dont le taux est fixé à 1 %.

Les élus locaux acquièrent ainsi par année de mandat, et quel que soit le nombre de mandats exercés, des droits formulés en euros d'un montant de 400 €, dans la limite d'un plafond fixé à 800 €. Ils sont mobilisés à la demande de l'élu pendant toute la durée de son mandat et ne sont en principe pas portables au-delà. Par exception, lorsqu'un élu n'exerce plus aucun mandat local et n'a pas encore liquidé des droits à pension de retraite, il peut mobiliser ses droits DIFE afin de financer des formations strictement liées à sa réinsertion professionnelle, dans un délai de six mois suivant l'expiration de son mandat (la date de fin de formation est prise en compte pour le calcul de ce délai).

Les formations éligibles au titre du DIFE sont de deux ordres :

- il peut s'agir de formations liées à l'exercice du mandat local (voir ci-dessus) ;
- ou de formations de réinsertion professionnelle, qui correspondent aux formations éligibles au titre du compte personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, une plateforme dématérialisée, Mon compte élu (MCE), permet à chaque élu de connaître le montant des droits qu'il a acquis, de découvrir l'ensemble des formations disponibles et de s'y inscrire.

Les élus ont également droit à la prise en charge des frais pédagogiques ainsi que des frais de déplacement et de séjour.

Les communes peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, abonder les droits de leurs élus avec des financements complémentaires afin de financer les seules formations liées à l'exercice du mandat local. Par ailleurs, pour financer une formation liée à sa réinsertion professionnelle, un élu pourra mobiliser les droits qu'il détient par ailleurs, en tant que salarié ou agent public, au titre de son compte personnel d'activité.

*Art. L. 2123-12-1 du CGCT*

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

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

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

Le bénéfice du congé de formation est par principe de droit pour suivre un stage ou une session de formation dans un organisme agréé par le ministère chargé des collectivités territoriales. Il peut toutefois être refusé par l'employeur si celui-ci estime, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Dans le cas d'un élu ayant la qualité d'agent public, l'autorité hiérarchique peut de même refuser le congé de formation si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent. Une telle décision doit être communiquée avec son motif à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit ce refus. Si le salarié ou l'agent public renouvelle sa demande à l'expiration d'un délai de quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé. Tout refus doit en tout état de cause être motivé et notifié à l'intéressé. L'organisme dispensateur du stage ou de la session de formation doit déli-

vrer à l'élu une attestation constatant sa présence effective. Ce document est remis à l'employeur, s'il en fait la demande au moment de la reprise du travail.

*Art. L. 2123-13 du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local augmente de dix-huit à vingt-quatre jours la durée du congé formation.

---

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

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

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

---

#### **Mise à disposition de modules dématérialisés relatifs aux mandats locaux**

La loi portant création d'un statut de l'élu local complète le droit à la formation dont bénéficient les élus locaux dans le cadre de leur mandat en prévoyant la mise à disposition de modules dématérialisés relatifs à l'exercice d'un mandat local. Ces modules seront accessibles gratuitement par tout citoyen et permettront d'obtenir des informations élémentaires pour faire acte de candidature à un mandat local et sur l'exercice-même de ces fonctions électives.

---

## **1.5.6. Garanties pour les élus cumulant leur mandat avec une activité professionnelle**

### **L'essentiel**

Le CGCT prévoit plusieurs garanties pour les élus qui cumulent l'exercice de leur mandat avec une activité professionnelle. Ces garanties sont destinées à protéger les élus locaux de mesures discriminatoires et à leur garantir de disposer du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.

---

### ▷ *Garanties pour l'élu qui souhaite suspendre son activité professionnelle*

Compte tenu des responsabilités propres à certaines fonctions locales, le législateur a introduit dans le CGCT des dispositifs pour permettre à certains élus locaux de suspendre leur activité professionnelle pour pouvoir exercer leur mandat à temps plein.

## **Le droit à la suspension du contrat de travail**

Les maires et adjoints au maire qui ont cessé d'exercer leur activité professionnelle pour leur mandat bénéficient, s'ils sont salariés, de certaines garanties reconnues par le code du travail aux membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Ces garanties bénéficient également aux élus agents publics.

Les garanties visées recouvrent :

- le droit à la suspension du contrat de travail : les salariés concernés peuvent demander la suspension de leur contrat de travail jusqu'à l'expiration de leur mandat, s'ils justifient d'une ancienneté minimale d'une année chez l'employeur à la date de leur entrée en fonction ;
- le droit à réintégration (voir dans chapitre 8) : à l'expiration de leur mandat, les salariés concernés retrouvent leur précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle ils ont avisé leur employeur de leur intention de reprendre cet emploi. Ils bénéficient de tous les avantages acquis par les salariés de leur catégorie durant l'exercice de leur mandat, ainsi que d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

*Art. L. 2123-9 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT et L. 3142-88 du code du travail*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local étend l'application de ce dispositif aux élus qui exercent provisoirement les fonctions de maire en application de l'article L. 2122-17 du CGCT (c'est-à-dire en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement du maire) pour la période dudit remplacement.

Elle prévoit également que les périodes pendant lesquelles l'exécution du contrat de travail est suspendue pour cause d'exercice d'un mandat électif seront assimilées à du temps de travail effectif permettant à l'élu de bénéficier des mêmes droits que s'il avait travaillé, pour la détermination de la durée des congés payés, ainsi que pour les avantages légaux ou conventionnels.

---

## **Le droit au détachement ou à la mise en disponibilité pour les élus fonctionnaires**

Les élus fonctionnaires peuvent bénéficier, pour l'exercice de leur mandat et à leur demande, d'une mise en disponibilité de plein droit pour l'ensemble des mandats électifs.

Les maires et les adjoints au maire peuvent bénéficier d'un détachement de plein droit.

*Art. L. 2123-10 du CGCT*

## ▷ *Principe de non-discrimination*

La loi proscrit toute discrimination à l'égard des salariés en raison de l'exercice d'un mandat électif (article L. 1132-1 du code du travail).

Le code général des collectivités territoriales offre également aux élus locaux des garanties leur permettant de ne pas être pénalisés dans le cadre de leur activité professionnelle :

- aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison de l'utilisation des temps d'absence prévus par le CGCT sans l'accord de l'élu concerné ;

*art. L. 2123-7 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

- aucun licenciement ni déclassé professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison de l'utilisation des temps d'absence prévus par le CGCT sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit ;

*art. L. 2123-8 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

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

*art. L. 2123-8 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

## ▷ *L'exercice du télétravail*

Au regard des contraintes liées au mandat municipal, le CGCT impose à leur employeur de considérer les élus locaux comme faisant partie des salariés prioritaires au regard du droit de recours au télétravail, sous réserve que leur poste de travail y soit adapté.

---

**Attention :** Il ne s'agit pas d'un droit au télétravail, ni d'un régime d'exception au regard des règles qui régissent le télétravail, mais de la garantie que les élus disposent de l'accès le plus favorable au télétravail.

---

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

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

Au début de leur mandat, tous les salariés membres du conseil municipal bénéficient, à leur demande, d'un entretien individuel avec leur employeur. Cet entretien se distingue et ne se substitue pas à l'entretien professionnel mentionné à l'article L. 6315-1 du code du travail.

Cet entretien a pour objectif de définir les modalités concrètes d'articulation entre le mandat et l'activité professionnelle, notamment au regard des temps d'absence (voir ci-après). L'employeur et le salarié peuvent également, à cette occasion, s'accorder sur les mesures à mettre en œuvre pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié et, le cas échéant, sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés à l'exercice de ces fonctions.

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

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local contient plusieurs mesures visant à renforcer cet entretien individuel. Celui-ci sera organisé par principe en début de mandat, sans nécessiter une demande de l'élu en ce sens, puis une fois chaque année civile. La loi élargit également son contenu : l'entretien individuel permettra de prendre en compte l'expérience acquise par le salarié dans le cadre du mandat et comportera des informations sur le droit individuel à la formation dont bénéficient les élus locaux. Enfin, lorsque l'entretien professionnel est réalisé au terme du mandat, celui-ci permettra de procéder au recensement des compétences acquises au cours du mandat et de préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise.

---

## **Convention avec les employeurs et label «employeur partenaire de la démocratie locale»**

La loi portant création d'un statut de l'élu local crée un nouveau dispositif visant à faciliter la conciliation entre l'exercice d'un mandat local et d'une activité professionnelle. Elle prévoit ainsi la possibilité pour les communes de conclure des conventions avec les employeurs de leurs élus salariés ou agents publics, voire avec les élus directement lorsque ceux-ci sont des travailleurs indépendants ou membres des professions libérales et non salariées.

La signature de cette convention dont l'objet vise à formaliser les mesures mises en œuvre pour améliorer la conciliation entre le mandat local et l'activité professionnelle de l'élu local permettra à l'employeur de se voir attribuer un label "employeur partenaire de la démocratie locale".

## ▷ Temps d'absence

Les élus locaux bénéficient de deux types de temps d'absence pour pouvoir concilier l'exercice de leur mandat avec une activité professionnelle et disposer du temps nécessaire à leur fonction électorale.

---

**Attention :** ces droits sont également applicables aux élus ayant la qualité d'agent public.

---

### Les autorisations d'absence

Les élus municipaux ont droit à des autorisations d'absence leur permettant de se rendre et participer à des séances et réunions expressément énumérées :

- les séances plénières du conseil municipal ;
- les réunions des commissions dont ils sont membres et qui ont été instituées par délibération du conseil municipal ;
- les réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter leur commune ;
- les réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où ils ont été désignés ou élus pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.

Ce droit s'impose aux employeurs qui doivent laisser à leurs salariés le temps nécessaire pour se rendre et participer aux réunions précitées. Pour bénéficier de ces facilités, l'élu doit informer son employeur par écrit, dès qu'il a connaissance de la date et de la durée de l'absence envisagée.

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

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local crée de nouvelles autorisations d'absence permettant à l'élu de s'absenter de son activité professionnelle pour participer à certaines cérémonies publiques, aux missions accomplies dans le cadre d'un mandat spécial et aux réunions organisées par des EPCI ou collectivités et pour lesquelles il représente la commune. Elle instaure également un nouveau dispositif en cas de circonstances exceptionnelles conduisant le maire à prescrire des mesures de sûreté (art. L. 2212-4 du CGCT). L'employeur sera tenu de laisser aux élus mettant en œuvre ces mesures le temps nécessaire à l'exercice de leurs missions.

---

## Les crédits d'heures

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

Contrairement aux autorisations d'absence, qui sont octroyées pour participer à des réunions identifiées, le volume de crédits d'heure est forfaitaire et trimestriel. Il est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail et varie selon les fonctions de l'élu et la population de la commune.

Les élus peuvent mobiliser ces heures sans avoir à justifier de leur utilisation. Pour bénéficier de ce crédit d'heures, l'élu doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence. L'employeur ne peut pas s'opposer à l'utilisation du crédit d'heures. Les heures non utilisées dans un trimestre ne peuvent être reportées le trimestre suivant. En cas de travail à temps partiel, le crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

---

**Attention :** des règles particulières sont applicables aux élus appartenant à des corps ou cadres d'emplois d'enseignants et aux élus militaires en position d'activité.

---

*Articles L. 2123-2 , L. 2511-33 et R. 2123-3 et suivants pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon – du CGCT*

## Majoration des crédits d'heures

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

*Art. L. 2123-4 et R. 2123-8 du CGCT*

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

Taille de la commune (nombre d'habitants)	Maire	Adjoint	Adjoint ou Conseiller municipal suppléant le maire	Conseiller municipal sans délégation de fonction	Conseiller municipal avec délégation de fonction
Moins de 10000 hab.	122h30	70h	Même crédit d'heures que pour le maire dont l'élu assure la suppléance	10h30	Même crédit d'heures que pour l'adjoint de la même commune
De 10000 à 29999 hab.	140h	122h30		21h	
De 30000 à 99999 hab.	140h	140h		35h	
Plus de 100000 hab.	140h	140h		70 h	
Arrondissements de Paris, Lyon, Marseille	105h	52h30		10h30	

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

### *Le temps total d'absence*

Le temps total d'absence utilisé au titre des autorisations d'absence et des crédits d'heures ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (en décomptant cinq semaines de congés payés ainsi que les jours fériés).

Pour les salariés, cette notion s'apprécie sur la base de 35 heures par semaine civile, en décomptant 5 semaines de congés payés et les jours fériés. Pour les fonctionnaires, les agents contractuels de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, la durée légale annuelle du travail pour une année civile est de 1 607 heures.

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

### *L'assimilation des temps d'absence à une durée de travail effective*

Les temps d'absence du travail, qui résultent de l'usage par les élus locaux de leur droit à autorisations d'absence et au crédit d'heures, sont assimilés à une durée de travail effective :

- pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté ;

*art. L. 2123-7 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

- pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que des droits découlant de l'ancienneté.

*Art. L. 2123-25 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local rappelle au sein du code du travail que les temps d'absence des élus municipaux sont assimilés à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales et ajoute qu'ils le sont également pour la détermination des avantages sociaux définis par voie réglementaire.

---

### *Compensation des pertes de revenus liées à l'utilisation des temps d'absence*

Les pertes de salaire résultant de l'utilisation des autorisations d'absence (voir ci-avant) peuvent être compensées par l'employeur, qui peut décider de rémunérer ces absences comme du temps de travail effectif et maintenir le salaire de son employé. En revanche, il ne peut le faire pour les crédits d'heures.

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

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local aligne le régime d'indemnisation des crédits d'heures sur celui des autorisations d'absence : l'employeur pourra choisir de rémunérer les crédits d'heures comme du temps de travail.

---

Le CGCT prévoit également un dispositif spécifique pour les conseillers municipaux qui ne bénéficient d'aucune indemnité de fonction, exercent une activité professionnelle salariée ou non salariée et subissent des pertes de revenus liées à l'utilisation des temps d'absence précités. Leur commune ou l'organisme auprès duquel l'élu la représente peut décider de compenser les pertes de revenu subies.

Cette compensation est limitée à soixante-douze heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance, soit un montant de 17,28 € brut par heure (13,7 € net) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, ce qui fait un montant maximal par an de 1 244,16 €.

---

**Attention :** cette compensation est de même nature que l'indemnité de fonction et est donc soumise à la CSG et à la CRDS.

---

*Art. L. 2123-3 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local revalorise cette compensation pouvant être octroyée par la commune : celle-ci pourra s'élever au maximum à cent heures rémunérées à deux fois le montant du SMIC.

---

## ▷ *Le congé électif*

Afin de pouvoir concilier leur activité professionnelle avec la candidature à une magistrature locale ou avec une fonction élective, les personnes candidatant à ou exerçant un mandat électif local disposent de droits d'absence.

Le salarié qui est candidat à l'élection au sein d'un conseil municipal bénéficie d'un congé de 10 jours ouvrables pour participer à la campagne électorale.

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

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

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local augmente de dix à vingt jours la durée de ce congé électif.

---

## **Reconnaissance de garanties pour les élus étudiants**

La loi portant création d'un statut de l'élu local crée plusieurs dispositifs visant à faciliter la conciliation entre l'exercice d'un mandat local et la poursuite d'études supérieures. Elle prévoit notamment au sein du code de l'éducation la prise en compte de l'exercice de fonctions électives locales pour étendre aux étudiants concernés le droit à certains aménagements spécifiques liés à leur scolarité. Elle crée également un droit à la prise en charge des frais de transport nécessaires pour participer à certaines réunions liées au mandat lorsque l'élu est inscrit dans un établissement d'enseignement situé en-dehors du territoire de la commune.

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

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

#### **L'essentiel**

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

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

#### **Les mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêts**

Le conflit d'intérêts est une situation d'interférence entre deux intérêts qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

---

La loi portant création d'un statut de l' élu local a modifié le champ du conflit d'intérêts : celui-ci ne peut désormais être constitué qu'entre un intérêt public et un intérêt privé, à l'exclusion des conflits dits « public-public ».

---

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à cette définition « sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ». Il convient de préciser que la loi du 11 octobre 2013 ne remet pas en cause les dérogations aux situations de prise illégale d'intérêt prévues par l'article 432-12 du code pénal pour les communes comptant 3 500 habitants au plus.

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

L'élu local à la tête de l'exécutif prend un arrêté précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences. Cet arrêté doit aussi mentionner la personne chargée de le suppléer.

Les autres élus délégataires estimant être dans une situation de conflit d'intérêts en informent par écrit l'élu délégant en précisent les questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté de leur délégant doit déterminer précisément les sujets pour lesquels ces élus doivent se déporter.

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

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

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

Conformément au 2 et 3° de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, l'obligation de déclaration concerne, au titre du bloc communal :

- les maires des communes de plus de 20 000 habitants ;
- les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte financier unique est supérieur à 5 millions d'euros ;
- les présidents des EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- les vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction.

L'exécutif de chaque commune ou EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants doit en outre notifier sans délai à la Haute Autorité les délégations de signature ou de fonction accordées aux adjoints aux maires et vice-présidents des EPCI.

En cas de réélection, la déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions dispense l'élu d'établir une nouvelle déclaration de situation patrimoniale initiale. En revanche, la déclaration d'intérêts devra être actualisée.

Les élus qui ont déjà déposé une déclaration de situation patrimoniale à quel titre que ce soit depuis moins de 6 mois n'ont pas à en déposer une nouvelle. Les

déclarations d'intérêts sont mises en ligne sur le site de la HATVP. Les déclarations de patrimoine des élus locaux ne sont pas rendues publiques.

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

Les élus dont le mandat s'achève doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat dans un délai de deux mois à compter de la fin du mandat.

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

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027, les déclarations de situation patrimoniale des élus locaux seront pré-remplies par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

---

## **1.6. VOTRE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ET PÉNALE**

### **L'essentiel**

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

---

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

La responsabilité administrative et pénale de la commune peut être engagée lorsque ses activités ou le fonctionnement de ses services ont causé des dommages aux tiers et à ses personnels. Toutefois, la responsabilité pénale de la commune est limitée aux seuls cas où les infractions ont été commises dans le cadre d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public (Article 121-2 du code pénal).

En ce qui concerne les dommages subis par les élus, le CGCT prévoit un mécanisme de responsabilité administrative de la commune. La commune est responsable des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions. La commune est également responsable des accidents survenus aux conseillers municipaux, soit à l'occasion des séances du conseil municipal ou de réunions de commission des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres, soit à l'occasion d'un mandat spécial. Dans les cas d'acci-

dents précités, la commune verse directement le montant des prestations relatives aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs et établissements concernés, ce montant étant calculé selon les tarifs applicables en matière d'assurance maladie (Articles L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT).

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

*Rép. minist. à la question écrite n° 760 de M. Roland POVINELLI, sénateur (publiée au JO Sénat du 25 octobre 2012, page 2410)1-6-2 La responsabilité et la protection des élus*

---

La loi portant création d'un statut de l' élu local harmonise le régime de responsabilité de la commune en cas d'accident pour tous les membres du conseil municipal en supprimant la condition applicable aux conseillers municipaux ne détenant pas de fonction exécutive. La commune sera responsable des dommages résultant des accidents subis par tous les conseillers municipaux dans l'exercice des fonctions.

---

## 1.6.2. La responsabilité des élus

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

La responsabilité administrative de la commune est engagée lorsque les élus agissent dans le cadre de leurs fonctions municipales ; la responsabilité administrative de l'État est engagée lorsque les élus agissent au nom de l'État, notamment en tant qu'officier d'état civil ou d'officier de police judiciaire.

En application des règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le CGCT, le maire ou les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation bénéficiant, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune (Articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT).

---

Rép. minist. à la question écrite n° 1923 de M. Lionel TARDY, député (publiée au J O Assemblée nationale du 10 septembre 2013, page 9486)

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

---

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

La responsabilité de la collectivité peut toutefois être atténuée voire dérogée, selon les circonstances propres à chaque espèce, s'il y a eu faute ou imprudence de la part de la victime.

Le dispositif légal actuel permet ainsi à la collectivité de s'assurer que sa responsabilité, et donc son budget, ne puisse être engagée que si l' élu a subi un dommage survenu au titre d'une activité présentant un lien avec les compétences et les intérêts de la commune.

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

Dans l'exercice de leurs fonctions, les maires peuvent engager leur responsabilité personnelle en matière pénale. La responsabilité pénale des élus peut se trouver mise en jeu qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la distinction n'étant pas prise en compte dans ce type de responsabilité (le maire peut aussi engager personnellement sa responsabilité civile, comptable et financière).

#### **La responsabilité pénale est encourue :**

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

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

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

dommage, c'est-à-dire une faute suffisamment grave pour retenir la responsabilité de la personne.

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

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

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

### **Quelques conseils de prévention :**

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

### **Précisions sur les infractions spéciales**

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

### **Il paraît utile de recenser et définir certaines infractions :**

- **Atteinte à l'inviolabilité du domicile :** cette infraction consiste à s'introduire ou tenter de s'introduire dans l'habitation d'une personne contre son gré et hors les cas où la loi l'autorise. À cet égard, ni le maire, ni les agents de police

municipale n'ont en principe le droit de pénétrer dans des propriétés privées sans l'accord du propriétaire ;

- **Atteinte à la liberté individuelle** : cette infraction suppose une atteinte à la liberté individuelle (ex : liberté d'aller et venir, respect de la vie privée...) arbitraire, c'est-à-dire en dehors des cas légaux. Cette infraction peut notamment être constituée s'agissant d'arrêtés de police disproportionnés ;
- **Concussion** : consiste à recevoir ou ordonner de percevoir « à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics », une somme qu'on sait ne pas être due ou excédant ce qui est dû, même s'il s'agit d'un autre but que son profit personnel. C'est aussi le cas lorsqu'est accordée une exonération injustifiée ;
- **Corruption passive et trafic d'influence** : la corruption consiste pour un élu à solliciter ou accepter, directement ou indirectement, des « offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques » pour accomplir, ou au contraire s'abstenir d'accomplir, un acte qui est de sa compétence ou qui est facilité par sa fonction. Le trafic d'influence est le fait d'abuser de son influence, réelle ou supposée, pour faire obtenir de part d'une administration, une décision favorable, un emploi, un marché, une décoration à une personne ;
- **Détournement de biens** : fait pour une personne exerçant une fonction publique de détruire, détourner ou soustraire, volontairement ou par négligence, un acte ou un titre (arrêté, délibération, pièce de comptabilité, registre d'état civil...) ou des fonds publics ou privés, ou tout autre objet qui lui avait été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission ;
- **Discrimination** : cela consiste à refuser sciemment à quelqu'un le bénéfice d'un droit accordé par la loi, ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque au motif que cette personne a telle origine (ethnie, nation, race, religion) ou à raison de son sexe, de sa situation de famille, de son orientation sexuelle, de son état de santé, ou handicap, de ses mœurs ou opinions politiques ou activités syndicales ;
- **Favoritisme ou avantage injustifié** : ce délit concerne tous les élus locaux mais aussi les agents publics ayant participé à la mise en œuvre et à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public (DSP). Il consiste à procurer ou à tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires qui garantissent la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés ou contrats de DSP ;
- **Prise illégale d'intérêt** : fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. Pour constituer le délit de

prise illégale d'intérêt, l'intérêt en question, qui ne peut pas être un intérêt public, doit altérer l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'élu. Il peut être matériel ou moral, direct ou indirect. Il est pris en compte indépendamment de la recherche d'un gain ou avantage personnel et indépendamment de tout préjudice. La prise illégale d'intérêts n'exige par ailleurs aucune intention frauduleuse, le délit étant constitué dès lors que l'acte a été accompli sciemment. Enfin, le fait que l'intérêt personnel de l'élu ne soit pas en contradiction avec l'intérêt général n'a aucune influence sur la caractérisation du délit.

- **Obstruction à l'application de la loi** : il consiste, dans l'exercice de ses fonctions, à faire échec à l'exécution des lois. Il s'agit par exemple du refus de célébrer un mariage.

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

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

Les contrats proposés prévoient entre autres des garanties en cas :

- de fautes commises dans la tenue des registres d'état civil ;
- d'erreurs, de maladroites ou de fautes personnelles involontairement commises dans l'exercice des fonctions entraînant des dommages aux tiers : dommages corporels, dommages matériels, dommages immatériels purs.

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

---

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

---

### 1.6.3. La protection des élus

#### ▷ *Principe de la protection fonctionnelle*

Le CGCT prévoit un dispositif de protection fonctionnelle des élus locaux exerçant des fonctions exécutives qui se traduit par deux mécanismes distincts (deux volets de la protection fonctionnelle) :

- la protection accordée aux élus faisant l’objet de poursuites pénales et civiles ;  
*Art. L. 2123-34 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d’un conseil d’arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*
- la protection des élus victimes de violences, menaces ou outrages à l’occasion de leurs fonctions.  
*Art. L. 2123-35 et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d’un conseil d’arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon du CGCT*

Sont visés par ce dispositif : le maire et les conseillers ayant reçu délégation ou le suppléant.

---

La loi portant création d’un statut de l’élu local étend le droit à la protection fonctionnelle à l’ensemble des membres du conseil municipal, et non plus aux seuls élus exerçant des fonctions exécutives, lorsque ceux-ci sont victimes de violences, menaces ou outrages à l’occasion de leurs fonctions.

---

#### ▷ *Conditions d’attribution*

La protection fonctionnelle constitue un droit pour l’élu et une obligation pour la collectivité, qui se trouve en situation de compétence liée dès lors que plusieurs conditions sont réunies :

- pour le volet « élu poursuivi » : lorsque l’élu est poursuivi pour des faits qui n’ont pas le caractère de faute détachable de l’exercice de ses fonctions. Cette notion a été précisée par la jurisprudence et recouvre des faits présentant le caractère d’une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits qui révèlent des préoccupations d’ordre privé, qui procèdent d’un comportement incompatible avec les obligations qui s’imposent dans l’exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité ;
- pour le volet « élu victime » : la collectivité doit accorder sa protection pour des faits à l’occasion ou du fait des fonctions électives. Outre l’exigence d’un lien avec le mandat, le juge considère également que la collectivité doit s’assurer « qu’aucun motif d’intérêt général ne fait obstacle à ce que le bénéfice de la protection fonctionnelle soit accordé ».

L'attribution de la protection fonctionnelle constitue une compétence exclusive de l'organe délibérant de la collectivité, qui doit se prononcer sur l'octroi de la protection et en définir les modalités de prise en charge. Lorsque la protection est accordée à un élu qui a été victime de violences, menaces ou outrages à l'occasion de ses fonctions, il doit également décider de la réparation à lui accorder pour les dommages qui en résultent.

**Attention :** Lorsque le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation agit en qualité d'agent de l'État, la protection relève de la compétence de l'État et non de la collectivité.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local étend le droit à la protection fonctionnelle de l'élu qui fait l'objet de « poursuites » pour couvrir les situations dans lesquelles les élus visés font l'objet de mesures alternatives à des poursuites pénales et dans tous les cas où le code de procédure pénale leur reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat.

---

### ▷ *Modalités d'attribution*

Depuis la loi n°2024-247 du jeudi 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, la protection fonctionnelle est accordée selon deux procédures distinctes :

- pour le volet « élu poursuivi », la protection fonctionnelle est accordée par délibération de l'organe délibérant ;
- pour le volet « élu victime » : il appartient à l'élu d'adresser une demande de protection à sa collectivité. Il bénéficie de sa protection dans un délai de cinq jours à compter de la réception de sa demande, si la commune effectue deux formalités durant cette période (transmission au représentant du préfet et information des membres du conseil municipal).

Pour rappel, les communes ont depuis 2019 l'obligation de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de leur obligation de protection fonctionnelle. Ces frais ouvrent le droit au versement d'une compensation forfaitaire de l'État, versée annuellement aux communes de moins de 10 000 habitants.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local apporte quelques modifications à la nouvelle procédure automatique d'octroi de la protection fonctionnelle, qui sera désormais applicable à tout membre du conseil municipal victime de violences, menaces ou outrages à l'occasion de ses fonctions. Ces élus devront également être couverts par le contrat d'assurance souscrit par la commune au titre de la protection fonctionnelle.

---

## 1.7. LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics (RGP) introduite par l'ordonnance du 23 mars 2022 entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, s'inscrit dans une démarche ambitieuse de modernisation de la gestion publique. L'objectif est de promouvoir un pilotage de l'action publique par les enjeux et par les risques. L'objectif est de limiter l'intervention du juge financier à la sanction des infractions les plus graves portant sur les enjeux financiers les plus importants ou les plus attentatoires à l'ordre public financier.

La réforme a conduit à modifier les régimes de responsabilité auxquels étaient auparavant soumis les gestionnaires publics :

- Le régime de responsabilité financière commun à l'ensemble des gestionnaires publics, jusqu'alors sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), a été rénové ;
- Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire, propre aux seuls comptables publics et aux régisseurs a été supprimé.

Depuis 2023, le régime de responsabilité commun à l'ensemble des gestionnaires publics est confié à la Cour des comptes.

Le nouveau cadre juridique (champ des justiciables, infractions, sanctions, juridiction, procédure) a été codifié dans le code des juridictions financières (CJF).

Les gestionnaires publics sont les justiciables : leur périmètre est inchangé par rapport à celui de la CDBF, soit l'ensemble des gestionnaires dont l'activité a un impact sur les deniers publics.

Les justiciables sont des personnes physiques exerçant les fonctions suivantes : administrateur, collaborateur de cabinet, agent titulaire ou non des organismes publics, ordonnateur, comptable, régisseur, représentant, administrateur ou agent de structures de droit privé (entreprise nationale publique, fondations, associations...) si celles-ci sont dans le champ du contrôle administratif d'une chambre régionale ou territoriale des comptes ou de la Cour des comptes.

Sont également justiciables les autorités de tutelle ayant approuvé les faits susceptibles de constituer une infraction.

Toute personne est donc potentiellement concernée dès lors qu'elle commettrait une faute dans l'exercice de ses missions qui serait constitutive d'une infraction prévue par le CJF. Toutefois, ce code prévoit des dispositions exonératoires de responsabilité. Ainsi, conformément aux articles L. 131-5 et L. 131-6 du code des juridictions financières, sauf en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, l'agent qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction, la responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée

se substituant, dans ce cas, à la sienne. Il en est de même lorsque l'agent peut présenter un ordre écrit de l'autorité territoriale dûment informée ou d'une délibération préalable, en rapport direct avec les faits, de l'organe délibérant dûment informé.

Les élus locaux et les ministres, compte tenu de leur responsabilité politique, restent non-justiciables, sauf dans des cas très précis (exemple de la gestion de fait, de l'inexécution d'une décision de justice, de l'octroi d'avantage injustifié dans le cadre d'une réquisition du comptable).

Les infractions sanctionnées par la CDBF ont été reprises en veillant à les moderniser :

- Infractions modernisées, dont les conditions de déclenchement ont été limitées :
  - Le non-respect des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses ou à la gestion des biens de l'organisme peut être désormais sanctionné à la double condition cumulative qu'il soit constitutif d'une faute grave et qu'elle ait causé un préjudice financier significatif à l'organisme concerné. C'est l'infraction dite «générique» prévue à l'article L. 31-9 du CJF ;
  - l'octroi d'un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, à autrui. De plus, l'octroi d'un avantage injustifié à soi-même est également prohibé. La condition tenant au fait que cet avantage devait constituer un préjudice pour être sanctionné a été supprimée. Enfin, l'octroi de l'avantage injustifié à autrui ne peut être sanctionné que s'il est mû par un «intérêt personnel direct ou indirect».
- Infractions maintenues dans leur principe et leur rédaction :
  - engagement de dépense sans respecter les règles du contrôle budgétaire ou sans avoir reçu de délégation à cet effet ;
  - inexécution d'une décision de justice entraînant la condamnation pécuniaire de l'organisme public ;
  - situations de gestion de fait dans lesquelles une personne n'ayant pas la qualité de comptable public reçoit ou manie des fonds publics sans habilitation.
- Infractions créées par le régime de la RGP :
  - échec à la procédure de mandatement d'office dans les collectivités locales et les organismes publics ;
  - non-production des comptes.
- Enfin, certaines infractions du régime CDBF ont été supprimées comme l'obligation de déclaration fiscale ou l'imputation de dépense pour dissimuler un dépassement de crédit (devenue sans objet compte tenu des contrôles informatiques intégrés dans les systèmes d'information).

Si les infractions sont caractérisées et la responsabilité du gestionnaire public retenue par la formation de jugement, la sanction consiste en une amende, selon des plafonds fixés par le CJF, et dont le montant est proportionné à la gravité des faits, à leur éventuelle réitération et, le cas échéant, à l'importance du préjudice causé à l'organisme. Le juge peut également dispenser de peine.





# VOTRE ÉQUIPE

## 2.1. LE CONSEIL MUNICIPAL

### 2.1.1. Les attributions du conseil municipal

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

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

Les affaires de la commune ne correspondent pas à des domaines d'activité déterminés, mais elles se caractérisent par le but d'intérêt public communal poursuivi par le conseil municipal en décidant d'intervenir. Par exemple, des travaux destinés à prévenir les conséquences dommageables pour les biens et terrains situés sur le territoire communal du déversement d'eaux pluviales présentent un caractère d'intérêt communal, alors même qu'ils sont réalisés sur l'emprise d'une voirie départementale (CE, 25 juillet 1986). Le juge administratif a apporté quelques précisions et limites à cette notion, par exemple en considérant que la collectivité ne peut accorder des aides à des personnes privées poursuivant un intérêt lucratif autres que celles définies par les textes régissant cette compétence (CE 6 juin 1986). La jurisprudence du juge administratif concernant les limites et les interprétations de la notion « d'affaires communales » est vaste et précise. D'une manière générale, on retiendra que le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que l'article L. 2121-29 du CGCT : « *habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les attributions conférées au maire.* » (CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n° 193716).

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

En outre, le conseil municipal (articles L. 2121-29 et suivants du CGCT):

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

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

*Article L. 2122-22 du CGCT*

Les attributions dont le maire peut être chargé par délégation de l'assemblée délibérante pendant la durée de son mandat portent sur tout ou partie des affaires concernant :

- la fixation ou la modification des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux. Il procède à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;
- la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune et n'ayant pas un caractère fiscal\*. Ces droits et tarifs pouvant faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;
- la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et la passation à cet effet des actes nécessaires ;

---

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

- la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;
- la conclusion et la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;
- la passation de contrats d'assurance et, l'acceptation des indemnités de sinistre afférentes à ces contrats ;
- la création de régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;
- la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;
- l'acceptation de dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
- l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ;
- la fixation des rémunérations et le règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;
- la fixation dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines) du montant des offres de la commune à notifier aux expropriés ;
- la création de classes dans les établissements d'enseignement ;
- la fixation des reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;
- l'exercice au nom de la commune, des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, ainsi que l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues aux articles L. 211-2 à L. 211-2-3 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code, dans les conditions que fixe le conseil municipal ;
- l'exercice d'actions en justice au nom de la commune ou la défense de la commune dans les intentions intentées contre elle\* ;
- le règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux\* ;
- l'avis de la commune, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;
- la signature de la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme (conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté) ainsi que la signature de la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code (conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux) ;

---

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

- la réalisation de lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
- l'exercice, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, du droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme. ;
- l'exercice au nom de la commune du droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ;
- la prise des décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune et la conclusion de la convention prévue à l'article L. 523-7 du même code ;
- l'autorisation, au nom de la commune, du renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;
- l'exercice du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;
- la demande de subvention à tout organisme financeur ;
- la réalisation des dépôts des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;
- l'exercice du droit relatif à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;
- la possibilité d'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;
- l'admission en non-valeur des titres de recettes, ou certaines catégories d'entre eux, présentés par le comptable public, chacun de ces titres correspondant à une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par délibération du conseil municipal, qui ne peut être supérieur à un seuil fixé par décret. Ce même décret précise les modalités suivant lesquelles le maire rend compte au conseil municipal de l'exercice de cette délégation ;
- l'autorisation des mandats spéciaux que les membres du conseil municipal peuvent être amenés à exercer dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que le remboursement des frais afférents prévus à l'article L. 2123-18 du CGCT.

---

**Remarques :** Article L. 2122-23 du CGCT

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

Sauf dispositions contraires dans la délibération portant délégation d'attribution, les décisions peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du CGCT.

Les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire.

Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.

Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation.

---

### 2.1.3. Les droits des conseillers municipaux

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

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

#### **Dispositions générales**

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

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

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

Les conseillers municipaux peuvent poser des questions orales relatives aux affaires de la commune. La fréquence et les règles de présentation et d'examen

de ces questions sont fixées dans le règlement intérieur (commune de 1000 habitants et plus – [disposition entrant en vigueur lors du renouvellement général de mars 2020]) ou dans une délibération du conseil municipal en l'absence de règlement intérieur.

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

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

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

### ▷ *Mission d'information et d'évaluation*

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

Une mission d'information et d'évaluation peut être créée dans les communes de 20 000 habitants et plus à la demande du sixième des membres du conseil municipal. Cette mission est chargée de recueillir des éléments d'information sur les questions d'intérêt communal ou procéder à l'évaluation d'un service public communal. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. Aucune mission ne peut être créée à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile précédant le renouvellement général des conseils municipaux. Les dispositions relatives à cette mission (modalités de fonctionnement, composition, durée, etc.) sont fixées par le règlement intérieur.

### ▷ *Fonctionnement des groupes d'élus*

*Article L. 2121-28 du CGCT*

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

Le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal, charges sociales incluses.

#### **2.1.4. Les droits de l'opposition**

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

Ces dispositions, rédigées en termes généraux, s'appliquent à la communication régulière sur les actions menées par la municipalité, quel que soit le support utilisé : publications périodiques éditées directement par la commune ou gérées par un tiers, diffusion sur papier ou par les technologies de l'information et de la communication. En cas de limitation de leur droit d'expression, les élus de l'opposition peuvent saisir le tribunal administratif afin de mettre un terme à ces manquements à la légalité.

Toutefois, il convient de rappeler que le droit d'expression sur les affaires communales doit être exercé par leurs titulaires, qu'ils soient de la majorité municipale ou de l'opposition, dans le respect des règles fixées par le code électoral et par la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse. La responsabilité du maire, en tant que directeur de la publication, doit être appréciée à l'aune de la jurisprudence administrative, mais également de la jurisprudence judiciaire. Le maire peut refuser la publication d'un texte comportant des risques de troubles à l'ordre public, à la sécurité et à la tranquillité publique.

Pour ce qui concerne l'expression des conseillers d'opposition sur les réseaux sociaux de la commune, le juge administratif a eu l'occasion d'admettre un espace réservé selon les réseaux sociaux.

Réseau	Droit d'expression	Jurisprudence
Facebook	Oui	CAA Lyon, 26 juin 2018, n°16LY04102)
Twitter (ou X)	Non Au regard de ses caractéristiques techniques	CAA Lyon, 26 juin 2018, n°16LY04102 TA Versailles, 1 <sup>re</sup> ch., 20 oct. 2022, n° 2100626
Instagram	Non Au regard de ses caractéristiques techniques et de sa finalité, le partage de photographies et de vidéos.	TA Versailles, 1 <sup>re</sup> ch., 20 oct. 2022, n° 2100626
LinkedIn	Non Au regard de son usage : « une brève présentation de cette dernière ainsi que des offres d'emplois dans les services municipaux. Si y figurent aussi quelques informations relatives à des événements locaux »	TA Versailles, 1 <sup>re</sup> ch., 20 oct. 2022, n° 2100626
YouTube	Non	TA Versailles, 1 <sup>re</sup> ch., 20 oct. 2022, n° 2100626

Enfin, conformément à l'article L. 2121-27 du CGCT, dans les communes de plus de 3 500 habitants les élus de l'opposition peuvent disposer sans frais d'un local commun.

### 2.1.5. Les séances du conseil municipal

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

#### ▷ Dispositions générales

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

- du représentant de l'État dans le département (ce délai peut être réduit à la demande du représentant de l'État en cas d'urgence) ;
- du tiers au moins des conseillers municipaux en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants ;

Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune à condition que ce lieu ne contrevienne pas au principe de neutralité, qu'il offre de bonnes conditions d'accessibilité et de sécurité et qu'il permette la

publicité des séances. Les habitants doivent être informés du changement de lieu par tout moyen à la convenance de la commune.

Toutefois, dans une commune nouvelle, le conseil municipal peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la commune nouvelle. Le public est avisé de cette décision par tout moyen de publicité au choix du maire, au minimum quinze jours avant la tenue de ces réunions.

### ▷ *Convocation du conseil municipal*

Toute convocation est faite par le maire. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.

Le délai à respecter entre la date d'envoi de la convocation et celle de la réunion est de trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants (L. 2121-11) et de cinq jours francs (L. 2121-12) dans les autres communes. En cas d'urgence, ce délai peut être abrégé par le maire sans, toutefois, être inférieur à un jour franc. Dans ce cas, dès l'ouverture de la séance, le conseil municipal doit se prononcer sur l'urgence invoquée par le maire.

La convocation doit être écrite, sous quelque forme que ce soit, indiquer tous les points de l'ordre du jour, être mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires qui seront délibérées doit être jointe à la convocation. Cette disposition est également applicable dans les communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'une délibération porte sur une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

### ▷ *Règlement intérieur*

L'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 1 000 habitants.

En revanche, le conseil municipal des communes de 1 000 habitants et plus doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Cet acte fixe les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT.

Il doit préciser par ailleurs :

- les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire qui doit se dérouler deux mois avant le vote du budget ;

- les modalités de la consultation par le conseil municipal des projets de contrat de service public ou de marché ;
- les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux (présentation, examen, fréquence...);
- les modalités d’expression, dans le bulletin municipal des conseillers municipaux n’appartenant pas à la majorité municipale (voir « *droits de l’opposition* »).
- De plus, le règlement intérieur doit fixer les règles de présentation et d’examen de la demande de constitution de la mission d’information et d’évaluation intéressant les conseillers municipaux, dans les communes de 50000 habitants et plus, et préciser les modalités de son fonctionnement et de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission (limitée à six mois maximum) ainsi que les conditions de remise de son rapport aux membres du conseil municipal (voir « *les attributions du conseil municipal* »).

Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.

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

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

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

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

Au début de chaque séance :

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

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

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

Le conseil municipal peut voter selon trois modes de scrutin :

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

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

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

### ▷ *Commissions municipales*

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

de droit, dans les huit jours suivant leur constitution ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent.

Lors de leur première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Dans les communes de plus de 1000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.

Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

### ▷ *Publicité des délibérations*

Les délibérations du conseil municipal entrent en vigueur lorsque :

- elles ont fait l'objet d'une formalité de publicité : pour les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel pris par les autorités communales en principe par une publication sous forme électronique, et pour les décisions individuelles en principe par une notification à l'administré concerné ;
- si elles sont soumises à cette obligation, ont fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement au titre du contrôle de légalité.

*Articles L. 2131-1, L. 2131-2 et R. 2131-1 du CGCT.*

*Voir le chapitre 1 « 1-2-5 L'entrée en vigueur des actes »*

Les délibérations doivent être inscrites dans un registre, la liste des délibérations doit faire l'objet d'un affichage et d'une publication en ligne et un procès-verbal doit établir et conserver le déroulement et les décisions des séances des assemblées délibérantes. Ce procès-verbal peut être communiqué au public.

*Articles L. 2121-23 et R. 2121-9, L. 2121-25, L. 2121-15 et L. 2121-26 du CGCT*

*Article L. 311-9 du CRPA*

*Voir le chapitre 1 « 2-3 Le formalisme des actes pris par les autorités communales » et « 1-2-5 L'entrée en vigueur des actes »*

Par ailleurs, le dispositif des délibérations approuvant une convention de délégation de service public ainsi que le dispositif des délibérations prises en matière d'interventions économiques doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune

*Article L. 2121-24 (1<sup>er</sup> alinéa) du CGCT*

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

Articles L. 2121-4 à L. 2121-6 et L. 2121-35 à L. 2121-39 du CGCT

### ▷ *Démission d'office*

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

### ▷ *Démission volontaire*

La démission des membres du conseil municipal doit être adressée au maire. Elle est définitive dès sa réception par le maire, lequel en informe aussitôt le préfet.

La démission doit être exprimée dans un document écrit, daté et signé par l'intéressé et rédigée en termes non équivoques.

La démission collective est valable dès lors qu'elle comporte l'indication individuelle des démissionnaires ainsi que leur signature.

La démission entre en vigueur dès sa réception par le maire.

### ▷ *Dissolution du conseil municipal*

S'agissant de la dissolution d'un conseil municipal, celle-ci ne peut intervenir que par décret motivé pris en Conseil des ministres et publié au Journal officiel.

S'il y a urgence, un conseil municipal peut être suspendu, pendant une durée ne pouvant excéder un mois, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département.

D'une manière générale, une dissolution ne se justifie, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État, que lorsque les dissensions au sein du conseil municipal empêchent son bon fonctionnement ainsi que le fonctionnement de l'administration communale.

### ▷ *Délégation spéciale*

Une délégation spéciale est nommée dans un délai de huit jours par le représentant de l'État dans le département en cas de dissolution du conseil municipal, de démission de tous ses membres en exercice, en cas d'annulation définitive des élections ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué. La délégation spéciale est composée de trois membres dans les communes de moins de 35 000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les communes d'une population supérieure. La délégation spéciale élit son président et, s'il y a lieu, son

vice-président. Les pouvoirs de cette délégation sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Elle ne peut engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant, ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur municipal, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public. Dès que le conseil municipal est reconstitué, ses fonctions expirent de plein droit.

## 2.2. VOS ADJOINTS

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

#### ▷ *Le maire*

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

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

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

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

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

#### ▷ *Les adjoints*

Le nombre d'adjoints est décidé par le conseil municipal ; il ne doit pas excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (articles L. 2122-10 et L. 2122-2 du

CGCT).La détermination du nombre d'adjoints dans chaque commune doit précéder l'élection de ces derniers.

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

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

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

---

## Remarques

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

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

### **Adjoints de quartier**

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

## Adjoints spéciaux

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

## Incompatibilités

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

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

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

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

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

### ▷ *Délégation de fonctions*

Le maire est seul chargé de l'administration de la commune. Toutefois, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des conseillers municipaux.

Lorsque le maire retire la délégation qu'il avait donnée à un adjoint, l'assemblée délibérante doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions, Si le conseil se prononce en faveur du maintien de l'adjoint dépourvu de délégations, celles-ci pourront être confiées par le maire à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux. Si le conseil se prononce contre le maintien de cet adjoint, son

poste devient vacant et le conseil peut, par la suite, procéder à l'élection d'un nouvel adjoint ou le supprimer.

Le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire pour cause d'incompatibilité ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

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

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

### ▷ *Délégation de signature*

Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, au directeur général et au directeur des services techniques, aux responsables de services communaux.

Lorsqu'il agit par délégation du conseil municipal, le maire peut également subdéléguer sa signature à un adjoint ou un conseiller municipal dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du CGCT, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation (article L. 2122-23 du CGCT)

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

La mise en œuvre des dispositions du CGCT relatives aux délégations du maire s'articule avec la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a pour objet de prévenir les conflits d'intérêts. La loi du 11 octobre 2013 dispose ainsi en son article 1<sup>er</sup> que « les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ou tout risque d'influence étrangère ».

Le conflit d'intérêts est une situation d'interférence entre deux intérêts qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

---

La loi portant création d'un statut de l' élu local a modifié le champ du conflit d'intérêts : celui-ci ne peut désormais être constitué qu'entre un intérêt public et un intérêt privé, à l'exclusion des conflits dits « public-public ».

---

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à la définition précitée « sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».

Les articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 précisent l'articulation des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative aux élus locaux en situation de conflit d'intérêts avec celles du CGCT relatives aux délégations. Le décret du 31 janvier 2014 distingue la situation des chefs des exécutifs locaux de celle des autres élus titulaires d'une délégation de signature.

### **En ce qui concerne le maire**

*Article 5 du décret du 31 janvier 2014*

Lorsque le maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il prend un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18 du CGCT, la personne chargée de le suppléer.

Dans ce cas de figure, le chef de l'exécutif local n'adresse aucune instruction à son délégataire par dérogation aux dispositions de droit commun de l'article L. 2122-18 du CGCT en vertu desquelles le délégataire agit sous la surveillance et la responsabilité du maire.

Ce mécanisme d'abstention s'applique pour l'ensemble des fonctions du maire, qu'il agisse dans le cadre de ses pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal, les décisions sont en principe prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire à la suite d'une situation de conflit d'intérêts. Seule une disposition contraire à la règle précitée dans la délibération portant délégation permet une prise de décision par l'élu subdélégué en cas d'empêchement du maire (article L. 2122-23 du CGCT).

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

*Article 6 du décret du 31 janvier 2014*

Lorsqu'un élu municipal titulaire d'une délégation de signature du maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le maire par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences.

Le maire détermine par arrêté les questions pour lesquelles le délégataire doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Ce mécanisme est applicable à l'ensemble des délégataires, qu'il s'agisse d'adjoints au maire ou d'autres membres du conseil municipal titulaires d'une délégation dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18 du CGCT.

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

Afin d'éviter toute vacance dans l'exercice du pouvoir municipal, la loi a prévu la suppléance du maire en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement de celui-ci.

Le maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par l'assemblée délibérante ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.

Il n'appartient donc pas au maire de désigner l'élu qui va le remplacer.

La jurisprudence assimile la démission à un cas d'empêchement et considère que la démission d'un maire a pour effet de mettre fin à ses fonctions dès qu'elle devient effective.

Le Conseil d'État a précisé que l'absence ou l'empêchement du maire ne rend pas caduques les délégations qu'il a antérieurement accordées.

La suppléance n'est mise en œuvre que si l'absence ou l'empêchement du maire ne lui permet pas d'accomplir un acte indispensable à la bonne administration de la commune. C'est ainsi, par exemple, que l'éloignement du maire de la commune ne saurait constituer un obstacle à la convocation du conseil municipal ; par conséquent, l'adjoint ne peut évoquer la règle de la suppléance pour procéder à la convocation du conseil de son propre chef.

L'adjoint ou le conseiller municipal désigné remplace le maire tant comme agent de la commune que comme agent de l'État (CE 18 juin 1969, Époux Mercier et a., nos 73425), pour l'ensemble de ses attributions (CE, 25 juillet 1986, Élection du maire de Clichy, n° 67767). Le maire par intérim peut ainsi modifier l'ordre du jour du conseil municipal qu'il préside (CAA Douai, 30 déc. 2003, Gonthier, n° 02DA001825).

On notera que l'organisation de la suppléance par l'article L. 2122-17 du CGCT, ne fait pas obstacle à ce qu'un maire devant se trouver éloigné de sa commune à certains moments ou pendant une certaine période, use des pouvoirs que lui donne l'article L. 2122-18 afin d'accorder des délégations à un ou plusieurs de ses adjoints sans être tenu de respecter le rang établi entre les adjoints pour la suppléance (QE n° 42530 JOAN 01/05/2000 p.2752).

Si le maire a cessé ses fonctions définitivement, pour quelque cause que ce soit (*démission, décès*), ces fonctions deviennent effectivement vacantes. Son remplaçant peut exercer la plénitude des fonctions exécutives (*les délégations anté-*

rièreurement consenties par l'ancien maire subsistant sous la surveillance et la responsabilité du suppléant) jusqu'à la séance du conseil où est élu un nouveau maire.

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

La démission d'un adjoint (comme celle du maire) doit être adressée au représentant de l'État dans le département. Elle est définitive à partir de son acceptation par le préfet ou, à défaut de cette acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

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

L'adjoint (ou le maire) cesse ses fonctions dès que sa démission entre en vigueur sauf si la suppléance ne peut s'appliquer du fait de la démission collective du conseil. Dans ce cas il continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur.

## 2.3. LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

### 2.3.1. L'élection des conseillers communautaires

▷ *La détermination du nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)*

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

Les communautés urbaines et les métropoles peuvent procéder également à un accord local mais selon des dispositions spécifiques prévues au premier alinéa du VI de l'article L. 5211-6-1.

▷ *Répartition des sièges en application du droit commun*

En application des règles de droit commun et en l'absence de tout accord local valide adopté dans les délais prévus par la loi, le conseil communautaire est recomposé en partant d'un effectif de référence défini au III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT par rapport à la population de l'EPCI. Les sièges correspondant à la

strate démographique de l'EPCI sont répartis entre ses communes membres à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de leur population (dernière population municipale disponible).

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

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

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

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

### ▷ Répartition des sièges en fonction d'un accord local

Un accord local doit être adopté par la moitié des conseils municipaux regroupant les deux tiers de la population totale de l'EPCI ou par les deux tiers des conseils municipaux regroupant la moitié de cette même population totale, cette majorité devant également comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale des communes membres.

### **Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération**

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

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

- Une commune ne peut compter davantage de conseillers communautaires que le nombre de conseillers attribués à une commune dont la population est plus élevée.
- Ce nouveau dispositif assure la représentation de chaque commune au sein de l'organe délibérant sans qu'une commune puisse disposer à elle seule de la majorité.
- Enfin, la représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire ne peut être supérieure ou inférieure de plus de 20 % par rapport à son poids démographique dans l'EPCI à fiscalité propre. Un accord local peut s'écarter de cette condition, seulement s'il attribue un siège supplémentaire à tout ou partie des communes n'ayant bénéficié que d'un seul siège à l'issue de leur répartition proportionnelle à la population.

### **Pour les communautés urbaines et les métropoles**

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

Toutefois, depuis la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, les communautés urbaines bénéficient des dispositions du V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Pour rappel, en application du V de cet article, si le nombre de sièges attribués à titre forfaitaire représente plus de 30 % des sièges répartis en fonction de la population, un nombre de sièges supplémentaires correspondant à 10 % du nombre total de sièges répartis est réparti à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les communes ayant bénéficié d'au moins un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population.

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

répartition des sièges supplémentaires doit respecter les règles décrites ci-dessus.

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

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

#### **Dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires représentant les communes au sein des organes délibérants des EPCI sont « les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau ». Cependant, lorsqu'il y a lieu d'élire à nouveau le maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune concernée sont désignés selon le nouvel ordre du tableau résultant de cette élection. La loi n°2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité est sans incidence sur l'élection des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1000 habitants.

#### **Dans les communes de 1 000 habitants et plus**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage en même temps que les conseillers municipaux. L'électeur désigne le même jour sur le même bulletin de vote les élus de sa commune et ceux de l'EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figure de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue.

La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas inverse.

Les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal.

La liste de ces candidats est composée alternativement de personnes de chaque sexe.

Tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal.

Tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats aux élections municipales.

Lorsque le nombre de sièges de conseiller communautaire à pourvoir excède les trois cinquièmes du nombre de sièges de conseiller municipal à pourvoir, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire reprend l'ordre de présentation de la liste des candidats au conseil municipal.

### ▷ *Les règles applicables entre deux renouvellements généraux*

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

En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges.

### ▷ *Désignation des nouveaux conseillers communautaires*

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

#### **Dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Les conseillers communautaires sont désignés suivant l'ordre du tableau.

Au regard de l'évolution du mode de scrutin pour les élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, le tableau du conseil municipal sera élaboré selon les mêmes modalités que celles des communes de plus de 1 000 habitants.

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

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

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

### **Dans les communes de 1000 habitants et plus**

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

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

Les votants ne peuvent ajouter des noms, en supprimer ou modifier l'ordre de présentation sur chaque liste. De plus, chaque liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Enfin, des listes incomplètes peuvent être présentées.

À la suite de l'élection, la répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, ce qui est de nature à permettre la représentation de l'opposition municipale.

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

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

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élu et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

### 2.3.2. Le fonctionnement du conseil communautaire

#### ▷ Règles générales

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

Pour l'application des articles L. 2121-11 (délai de convocation du conseil municipal pour les communes de moins de 3 500 habitants) et L. 2121-12 (délai de convocation du conseil municipal pour les communes de 3 500 habitants et plus), ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus.

L'article L. 2121-22-1 (création d'une mission d'information et d'évaluation) s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus.

Le conseil communautaire se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative de son président.

L'EPCI assure la diffusion de l'information auprès de ses conseillers communautaires qui ont droit de s'exprimer sur les affaires soumises à délibération, au cours des débats, et de proposer des amendements aux projets de délibérations. Ce droit s'exerce sous l'autorité du président du conseil communautaire qui assure la police de l'assemblée et veille au bon déroulement de la séance. Le règlement intérieur, soumis au contrôle du juge administratif, ne peut porter atteinte au droit d'expression et au droit d'amendement des élus en les limitant de façon abusive.

Les conseillers communautaires peuvent poser des questions orales relatives aux affaires de l'EPCI.

Les conseillers communautaires ont le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil communautaire, des budgets et des comptes de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que des arrêtés pris par le président.

### ▷ *Le bureau du conseil communautaire*

Le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 20 % de l'effectif de celui-ci et 15 vice-présidents ou 20 dans les métropoles. Ce nombre peut être porté à 30 %, dans la limite de 15 vice-présidents ou 20 vice-présidents dans les métropoles, par délibération à la majorité des deux tiers du conseil.

Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant.

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, sauf en matière :

- budgétaire (vote du budget, approbation du compte financier unique, institution et fixation des taux, tarifs et redevances) ;
- statutaire (propositions de modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement, de durée de l'EPCI...);
- d'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
- de délégation de gestion de service public ;
- de dispositions portant orientation en matière d'aménagement communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

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

### **Le président du conseil communautaire**

Le président est élu par le conseil communautaire lors de sa première réunion. Le président est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale. Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.

Il est seul chargé de l'administration.

Toutefois, il peut donner par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur des services techniques et aux responsables de services.

Il peut également déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Le président peut subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents. Il convient de remarquer qu'il s'agit bien d'une subdélégation donnée aux vice-présidents par le président, organe exécutif, celui-ci étant le seul responsable devant l'organe délibérant de l'exercice des délégations qui lui ont été confiées.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut enfin, par délégation de son organe délibérant, être chargé d'exercer, au nom de l'établissement, les droits de préemption, ainsi que le droit de priorité, dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. Le président peut également déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions que fixe l'organe délibérant de l'établissement. Il rend compte à la plus proche réunion utile de l'organe délibérant de l'exercice de cette compétence.

Les fonctions de président et de vice-président sont incompatibles avec celles de militaire en position d'activité. Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation.

### **2.3.3. La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au terme de la première année suivant l'installation du conseil municipal de la commune concernée, lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné, le siège devenu vacant est pourvu par le premier candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu, sans tenir compte de son sexe. Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement pouvant pourvoir le siège sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire, sans tenir compte de son sexe.

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

Dans ce cas, son successeur est désigné par le conseil municipal parmi ses membres, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de même sexe.

La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les listes peuvent être incomplètes.

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

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

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

### L'essentiel

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

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

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

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

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

Il convient par ailleurs de se reporter aux indications données sur la prévention des conflits d'intérêts. En effet, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts «sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions». Les dispositions de l'article L. 1111-6 du CGCT prévoient les cas dans lesquels un élu d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités désigné pour représenter cette collectivité ou ce groupement au sein d'un autre organisme n'est pas considéré comme étant en situation de conflit d'intérêts du seul fait de cette désignation.

---

La loi portant création d'un statut de l'élu local a modifié le champ d'application de ce principe d'absence de conflit d'intérêts, en le rendant applicable à l'ensemble des élus désignés pour représenter une collectivité ou un groupement au sein d'une autre personne morale, sous réserve qu'ils ne perçoivent pas d'indemnités de fonction au titre de cette représentation et qu'ils ne possèdent pas d'autre intérêt, professionnel ou personnel. Ces élus doivent toutefois s'abstenir de participer à certaines décisions de la collectivité ou du groupement et aux commissions portant sur la commande publique, lorsque la personne morale concernée est directement intéressée.

---

## 2.4.1. Commissions municipales

### ▷ *Commissions issues du conseil municipal*

*Articles L. 2121-21 et L. 2121-22 du Code général des collectivités territoriales*

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil. En aucun cas, elles ne peuvent prendre des décisions à la place du conseil municipal ou du maire.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent la désignation de leurs membres, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Lors de cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider en cas d'empêchement du maire.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.

Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

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

#### **Commissions d'appel d'offres**

*Article L. 1414-2 du Code général des collectivités territoriales*

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

- commune de 3 500 habitants et plus : l'autorité habilitée à signer le marché public ou son représentant (maire ou élu disposant d'une délégation pour

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

Des suppléants sont élus en nombre égal à celui des membres titulaires.

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

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

Une commission similaire à la commission d'appel d'offres, compétente pour les marchés publics, existe pour les contrats de concession, dont les délégations de service public (articles L. 1410-3 et L. 1411-5 du CGCT).

A la différence des commissions d'appel d'offres, les commissions compétentes pour les concessions et les délégations de service public n'attribuent pas ces contrats. Elles sont chargées d'analyser les dossiers de candidature, de dresser la liste des candidats admis à présenter une offre, d'analyser les propositions des candidats et d'émettre un avis sur celles-ci. Il appartient au conseil municipal d'attribuer le contrat sur la base du classement des candidats, opéré par l'autorité habilitée à signer le contrat.

## **2.4.2. Organismes extérieurs au conseil municipal**

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

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

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

Le nombre de membres du conseil d'administration est fixé par délibération du conseil municipal.

Pour le CCAS, le conseil d'administration comprend notamment des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal. Pour le CIAS, il est composé notamment de membres élus en son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de cet établissement (article L. 123-6 du CASF). L'élection se fait au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel.

Le conseil d'administration est composé, à part égale des membres élus susmentionnés et de membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes en cause (huit maximum, dans les deux cas, article L. 123-6 et R. 123-7 du CASF).

Les membres du conseil d'administration sont désignés à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de celui-ci. Ne peuvent siéger au conseil d'administration les personnes qui fournissent des biens ou des services au centre (articles R. 123-10 et R. 123-15 du CASF).

Le mandat des membres précédemment élus prend fin dès l'élection des nouveaux membres et, au plus tard, dans le délai de deux mois (article R. 123-10 du CASF).

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

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

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

Le conseil de surveillance d'un établissement public de santé de ressort communal est composé de 9 membres et peut exceptionnellement être porté à 15 membres sur décision du directeur général de l'agence régionale de santé.

S'il est composé de 9 membres, le conseil comprend notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et un représentant d'un établissement public de coopération intercommunale dont cette commune est membre.

S'il est composé de 15 membres, le conseil comprend notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et un autre

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

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

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

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

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

---

**Nota :** les représentants de la commune sont désignés par le conseil municipal en son sein (article R. 6143-4 du code de la santé publique).

Des incompatibilités sont prévues empêchant de siéger au conseil de surveillance (article L. 6143-6 du code de la santé publique).

---

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

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

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

Le conseil d'administration d'un établissement public social et médico-social relevant d'une seule commune comprend douze membres (treize dans le cas où l'établissement a son siège dans une commune dont il ne relève pas). Il est composé notamment de trois représentants de la commune de rattachement, dont le maire qui assure la présidence du conseil d'administration de l'établissement public communal (le maire peut y renoncer au profit d'un élu désigné par le conseil municipal). Un représentant de la commune d'implantation, si celle-ci est différente de la commune de rattachement, siège également au sein du conseil d'administration (articles L. 315-10 et R. 315-6 du CASF).

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

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

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

---

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

---

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

*Article R. 315-11 du CASF.*

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

### ▷ *Syndicats mixtes*

*Articles L. 5711-1 et L. 5721-1 du Code général des collectivités territoriales.*

### **Syndicats mixtes fermés**

Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'éta-

blissements publics de coopération intercommunale sont des syndicats mixtes fermés. Pour l'élection des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

Pour l'élection des délégués des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

### **Syndicats mixtes ouverts**

Les syndicats regroupant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public sont des syndicats mixtes ouverts.

Pour l'élection des délégués des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

## **2.4.3. Organismes consultatifs**

### ▷ *Commission consultative des services publics locaux*

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

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

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

*Article L. 2143-3 du Code général des collectivités territoriales*

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des chances, à la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit, dans son article 46, la création d'une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées dans les communes de 5 000 habitants et plus.

Le maire arrête la liste des membres de la commission et la préside. Elle comprend des conseillers municipaux, des représentants d'usagers et des représentants des personnes handicapées.

Une commission intercommunale peut être créée entre plusieurs communes. La liste des membres est arrêtée conjointement par les maires. Présidée par l'un d'eux, elle exerce les mêmes attributions que la commission communale.

## ▷ *Conseils de quartier*

*Articles L. 2143-1 et L. 2122-2-1 du Code général des collectivités territoriales*

Dans les communes de 80 000 et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

Chaque quartier de la commune est doté d'un conseil de quartier dont la composition est fixée par le conseil municipal. La loi permet aux communes de 20 000 à 79 999 habitants de créer, si elles le désirent, des conseils de quartier. Un adjoint au maire peut être chargé d'un ou plusieurs quartiers.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toutes questions concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

## ▷ *Comités consultatifs*

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

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

La composition des comités est fixée par le conseil municipal, sur proposition du maire.

## 2.5. VOTRE PERSONNEL

### 2.5.1. Le statut et la gestion des agents

Les dispositions législatives relatives au statut et à la gestion des agents des collectivités territoriales ont été codifiées au code général de la fonction publique (CGFP) par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021. Les dispositions réglementaires sont en cours de codification. À l'été 2025, ont été publiés les livres I (droits, obligations et protections) et II (exercice du droit syndical et du dialogue social) de la partie réglementaire. Le livre III (recrutement), en cours de

publication, devrait entrer en vigueur à l'automne 2025. Ce chantier devrait aboutir d'ici 2028, conduisant à remplacer les références de certains décrets mentionnés ci-après par celles du CGFP.

## ▷ *Le recrutement des agents territoriaux*

### **L'essentiel**

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

Il existe des modalités de recrutement sans concours pour les emplois de catégorie C et certaines personnes éloignées de l'emploi dans le cadre de dispositifs d'accompagnement spécifiques.

## **1. Les conditions générales de recrutement**

Pour avoir la qualité de fonctionnaire, il faut :

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

A l'exception des cadres d'emplois de la filière police municipale, les ressortissants des États membres de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France, de la principauté d'Andorre ou d'un État pour lequel un accord ou une convention en vigueur l'a prévu peuvent avoir la qualité de fonctionnaires :

- s'ils jouissent de leurs droits civiques dans l'État dont ils sont ressortissants ;
- s'ils n'ont subi aucune condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions ;

- s'ils se trouvent en position régulière au regard des obligations de service national de l'État dont ils sont ressortissants ;
- s'ils remplissent les conditions de santé physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Les conditions d'âge pour l'accès aux concours de la fonction publique ont été supprimées depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2005, sauf pour le recrutement des fonctionnaires de certains cadres d'emplois de la filière de la police municipale classés dans la catégorie active, au sens de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Ainsi, le statut particulier des agents de police municipale prévoit un âge minimal de 18 ans pour le recrutement des gardiens-brigadiers

*Articles L. 321-1 à L. 321-3 du CGFP*

*Article l'article L. 131-5 du CGFP*

*Circulaire du 15 avril 2011 relative aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française.*

*Décret n° 2010-311 du 22 mars 2010 relatif aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française.*

## **2. Les différentes catégories de concours**

Le Code général de la fonction publique (CGFP) prévoit trois voies d'accès à la fonction publique : concours externe, concours interne et troisième concours, qui peuvent être organisées selon les modalités suivantes : sur épreuves exclusivement ou sur titres avec épreuve(s). Tout concours sur titre comprend obligatoirement une épreuve orale d'admission (entretien avec le jury).

### *Les concours externes*

Ils sont ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Le diplôme ou niveau de diplôme requis varie selon la catégorie du concours :

- concours de catégorie A : diplôme de l'enseignement supérieur (diplôme de niveau 6 le plus souvent, et plus rarement un diplôme de niveau 7, sanctionnant une formation de 5 années après le baccalauréat) ;
- concours de catégorie B : baccalauréat, ou, pour certains concours précis, diplôme sanctionnant une formation professionnelle après le baccalauréat (ex : BTS ou DUT...);
- concours de catégorie C : certains concours sont ouverts sans condition de diplôme. Pour d'autres, il faut être titulaire d'un diplôme ou titre spécifique (ex : certificat d'aptitude professionnelle accompagnement éducatif petite enfance...), ou d'un BEP.

Il existe toutefois des dérogations à ce principe :

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

### *Les concours internes*

Il s'agit de concours ouverts :

- aux fonctionnaires territoriaux et aux militaires en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national ;
- aux catégories d'agents suivantes, sous réserve qu'ils soient en activité, en détachement, en congé parental ou qu'ils accomplissent le service national, dans des conditions prévues par les statuts particuliers : fonctionnaires de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique hospitalière, magistrats, agents contractuels de droit public, agents permanents de droit public de l'État, des circonscriptions territoriales ou du territoire et exerçant leurs fonctions sur le territoire des îles Wallis et Futuna ;
- aux personnes en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale ;
- aux candidats justifiant d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen dont les missions sont comparables à celles des administrations et établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils exercent, et qui ont reçu dans l'un de ces États une formation équivalente à celle requise, le cas échéant, par le statut particulier concerné.

*Articles L. 325-3 et L. 325-5 du CGFP*

### *Les troisièmes concours*

Il s'agit de concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée :

- d'une ou plusieurs activités professionnelles quelle qu'en soit la nature ;
- d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ;

- d'une ou plusieurs activités, en qualité de responsable y compris en qualité de bénévole, d'une association.

La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public.

Ce sont les statuts particuliers qui fixent la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ce concours.

*Article L. 325-7 du CGFP*

### **3. L'autorité compétente pour l'organisation des concours**

Trois autorités sont compétentes pour organiser un concours :

- le CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale) est compétent pour l'organisation des concours de catégorie dite « A+ » (administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux du patrimoine, conservateurs territoriaux des bibliothèques et ingénieurs territoriaux en chef) ;
- les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont compétents pour l'ensemble des collectivités territoriales pour l'organisation de l'ensemble des concours de catégorie A et B, à l'exception de ceux relevant de la filière médico-sociale. Ils organisent également, pour le compte des collectivités territoriales affiliées, les concours de catégorie C et les concours, toutes catégories confondues, de la filière médico-sociale ;
- les collectivités territoriales sont compétentes pour l'organisation des concours de la catégorie C et de la filière médico-sociale (toutes catégories confondues) lorsqu'elles ne sont pas affiliées à un centre de gestion. Elles peuvent toutefois choisir, par convention, de confier l'organisation d'un concours à un centre de gestion.

Enfin, l'organisation des concours de la filière des sapeurs-pompiers professionnels relève de la compétence du ministre de l'intérieur ainsi que du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'enseignement supérieur s'agissant du recrutement par concours des personnels de santé au sein de cette filière.

### **4. L'établissement d'une liste d'aptitude**

Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Toutefois, l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement. Le lauréat à un concours est inscrit sur la liste d'aptitude pour deux ans.

S'il n'a pas été nommé à l'issue des deux premières années, il est réinscrit de droit, à la condition d'avoir fait connaître par écrit son intention d'être maintenu sur la liste, pour une troisième année ; de même si l'agent n'est toujours pas nommé au

cours de la troisième année, il est réinscrit de droit, toujours sur sa demande, pour une quatrième année.

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

- l’accomplissement des obligations du service national ;
- l’accomplissement d’un mandat d’élu local ;
- le congé parental, de maternité, d’adoption, de présence parentale et de congé de solidarité familiale ;
- le congé de longue durée ;
- le recrutement en qualité d’agent contractuel pour pourvoir un emploi permanent sur le fondement de l’article L. 332-13 dès lors que cet agent est inscrit sur une liste d’aptitude d’accès à un cadre d’emplois dont les missions correspondent à l’emploi qu’il occupe ;
- l’engagement de service civique conclu dans les conditions prévues à l’article L. 120-1 du code du service national, à la demande de l’intéressé.

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

## **5. Les commissions d’équivalence aux conditions de diplôme pour l’accès aux concours**

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

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

## **6. Les modes de recrutement des personnes en situation de handicap dans la fonction publique territoriale**

Le principe d’égalité entre les fonctionnaires exige qu’aucun candidat, reconnu apte à travailler en milieu ordinaire ne soit empêché, en raison de son handicap, de postuler à un concours ou un emploi de la fonction publique, sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec les conditions de santé particulières exi-

gées pour l'exercice de certaines fonctions à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à exercer cette fonction ).

*Article L. 352-1 du CGFP*

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

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

Lorsque le recrutement a lieu par la voie du concours, en application de l'article L. 352-3 du CGFP, des dérogations aux règles de déroulement des concours et des examens sont prévues pour les personnes handicapées : la durée et le fractionnement des épreuves doivent être adaptés aux moyens physiques des candidats, des aides humaines et techniques peuvent leur être apportées, des temps de repos suffisants sont également accordés entre deux épreuves successives.

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

Par dérogation au principe du recrutement par concours, l'article L. 352-4 du CGFP prévoit la possibilité pour les personnes handicapées d'acquérir la qualité de fonctionnaire, après un recrutement direct en qualité d'agent non titulaire. Le recrutement s'effectue par un contrat au terme duquel l'agent a vocation à être titularisé dans un emploi de catégorie A, B, C, dans les conditions prévues par le décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996.

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

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

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

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

## 7. Les recrutements sans concours

En application de l'article L. 326-1 du CGFP, les recrutements sans concours peuvent intervenir dans les cas suivants :

- la constitution initiale d'un cadre d'emplois, ou la création d'un emploi, par transformation de cadres d'emplois, de corps ou d'emplois existants ;
- les recrutements opérés au titre des emplois réservés ou dans un cadre d'emploi de catégorie C, les fonctionnaires de la fonction publique territoriale peuvent être recrutés sans concours, lorsque le grade de début de carrière est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant selon des conditions d'aptitude prévues par les statuts particuliers.

D'autres dispositifs de recrutement sans concours sont également prévus :

- pour l'emploi de travailleurs handicapés qui peuvent être titularisés directement à l'issue d'un engagement en qualité d'agent contractuel
- le recrutement de jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus dans le cadre du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique

*Articles L. 352-4 et L. 326-10 du CGFP*

### ▷ *La formation des agents territoriaux*

#### **L'essentiel**

Doivent être distinguées d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début puis en cours de carrière dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

Par ailleurs, les agents territoriaux bénéficient depuis 2017 d'un compte personnel d'activité composé notamment d'un compte personnel de formation qui s'est substitué au droit individuel à la formation (DIF) applicable de 2014 à 2016. Les outils utilisés dans le cadre du dispositif de formation sont le plan de formation et le livret individuel de formation.

Les règles relatives à la formation des personnels dans la fonction publique territoriale sont fixées par le législateur. L'objectif de ces dispositions est de garantir une formation adaptée aux besoins des agents et aux attentes des employeurs territoriaux.

Le statut général de la fonction publique pose le principe d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie reconnu à tous les agents publics, notamment les fonctionnaires et agents publics territoriaux.

*L'article L. 422-21 du CGFP détermine les différents types de formation offerts aux agents territoriaux.*

## **1. Les formations statutaires obligatoires**

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

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

Ces actions de formation comprennent :

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

Lorsqu'ils sont affectés sur un premier emploi de secrétaire général de mairie, les fonctionnaires suivent la formation de professionnalisation au premier emploi de secrétaire général de mairie, mentionnée à l'article L. 422-34-1 du code général de la fonction publique.

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

Il est ainsi prévu :

- 5 jours de formation d'intégration, sauf formation en école et lauréats de la promotion interne ;
- un minimum de 3 jours (en catégorie C) ou de 5 jours (en catégories A et B) et un maximum de 10 jours de formation de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi, dans les 2 ans suivant la nomination (sauf pour les médecins territoriaux) ;

- 2 à 10 jours maximum de formation de professionnalisation tout au long de la carrière par périodicité de 5 ans ;
- 3 à 10 jours dans les 6 mois suivant l'affectation sur un poste à responsabilité.

L'accès à un nouveau cadre d'emplois par promotion interne est subordonné au respect, attesté par le CNFPT, des obligations de formation prévues dans le cadre d'emplois d'origine. Dans le cas où le fonctionnaire n'a pas satisfait à ces obligations de formation avant l'échéance des périodes de formation prévues par le statut particulier de son cadre d'emplois d'origine. Il peut toutefois accéder à un nouveau cadre d'emplois s'il justifie préalablement à son inscription sur la liste d'aptitude du suivi des formations en cause.

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

*Article L. 451-18 du CGFP.*

L'article L. 422-28 du CGFP énonce que les agents contractuels territoriaux qui ont été recrutés pour un contrat d'au moins un an sont astreints au suivi des formations d'intégration et de professionnalisation.

## **2. Les autres types de formation**

Relèvent de ces formations :

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

Leur application réglementaire a été fixée par le décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 (en cours de codification dans la partie réglementaire du CGFP).

Ces formations concernent les fonctionnaires et les agents contractuels territoriaux.

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

Lorsqu'elles ne sont pas mises en œuvre par le CNFPT dans le cadre de son programme annuel de formation, ces formations complémentaires peuvent donner

lieu à une procédure d'appel d'offres organisée par la collectivité et leur coût est supporté par le budget de la collectivité.

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

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

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

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les agents bénéficient donc d'un crédit annuel d'heures de formation professionnelle et acquièrent 24 heures de formation par an (jusqu'à 120 heures puis 12 heures par an plafonnées à 150 heures). Il existe une majoration pour les agents non qualifiés qui bénéficient d'un crédit d'heures de 48 heures par an, jusqu'à un plafond de 400 heures.

Lorsque l'agent ne dispose pas de droits suffisants pour accéder à une formation, il peut, avec l'accord de son employeur, utiliser par anticipation les droits non encore acquis au cours des deux années suivantes. Pour les agents à temps non complet, les droits s'acquièrent au prorata du temps travaillé.

Par ailleurs, lorsque le projet de l'agent vise à prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice de ses fonctions, l'agent peut bénéficier d'un crédit d'heures supplémentaires (dans la limite de 150 heures) en complément des droits acquis.

### **3. Le plan de formation**

Le plan de formation, qui détermine le programme des formations de la collectivité, est obligatoirement établi par les employeurs territoriaux. Le plan de formation est présenté à l'assemblée délibérante et transmis à la délégation compétente du Centre national de la fonction publique territoriale (article L. 423-3 du CGFP). Le programme des actions entrant dans ce cadre concerne les formations obligatoires d'intégration et de professionnalisation, de perfectionnement, de

préparation aux concours et examens professionnels et de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française.

## ▷ *La carrière et les cadres d'emplois*

### **L'essentiel**

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

Le cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires territoriaux qui sont soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Ces cadres d'emplois sont regroupés en «filière» (administrative, sportive...).

Actuellement, il existe 59 cadres d'emplois répartis en 10 filières (filières administrative, animation, culturelle, médico-sociale, médico-technique, sociale, police municipale, sapeurs-pompiers professionnels, sportive, technique).

Ils sont répartis par ailleurs en trois catégories (catégories A, B et C).

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

## **1. L'avancement et la promotion**

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

### *Les règles d'avancement*

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

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

### *L'avancement d'échelon*

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

### *L'avancement de grade*

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

### *L'avancement de classe*

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

Ces deux dernières modalités sont prononcées dans les mêmes conditions :

- une vacance doit exister dans le grade ou la classe de niveau supérieur ;
- le fonctionnaire doit remplir les conditions de service effectif fixées par le statut particulier.

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

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

### *La promotion interne*

La promotion interne permet aux fonctionnaires d'accéder au cadre d'emplois supérieur. Elle comporte deux modalités :

- L'avancement au choix, par voie d'inscription sur une liste d'aptitude : les agents promouvables sont inscrits par appréciation de la valeur professionnelle et de l'acquis de l'expérience professionnelle des agents par ordre alphabétique ;
- L'examen professionnel : la liste d'aptitude est établie en fonction de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents mais aussi en fonction des résultats obtenus à cet examen.

Des conditions de quotas fixées par les statuts particuliers en fonction des recrutements de fonctionnaires intervenus dans chaque collectivité limitent le nombre d'agents promus. Ces mécanismes de contingentement ont été assouplis par une réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2024 qui a pour objet d'élargir les possibilités offertes aux employeurs de promouvoir leurs agents. Le fait de promouvoir un agent est notamment conditionné par le recrutement de deux fonctionnaires au lieu de trois auparavant.

Les fonctionnaires sont inscrits sur liste d'aptitude dans la limite du nombre d'emplois qui doivent être effectivement pourvus, puis nommés sur un emploi.

Lorsque le fonctionnaire doit suivre une formation initiale, la titularisation est prononcée au terme du stage par l'autorité territoriale au vu d'un rapport établi par le président du CNFPT.

## *La mobilité*

Depuis le 22 février 2019, la plupart des offres d'emplois des trois fonctions publiques sont disponibles sur un site internet commun : « Choisir le service public », afin de faciliter les démarches de mobilité entre les trois fonctions publiques.

L'article L. 511-4 du CGFP dispose que : « l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière. »

Au sein de la fonction publique territoriale, la mobilité des fonctionnaires se réalise par voie de mutation ou du détachement. Entre les fonctions publiques, elle s'effectue soit par le biais du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, soit par la voie de l'intégration directe. Elle peut également s'exercer par la voie de la mise à disposition.

Les agents ayant obtenu l'accord d'une administration ou d'un organisme d'accueil pour y occuper un emploi peuvent se prévaloir de ce droit à la mobilité. Cette faculté est offerte indépendamment de la forme que prend cette mobilité (mutation, détachement, intégration directe...).

C'est l'agent concerné et non pas la collectivité d'accueil qui doit informer la collectivité d'origine de la mutation. Le silence gardé par la collectivité d'origine pendant deux mois, à compter de la réception de la demande, vaut acceptation.

La durée maximale de préavis posée par la loi est de trois mois mais peut être portée à six mois, par les statuts particuliers, en cas de contraintes particulières. Toutefois, aucun statut particulier ne le prévoit dans la fonction publique territoriale.

Dans tous les cas, le refus opposé à une demande de mobilité doit rester exceptionnel et ne pourra s'appuyer que sur des raisons objectives et particulières tenant à la continuité du fonctionnement du service ou, le cas échéant, à un avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

En cas de mobilité auprès d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement relevant de l'une des trois fonctions publiques, l'agent conserve le bénéfice des droits aux congés acquis au titre de son compte épargne-temps et peut les utiliser en partie ou en totalité.

## *La mutation*

Les fonctionnaires peuvent au cours de leur carrière changer d'affectation soit au sein de leur collectivité, soit au sein d'une autre collectivité.

La « mutation » désigne un changement d'emploi à l'intérieur du même grade et du même cadre d'emplois.

Lors d'une mutation au sein d'une collectivité (mutation interne), le changement d'affectation ou de service peut intervenir à la demande de l'agent ou à l'initiative exclusive de l'autorité territoriale, qui prononce la mutation.

Les mutations d'une collectivité à une autre (mutation externe) interviennent à la demande de l'agent et sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Sauf accord entre cette autorité et l'autorité qui emploie le fonctionnaire, la mutation prend effet trois mois après la notification de la décision par l'autorité d'accueil à l'autorité d'origine.

L'article L. 512-26 du CGFP prévoit que doivent être examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité et les fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé ou de proche aidant.

### *Le détachement*

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

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

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

S'agissant des ressortissants communautaires, l'article L. 513-16 du CGFP prévoit que les emplois des collectivités ne peuvent être occupés par voie de détachement par ces agents que lorsque leurs attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

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

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

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

Au-delà d'une période de cinq ans de détachement, les agents bénéficient d'un droit à l'intégration.

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

Les agents en détachement bénéficient des mêmes droits à l'avancement et à la promotion que les membres du corps ou cadre d'emplois dans lequel ils sont détachés. Les fonctionnaires exerçant un mandat exécutif local dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales (L. 2123-10, L. 3123-8 et L. 4135-8) sont placés en position de détachement. En revanche les fonctionnaires exerçant les fonctions de membre du Gouvernement, de Parlementaire français ou européen sont mis en disponibilité d'office.

L'article L. 513-20 du CGFP permet au fonctionnaire détaché dans un cadre d'emplois ou un emploi et ayant bénéficié d'une promotion interne, d'être maintenu en détachement dans son emploi pour y accomplir son stage.

Un fonctionnaire peut faire l'objet d'un détachement d'office lorsqu'il participe à l'exercice d'une activité d'une personne morale de droit public employant des fonctionnaires qui est transférée à une personne morale de droit privé ou à une personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial (article L. 441-1 du CGFP).

### *La mise à disposition*

La mise à disposition, comme le détachement, est une des modalités permettant d'effectuer une mobilité entre fonctions publiques.

A la différence du détachement, la mise à disposition ne constitue pas une position statutaire en soi : le fonctionnaire demeure en position d'activité auprès de sa collectivité et continue à être rémunéré par celle-ci. Il exerce cependant son activité en dehors du service où il a vocation à servir.

Le décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux prévoit toutefois qu'un complément de rémunération peut être versé par l'organisme d'accueil aux agents mis à disposition.

Elle permet à une collectivité, avec l'accord du fonctionnaire concerné, de placer celui-ci auprès d'une autre collectivité, d'une administration d'État ou même d'organismes de droit privé dès lors que ceux-ci contribuent à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État ou des collectivités territoriales.

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

Il peut toutefois être dérogé à la règle du remboursement lorsque la mise à disposition intervient notamment entre une collectivité territoriale et un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre ou un établissement qui lui est rattaché (par exemple entre une commune et son CCAS). L'article L. 512-11 du CGFP permet également de déroger à cette obligation de remboursement s'agissant des fonctionnaires de l'État mis à disposition d'une collectivité territoriale.

Par ailleurs, la loi autorise la mise à disposition « en temps partagé » qui permet de placer un fonctionnaire auprès d'une personne publique ou d'un organisme de droit privé (participant à une mission de service public) pour une partie seulement de son temps de travail ou de plusieurs bénéficiaires. Ces dispositions ont notamment vocation à permettre une mutualisation des ressources humaines publiques en milieu rural.

Les centres de gestion peuvent également mettre des agents à disposition des collectivités pour remplacer des agents territoriaux momentanément indisponibles, effectuer des missions temporaires, pourvoir un emploi vacant qui ne peut être immédiatement pourvu ou effectuer des missions permanentes à temps complet ou non complet (article L. 452-44 du CGFP).

Enfin, pour mémoire, la loi autorise sous certaines conditions (emplois à haute technicité) les personnes publiques à bénéficier d'une mise à disposition de salariés de droit privé sous réserve également de la conclusion d'une convention et du remboursement des charges salariales.

### *L'intégration directe*

L'intégration directe est une modalité de la mobilité au sein de la fonction publique.

Elle permet au fonctionnaire d'intégrer directement, sans détachement préalable, un nouveau corps ou cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers.

En sont toutefois exclus :

- les corps présentant des attributions d'ordre juridictionnel ;
- les corps ou cadres d'emplois présentant des fonctions dont l'exercice reste subordonné à la détention d'un diplôme ou d'un titre spécifique.

L'intégration directe est prononcée par l'administration d'accueil après accord explicite de l'administration d'origine et du fonctionnaire concerné.

## **2. Présentation des filières et des cadres d'emplois**

Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics respectifs qui sont soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois.

Ces cadres d'emplois sont regroupés en « filières », notion qui n'a pas de valeur juridique en soi, mais qui permet de définir le secteur d'activités commun à plusieurs d'entre eux.

Ils sont par ailleurs répartis en trois catégories désignées par des lettres :

- sont classés en catégorie A, les cadres d'emplois qui donnent accès aux fonctions de direction et de conception,
- en catégorie B, les cadres d'emplois qui correspondent aux missions d'application,
- et en catégorie C, ceux qui correspondent à des fonctions d'exécution.

Chaque cadre d'emplois est fixé par un décret en conseil d'État qui définit le statut particulier, à savoir les modalités de recrutement, de nomination et de titularisation, les règles d'avancement et de promotion interne.

Actuellement, il existe 59 cadres d'emplois répartis en 10 filières.

Filière	Catégorie	Cadre d'emplois	Décret statutaire
<b>ADMINISTRATIVE</b>	A	Administrateurs territoriaux	87-1097 du 30 déc. 1987
	A	Attachés territoriaux	87-1099 du 30 déc. 1987
	A	Secrétaires de mairie	87-1103 du 30 déc. 1987
	B	Rédacteurs territoriaux	2012-924 du 30 juil. 2012
	C	Adjoints administratifs territoriaux	2006-1690 du 22 déc. 2006
<b>ANIMATION</b>	B	Animateurs territoriaux	2011-558 du 20 mai 2011
	C	Adjoints d'animation territoriaux	2006-1693 du 22 déc. 2006
<b>CULTURELLE</b>			
Enseignement artistique	A	Directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique	91-855 du 2 sept. 1991
	A	Professeurs territoriaux d'enseignement artistique	91-857 du 2 sept. 1991
	B	Assistants territoriaux d'enseignement artistique	2012-437 du 29 mars 2012
Patrimoine et bibliothèques	A	Conservateurs territoriaux du patrimoine	91-839 du 2 sept. 1991
	A	Conservateurs territoriaux de bibliothèques	91-841 du 2 sept. 1991
	A	Attachés de conservation du patrimoine	91-843 du 2 sept. 1991
	A	Bibliothécaires territoriaux	91-845 du 2 sept. 1991
	B	Assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques	2011-1642 du 23 nov. 2011
	C	Adjoints territoriaux du patrimoine	2006-1692 du 22 déc. 2006

Filière	Catégorie	Cadre d'emplois	Décret statutaire
Médico-sociale	A	Médecins territoriaux	92-851 du 28 août 1992
	A	Cadres territoriaux de santé paramédicaux	2016-336 du 21 mars 2016
	A	Cadres territoriaux de santé infirmiers et techniciens paramédicaux (extinction)	2003-676 du 23 juil. 2003
	A	Sages-femmes territoriales	92-855 du 28 août 1992
	A	Puéricultrices cadres territoriaux de santé (extinction)	92-857 du 28 août 1992
	A	Psychologues territoriaux	92-853 du 28 août 1992
	A	Puéricultrices territoriales (extinction)	92-859 du 28 août 1992
	A	Puéricultrices territoriales	2014-923 du 18 août 2014
	A	Infirmiers territoriaux en soins généraux	2012-1420 du 18 déc. 2012
	B	Infirmiers territoriaux (extinction)	92-861 du 28 août 1992
	B	Aides-soignants territoriaux	2021-1881 du 29 déc. 2021
	B	Auxiliaires de puériculture territoriaux	2021-1882 du 29 déc. 2021
	C	Auxiliaires de soins territoriaux	92-866 du 28 août 1992
Médico-technique	A	Biologistes, vétérinaires et pharmaciens territoriaux	92-867 du 28 août 1992
	B	Techniciens paramédicaux territoriaux (extinction)	2013-262 du 27 mars 2013
	A	Masseurs-kinésithérapeutes et orthophonistes territoriaux	2020-1175 du 25 sept. 2020
	A	Pédicures-podologues, ergothérapeutes, psychomotriciens, orthoptistes, techniciens de laboratoire médical, manipulateurs d'électroradiologie médicale, préparateurs en pharmacie hospitalière et diététiciens territoriaux	2020-1174 du 25 sept. 2020
Sociale	A	Conseillers territoriaux socio-éducatifs	2013-489 du 10 juin 2013
	A	Assistants territoriaux socio-éducatifs	2017-901 du 9 mai 2017
	A	Éducateurs territoriaux de jeunes enfants	2017-902 du 9 mai 2017
	B	Moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux	2013-490 du 10 juin 2013
	C	Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)	92-850 du 28 août 1992
	C	Agents sociaux territoriaux	92-849 du 28 août 1992
Police municipale	A	Directeurs de police municipale	2006-1392 du 17 nov. 2006
	B	Chefs de service de police municipale	2011-444 du 21 avril 2011
	C	Agents de police municipale	2006-1391 du 17 nov. 2006
	C	Gardes champêtre	94-731 du 24 août 1994

Filière	Catégorie	Cadre d'emplois	Décret statutaire
Sapeurs-pompiers professionnels (spp)	A	Emplois de conception et de direction des SPP	2016-2002 du 30 déc. 2016
	A	Capitaines, commandants et lieutenants-colonels de SPP	2016-2008 du 30 déc. 2016
	A	Médecins et pharmaciens de SPP	2016-1236 du 20sept. 2016
	A	Cadres de santé de SPP	2016-1177 du 30août 2016
	A	Infirmiers de SPP	2016-1176 du 30-08-2016
	B	Lieutenants de SPP	2012-522 du 20 avril 2012
	C	Sous-officiers de SPP	2012-521 du 20 avril 2012
	C	Sapeurs et caporaux de SPP	2012-520 du 20 avril 2012
Sportive	A	Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives	92-364 du 1 <sup>er</sup> avril 1992
	B	Éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives	2011-605 du 30 mai 2011
	C	Opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives	92-368 du 1 <sup>er</sup> avril 1992
Technique	A	Ingénieurs en chef territoriaux	2016-200 du 26 fév. 2016
	A	Ingénieurs territoriaux	2016-201 du 26 fév. 2016
	B	Techniciens territoriaux	2010-1357 du 9 nov. 2010
	C	Agents de maîtrise territoriaux	88-547 du 6 mai 1988
	C	Adjoints techniques territoriaux	2006-1691 du 22 déc. 2006
	C	Adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement	2007-913 du 15 mai 2007

## Les secrétaires généraux de mairie

Ils'agit d'une fonction exercée dans les communes de moins de 3 500 habitants. Dans les communes de moins de 2 000 habitants, le maire doit nommer un secrétaire général de mairie (SGM) à temps complet ou plusieurs à temps non complet qui exercent alternativement cette fonction. Dans les communes de 2 000 à 3 500 habitants, le maire peut nommer soit un SGM soit un agent sur un emploi fonctionnel de directeur général des services.

En application de la loi n°2023-1380 du 30 décembre 2023, il sera impossible de recruter à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, un agent de catégorie C pour cette fonction, qui sera réservée à des agents de catégorie B (rédacteur) ou A (attaché).

La loi du 30 décembre 2023 a eu pour objectif de revaloriser cette fonction déterminante pour les communes. Pour ce faire, elle a notamment mis en place une promotion interne dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2027, pour promouvoir les agents de catégorie C relevant de grades d'avancement, exerçant cette fonction, dans un cadre d'emploi de catégorie B (rédacteur). Aucun recrutement ne peut avoir lieu en-deçà du grade C2.

## ▷ *L'entretien professionnel*

### **L'essentiel**

L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire (articles L. 521-1 et suivants du CGFP) se fonde sur un entretien professionnel donnant lieu à un compte rendu, conduit par le supérieur hiérarchique direct. Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 en fixe les modalités. Sont concernés tous les agents en position d'activité, de détachement ou mis à disposition ainsi que les agents contractuels de droit public recrutés sur un emploi permanent par contrat à durée indéterminée ou par contrat à durée déterminée d'une durée supérieure à un an y compris les agents recrutés par un contrat de projet (les collaborateurs de cabinet n'étant pas concernés).

L'évaluation de la valeur professionnelle des agents conditionne l'évolution de leur carrière. Elle permet d'évaluer l'aptitude de l'agent à bénéficier d'un avancement de grade, d'une promotion interne, ou d'un changement d'affectation au vu des vœux qu'il formule ; elle est également l'occasion pour l'agent de s'exprimer sur son travail quotidien, sur les difficultés qu'il peut rencontrer, de faire connaître ses souhaits.

### **1. Le personnel concerné**

Le décret du 16 décembre 2014 s'applique dans les mêmes conditions à tous les fonctionnaires, à l'exception, d'une part, des médecins, sages-femmes, biologistes, pharmaciens, vétérinaires et psychologues qui font l'objet d'un entretien professionnel dans des conditions de nature à garantir le respect de leur pratique et de leur indépendance professionnelles et, d'autre part, des sapeurs-pompiers qui bénéficient de mesures propres.

Les agents contractuels de droit public sur emploi permanent ayant un CDI ou un CDD de plus d'un an font l'objet d'un entretien professionnel dans les conditions prévues par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Les collaborateurs de cabinet et les fonctionnaires stagiaires ne sont pas soumis à un entretien professionnel.

### **2. La préparation, la conduite et le contenu de l'entretien professionnel**

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

L'entretien professionnel doit être conduit annuellement par le supérieur hiérarchique direct. La notion de « supérieur hiérarchique direct » est fonctionnelle et indépendante de l'appartenance à un cadre d'emplois ou à un grade. Il est celui qui organise et contrôle le travail de l'agent.

L'entretien professionnel doit porter principalement sur :

- les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire ;
- la détermination des objectifs qui lui sont assignés pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels ;
- la manière de servir ;
- les acquis de son expérience professionnelle ;
- le cas échéant, ses capacités d'encadrement ;
- ses besoins de formation ;
- ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité.

Les critères à partir desquels la valeur professionnelle du fonctionnaire est appréciée, sont fonction de la nature des tâches qui lui sont confiées et du niveau de responsabilité assumé. Ces critères, fixés après avis du comité social territorial, portent notamment sur :

- les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs ;
- les compétences professionnelles et techniques ;
- les qualités relationnelles ;
- la capacité d'encadrement ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

### **3. Les suites de l'entretien**

Dans un délai maximum de 15 jours, le compte- rendu est notifié au fonctionnaire qui le renvoie signé, le cas échéant après l'avoir complété de ses observations, au supérieur hiérarchique direct. La signature de l'agent atteste uniquement qu'il en a pris connaissance et ne présume pas de son accord. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que l'agent formule une demande de révision ou exerce les voies de recours habituelles.

Le compte-rendu est visé par l'autorité territoriale qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations, le verse au dossier du fonctionnaire et le communique à celui-ci.

Si la collectivité est affiliée à un centre de gestion, elle doit lui en communiquer une copie dans les délais compatibles avec l'organisation des CAP.

#### **4. Les recours**

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

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

#### **5. La procédure de révision**

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

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

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

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

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

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

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

- des comptes rendus d'entretiens professionnels ;
- des propositions motivées formulées par le chef de service.

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

L'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent conditionne également son inscription sur une liste d'aptitude pour accéder à la promotion interne (article L. 523-1 du CGFP et article 8 du décret précité).

## ▷ *Les droits des fonctionnaires*

### **L'essentiel**

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

Le code général de la fonction publique détermine dans son livre 1<sup>er</sup> les garanties qui sont accordées aux fonctionnaires. Ces derniers jouissent de l'ensemble des libertés publiques ainsi que de droits résultant de leur appartenance à la fonction publique dans l'objectif d'exercer au mieux leur fonction et de servir l'intérêt général.

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

## **1. Les libertés individuelles**

### *La liberté d'expression et le principe de non discrimination*

Le régime de droit commun est issu du Préambule de la Constitution de 1946 qui indique que «Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses opinions ou de ses croyances».

La liberté d'opinion est garantie au fonctionnaire par l'article L. 111-1 du code général de la fonction publique. Elle recouvre à la fois la liberté de conscience et la liberté d'expression.

Elle se traduit concrètement par le principe de non-discrimination entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur sexe, de leur handicap ou de leur appartenance ou non, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race (cf. les articles L. 131-1 et suivants du CGFP).

L'accès à la fonction publique par la voie du concours, la séparation du grade et de l'emploi et le principe de la carrière constituent des garanties de la mise en œuvre de ce principe.

Cette liberté connaît des limites. En ce qui concerne la liberté d'expression, l'obligation de neutralité et le principe de laïcité prévalent dans le service. En-dehors du service, la liberté d'expression est le principe mais les fonctionnaires restent tenus à une certaine réserve afin de satisfaire aux exigences de la discrétion et du secret professionnels.

Le CGFP précise qu'aucun fonctionnaire ne doit subir des faits d'harcèlement moral ou sexuel, ou d'agissement sexiste ayant pour objet ou effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

De même, aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ni faire l'objet de mesure discriminatoire au motif d'avoir alerté quant à l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts ou dénoncé des agissements délictueux ou criminels.

### *Le droit au recours juridictionnel*

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

## **2. Les libertés collectives**

### *Le droit syndical*

L'article L. 113-1 du CGFP consacre la liberté syndicale pour les fonctionnaires.

Il recouvre la liberté de constituer un syndicat, d'y adhérer et d'y exercer des mandats.

Les organisations syndicales peuvent ester en justice et ont qualité pour participer au niveau national aux négociations relatives à l'évolution de la rémunération et au niveau local aux discussions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Des locaux, des technologies de l'information et de communication et des panneaux d'affichage sont mis à leur disposition et les représentants syndicaux peuvent obtenir des autorisations d'absence, des décharges d'activité ou des congés formation. En outre, l'article L. 214-6 du CGFP permet aux organisations syndicales de mutualiser leur crédit de temps syndical dans le cadre d'une convention conclue entre un centre de gestion et des collectivités non affiliées ou volontairement affiliées.

Il en découle un droit à la participation des fonctionnaires reconnu par l'article L. 112-1 du CGFP. Ce droit s'exerce par l'intermédiaire de délégués siégeant dans les organismes consultatifs. Ils participent ainsi à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires, à l'examen de certaines décisions individuelles, et à la définition et la gestion de l'action sociale.

Cette liberté comporte des limites :

- les syndicats ne doivent pas soutenir des actions à caractère politique,
- les titulaires d'un mandat syndical restent soumis au devoir d'obéissance vis-à-vis de leur hiérarchie ainsi qu'à l'obligation de réserve,
- selon les cas, l'exercice de cette liberté est soumis aux nécessités de services.

### *Le droit de grève*

L'article L. 114-1 du CGFP reprend les termes du préambule de la Constitution de 1946 selon lesquels les agents publics exercent le droit de grève « dans le cadre des lois qui le règlementent ».

L'agent en grève ne peut être sanctionné pour ce motif. En revanche, l'autorité territoriale est tenue de procéder à une retenue sur rémunération afférente à la période de grève, en application de la règle du service fait. Dans la fonction publique territoriale, la retenue doit être proportionnée à la durée de la grève.

Le droit de grève doit néanmoins se concilier avec la continuité du service public, tous deux étant des principes à valeur constitutionnelle. De ce fait, sont notamment interdites les grèves tournantes ou perlées.

Les articles L. 114-7 à L. 114-10 du CGFP, issus de la loi **n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique**, définissent et organisent les modalités d'exercice du droit de grève dans certains services publics locaux.

---

Afin d'assurer la conciliation entre le droit de grève et le principe de continuité du service public, le dispositif mis en place par le législateur permet de prévenir, en amont, le risque de désorganisation de certains services publics locaux, notamment en adaptant leur organisation.

Les dispositions des articles L. 114-7 et suivants du CGFP précité visent uniquement à garantir la continuité des services publics de collecte et le traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et en situation de handicap, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire et de restauration collective et scolaire. Elles ne peuvent en aucun cas servir de fondement pour encadrer les conditions d'exercice du droit de grève de l'ensemble des agents d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

Sur ce fondement, des accords locaux peuvent être signés afin de garantir la continuité de ces services publics dont l'interruption contreviendrait au respect de l'ordre public ou aux besoins essentiels des usagers. En cas d'échec de ces négociations, l'assemblée délibérante peut fixer les modalités d'organisation des services publics locaux en cas de grève.

De plus, les agents des services concernés doivent informer leur employeur de leur intention de participer à la grève, au minimum quarante-huit heures avant la grève.

Par ailleurs, les dispositions précitées permettent à la collectivité territoriale d'exiger des agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève, qu'ils exercent ce droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme, lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service entraîne un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service.

Enfin, l'autorité territoriale peut prendre une sanction disciplinaire à l'encontre des agents qui ne respecteraient pas certaines de ces obligations.

### 3. Le droit à la protection

#### *La protection juridique vis-à-vis des administrés*

Les agents bénéficient à raison de leurs fonctions d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent. Cette protection intervient dans deux cas :

- lorsqu'un fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant les juridictions civile ou pénale pour faute de service ;
- en cas de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont les agents peuvent être victimes à l'occasion de leurs fonctions, contre lesquels la collectivité doit les protéger.

La protection fonctionnelle comporte un caractère impératif et, lorsque le fonctionnaire est dans l'une des situations précitées, ne peut être refusée que pour un motif d'intérêt général.

La protection de la collectivité publique peut également être accordée aux proches de l'agent pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, dont ils sont eux-mêmes victimes, du fait des fonctions exercées par l'agent public ou contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent public du fait des fonctions exercées par celui-ci (article L. 134-7 du CGFP).

#### *La protection juridique vis-à-vis de l'administration*

La protection du fonctionnaire vis à vis de l'administration comporte deux volets :

##### ***Le droit à la communication du dossier***

Le fonctionnaire peut, par simple demande écrite et sans obligation de motivation, accéder à son dossier personnel. En cas de refus, l'agent peut saisir dans un premier temps la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), puis, le cas échéant, le juge administratif. Lorsqu'une procédure disciplinaire est en cours, l'administration doit informer l'agent de son droit d'accès au dossier.

##### ***La protection contre le harcèlement sexuel et moral***

Les articles L. 131-7 et suivants du CGFP protègent l'agent public contre les discriminations liées au sexe, à l'âge, à la santé ou à une situation de handicap.

## ***La protection contre le harcèlement sexuel et moral***

Aucun agent public ne doit subir les faits :

- 1° de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante ;
- 2° ou assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.

De même, la loi condamne les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail, susceptible de porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale de l'agent, ou de compromettre son avenir professionnel.

L'agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder à de tels agissements est passible d'une sanction disciplinaire et d'une sanction pénale.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un agent public qui aurait subi ou refusé de subir de tels agissements, formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ou de bonne foi témoigné ou relaté de tels agissements (articles L. 131-12 et L. 133-3 du CGFP).

---

### **La responsabilité des gestionnaires publics**

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a mis en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable.

Ce nouveau régime doit permettre de limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale et de sanctionner plus efficacement les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.

Ces infractions, applicables aux personnels fonctionnaires ou contractuels, sont sanctionnées par des peines d'amendes plafonnées à six mois de rémunération ou à un mois pour les infractions formelles.

Les agents soumis à une procédure devant la Cour des comptes engageant leur responsabilité financière ne peuvent bénéficier du régime de protection fonctionnelle.

L'administration de la collectivité territoriale peut cependant leur apporter un soutien sous forme d'assistance juridique ou technique.

Conformément aux articles L. 131-5 et L. 131-6 du code des juridictions financières, sauf en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, l'agent qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction, la responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substituant, dans ce cas, à la sienne. Il en est de même lorsque l'agent peut présenter un ordre écrit de l'autorité territoriale dûment informée ou d'une délibération préalable, en rapport direct avec les faits, de l'organe délibérant dûment informé.

## **5. Le droit à rémunération et les droits sociaux**

### *Le droit à rémunération*

Le fonctionnaire en activité bénéficie de l'allocation d'un traitement. En vertu de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, « tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération ».

Le traitement est fixé par une échelle indiciaire définie par l'autorité administrative en fonction du grade et de l'emploi. Si le fonctionnaire ne peut le discuter, il en conserve toujours le bénéfice car le traitement est incessible et insaisissable.

La rémunération, comprenant le traitement, comporte également l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par les textes.

Le fonctionnaire en retraite bénéficie d'un droit à pension.

Le fonctionnaire en invalidité bénéficie d'une rente viagère d'invalidité.

### *Les droits sociaux*

Les fonctionnaires ont droit à des congés, notamment à des congés annuels, des congés pour raison de santé, des congés liés à la famille, ou pour formation professionnelle et syndicale.

Les fonctionnaires ont droit à la protection de leur santé. Ce droit se traduit par des actions de prévention visant à préserver des conditions satisfaisantes d'hygiène et de sécurité des locaux et des équipements, à garantir un aménagement adéquat du poste de travail et à assurer une surveillance médicale des agents.

### *Les congés pour raisons familiales*

Les agents de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier de congés pour raisons familiales. Certains sont accordés de droit, d'autres sous réserve des nécessités de service. L'obtention de congés par un agent contractuel est subordonnée à des conditions d'ancienneté et de continuité de service.

Dans tous les cas, lorsque l'agent est recruté par contrat à durée déterminée, aucun congé ne peut lui être attribué au-delà de la période d'engagement.

### **Le congé de maternité**

*Article L. 631-1 et suivants du CGFP ; Décret n°92-1194 du 4 novembre 1992*

Les femmes fonctionnaires et fonctionnaires stagiaires, en position d'activité ou en détachement, ont droit à un congé de maternité.

L'ouverture des droits à congé de maternité est subordonnée à une déclaration de grossesse qui doit être adressée à l'employeur avant la fin du quatrième mois.

Les fonctionnaires conservent l'intégralité de leur rémunération pendant la durée du congé (y compris le régime indemnitaire en application de l'article L. 714-6 du CGFP). L'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent est rémunéré à plein traitement.

Le congé de maternité est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite. Il est pris en compte dans l'ancienneté comptabilisée au titre de l'avancement.

Une femme en état de grossesse médicalement constatée ne peut être licenciée, sauf en cas de faute grave. L'interdiction de licencier s'applique au congé de maternité et aux dix semaines qui suivent la naissance de l'enfant. Ce principe ne fait pas obstacle à l'arrivée à terme de la durée du stage en cas de refus de titularisation.

Si une fonctionnaire n'a pu bénéficier de son congé annuel avant son congé de maternité et que celui-ci s'achève l'année suivante, elle conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'elle n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé (article L. 631-3 du CGFP).

A l'issue du congé de maternité, la fonctionnaire est réaffectée de plein droit dans son ancien emploi. Si celui-ci ne peut lui être proposé, elle est affectée dans un emploi équivalent le plus proche de son dernier lieu de travail.

Lorsqu'une fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de maternité, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé de maternité.

L'agent contractuel (décret n°88-145 du 15 février 1988) en activité a droit à un congé de maternité rémunéré d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale, dans la limite de la durée de son engagement. Ce congé est accordé dans les mêmes conditions que celles prévues pour les fonctionnaires.

A l'issue du congé de maternité, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent.

## Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant

Article L. 631-9 du CGFP

Le fonctionnaire et le fonctionnaire stagiaire, en activité, ont droit à un congé de paternité rémunéré en cas de naissance. Ce congé est d'une durée égale à celle prévue pour le régime général de la sécurité sociale. Il a une durée maximale de :

- 25 jours consécutifs, en cas de naissance unique ;
- 32 jours consécutifs, en cas de naissances multiples.

Il peut être fractionné en deux périodes : une période de 4 jours consécutifs immédiatement après le congé de naissance de l'enfant et une période de 21 jours - ou 28 jours – qui peut être prise de manière continue ou fractionnée en deux périodes d'une durée minimale de 5 jours chacune.

Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant est cumulable avec le congé de naissance de 3 jours (*cf. nfra*).

L'agent doit, sauf s'il est établi l'impossibilité de respecter ce délai, avertir l'employeur territorial au moins un mois avant la date à laquelle il entend prendre son congé.

Le congé de paternité doit être pris dans un délai de quatre mois suivant la naissance de l'enfant. Il peut être reporté au-delà des quatre mois en cas d'hospitalisation de l'enfant, ou en cas de décès de la mère.

Pendant ce congé, l'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent bénéficie du maintien de sa rémunération (primes incluses). Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé.

Ce congé est pris en compte dans l'ancienneté comptabilisée au titre de l'avancement ; il est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite.

A l'expiration du congé, l'agent est réaffecté de plein droit dans son ancien emploi. Si celui-ci ne peut lui être proposé, il doit être affecté dans un emploi équivalent le plus proche de son dernier lieu de travail. S'il le demande, il peut également être affecté dans l'emploi le plus proche de son domicile, sous réserve du respect des dispositions prévues en matière de priorité de mutation.

Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de paternité, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé de paternité.

L'agent contractuel en position d'activité a droit à un congé de paternité en cas de naissance décret n° 88-145 du 15 février 1988. Son traitement lui est intégralement versé. Pendant ce congé, l'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent bénéficie toutefois du maintien de sa rémunération.

Aucun licenciement ne peut intervenir pendant le congé, ni pendant les 10 semaines suivant son expiration. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.

Aucun licenciement ne peut intervenir pendant le congé, ni pendant les 10 semaines suivant son expiration. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.

À l'issue du congé de paternité, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent. Dans le cas où l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### *Le congé pour adoption*

Le fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire en activité (article L. 631-8 du CGFP et code du travail) a droit à un congé pour adoption avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation du travail.

Le congé pour adoption est ouvert au fonctionnaire à qui l'autorité administrative compétente, ou tout organisme désigné à cet effet, confie un enfant en vue de son adoption. Il peut être accordé à l'un ou l'autre des parents adoptifs. Lorsque les deux conjoints sont fonctionnaires en activité, le congé peut être réparti entre eux. Dans ce dernier cas, la durée du congé est augmentée et fractionnée selon les modalités prévues par la législation précitée.

Le congé pour adoption débute à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer ou dans les sept jours qui précèdent la date prévue de cette arrivée. À la demande du fonctionnaire, ce congé peut succéder au congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption.

Aucun licenciement ne peut être prononcé pendant le congé pour adoption, ni durant les dix semaines suivant son expiration.

Il compte comme services effectifs pour les droits à congés annuels, l'avancement et la retraite. Il ne modifie pas en outre les droits à congé annuel. Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé. L'autorisation de travail à temps partiel est suspendue pendant la durée du congé pour adoption. Le fonctionnaire retrouve alors les droits d'un agent à temps plein.

Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé pour adoption, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé pour adoption.

L'agent contractuel en activité a droit à un congé d'adoption rémunéré dans les mêmes conditions que celles prévues pour les fonctionnaires, dans la limite de la durée de son engagement (décret n° 88-145 du 15 février 1988).

Aucun licenciement ne peut être prononcé pendant le congé pour adoption, ni durant les six semaines suivant son expiration. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.

À l'issue de ce congé, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent. Dans le cas où, l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### *Le congé de trois jours pour naissance ou adoption*

À l'occasion de l'arrivée d'un enfant au foyer, ce congé est accordé :

- au fonctionnaire père de l'enfant ainsi que, le cas échéant, au fonctionnaire conjoint de la mère ou au fonctionnaire lié à elle par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement avec elle (L. 631-6 du CGFP). Ce congé rémunéré commence à courir, au choix du fonctionnaire, le jour de la naissance de l'enfant ou le premier jour ouvrable qui suit ;
- au fonctionnaire adoptant. Ce congé est pris de manière continue ou fractionnée à l'occasion de chaque arrivée d'un enfant, dans une période de 15 jours entourant l'arrivée de l'enfant adopté.

Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé. Ce congé est pris en compte dans l'ancienneté comptabilisée au titre de l'avancement ; il est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite.

### *Le congé parental*

*Articles L. 515-1 et suivants du CGFP, et décret n°86-68 du 13 janvier 1986.*

Le fonctionnaire qui souhaite bénéficier d'un congé parental pour élever son enfant (à la suite d'une naissance ou d'une adoption) doit présenter sa demande au moins deux mois avant le début du congé. Ce congé est accordé de droit après la naissance de l'enfant, après un congé de maternité, un congé de paternité ou un congé d'adoption, ou lors de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou confié en vue de son adoption et n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire (16 ans). Ce congé est accordé par périodes renouvelables de deux à six mois. La demande de renouvellement doit être présentée à l'employeur territorial au moins un mois avant la fin de la période en cours. À défaut, le bénéfice du renouvellement ne peut être accordé.

Le congé prend fin aux trois ans de l'enfant ou, en cas d'adoption, trois ans au plus à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant lorsque celui-ci est âgé de moins de trois ans, et un an au plus à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant lorsque celui-ci est âgé de trois ans ou plus et n'a pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire (16 ans).

Durant son congé parental, le fonctionnaire ne perçoit aucune rémunération. S'il remplit les conditions exigées, il peut percevoir la prestation partagée d'éducation de l'enfant versée par les caisses d'allocations familiales. Il conserve ses droits aux prestations de l'assurance maladie et maternité de son régime d'origine aussi longtemps qu'il bénéficie de cette allocation.

Dans cette position, le fonctionnaire n'acquiert pas de droit à la retraite sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux pensions prévoyant la prise en compte de périodes d'interruption d'activité liées à l'enfant. Il conserve ses droits à l'avancement d'échelon ou de grade dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de sa carrière. Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé.

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

À l'expiration du congé parental, le fonctionnaire est réintégré de plein droit, à sa demande, dans son administration d'origine ou de détachement.

S'il refuse un emploi relevant de la même collectivité ou établissement public et correspondant à son grade, il est placé en disponibilité d'office pour une durée maximale de trois ans.

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

Le fonctionnaire stagiaire a droit à un congé sans traitement assimilable au congé parental accordé au fonctionnaire titulaire. La période passée en congé parental entre en compte pour toute sa durée dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de sa carrière, dans le calcul des services retenus pour l'avancement d'échelon à la date de sa titularisation.

*Décret n° 88-145 du 15 février 1988*

L'agent contractuel a droit à un congé parental dans des conditions similaires à celles applicables au fonctionnaire. L'agent doit être employé de manière continue et justifier d'une ancienneté d'au moins un an à la date de la naissance ou de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou confié en vue de son adoption et n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire. C'est un congé non rémunéré. Il est accordé de droit sur demande faite deux mois au moins avant le début du congé. La demande de renouvellement doit être présentée un mois au moins avant l'expiration de la période de congé parental.

L'agent contractuel ayant bénéficié d'un congé parental est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans son ancien emploi ou dans l'emploi le plus proche de son dernier lieu de travail ou de domicile.

## *Le congé de présence parentale*

*Article L. 632-1 du CGFP, décret n°2006-1022 du 21 août 2006, article 12-1 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992*

Sur demande écrite du fonctionnaire et du fonctionnaire stagiaire, ce congé non rémunéré est accordé de droit, lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une particulière gravité rendant indispensable une présence soutenue de sa mère ou de son père et des soins contraignants.

La demande écrite doit être accompagnée d'un certificat médical qui atteste de la gravité de l'état de l'enfant, de la nécessité de la présence soutenue d'un parent et de soins contraignants, en précisant la durée prévisible pendant laquelle s'impose cette nécessité.

Le congé de présence parentale peut être pris dans la limite de 310 jours ouvrés au cours d'une période de 36 mois pour un même enfant et en raison d'une même pathologie. Le fonctionnaire indique dans sa demande les dates prévisionnelles de congé ainsi que, le cas échéant, les modalités de leur utilisation. Le congé de présence parentale peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. Il est assimilé, pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation, à des jours d'activité à temps plein. Pendant les jours de congé de présence parentale, l'agent n'acquiert pas de droit à la retraite, ces jours peuvent néanmoins être pris en compte dans la constitution du droit à pension dans les conditions fixées par l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires. Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé.

Pendant le congé de présence parentale, le fonctionnaire reste affecté dans son emploi. Si cet emploi est supprimé ou transformé, il est affecté dans l'emploi correspondant à son grade le plus proche de son ancien lieu de travail ou, à sa demande, et dans les conditions prévues par l'article L. 632-4 du CGFP, dans un emploi le plus proche de son domicile.

Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de présence parentale, cela entraîne un allongement de la durée normale du stage.

L'agent contractuel (article 14-2 et 33 du décret du 15 février 1988) a droit à un congé de présence parentale non rémunéré dans des conditions similaires à celles applicables aux fonctionnaires.

Pendant ce congé, il n'acquiert pas de droits à pension. Il conserve toutefois le bénéfice de son contrat ou de son engagement et peut être réemployé. Cette réintégration à l'issue du congé est conditionnée par les nécessités du service. Dans le cas où l'intéressé ne pourrait être réaffecté dans son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### *Le congé de solidarité familiale*

*Articles L. 633-1 et suivants du CGFP.*

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

Ils en bénéficient lorsqu'un ascendant, un descendant, un frère, une sœur, une personne partageant le même domicile ou l'ayant désigné comme sa personne de confiance au sens de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause.

Ce congé n'est pas rémunéré mais il est assimilé à une période de service effectif. Il est pris en compte dans l'ancienneté comptabilisée au titre de l'avancement et est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite. Le fonctionnaire a droit, sur sa demande, à une « allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie ». Il est accordé pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois. Il peut être accordé pour une période continue, par périodes fractionnées d'au moins sept jours consécutifs ou sous forme d'un service à temps partiel. Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé.

L'agent qui souhaite en bénéficier doit en faire la demande par écrit.

### *Le congé de proche aidant*

*Articles L. 634-1 et suivants du CGFP*

Le congé de proche aidant est accordé pour une durée de trois mois renouvelable, dans la limite d'un an, sur l'ensemble de la carrière lorsque l'une des personnes mentionnées à l'article L. 3142-16 du code du travail présente un handicap ou une perte d'autonomie. Il peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. Pendant ce congé, le fonctionnaire n'est pas rémunéré par son employeur. Il peut néanmoins percevoir de la part des organismes débiteurs des prestations familiales l'allocation journalière du proche aidant dans les conditions définies par le code de la sécurité sociale (art. L. 168-8 et suivants). La durée passée dans le congé de proche aidant est assimilée à une période de service effectif et est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension. Le fonctionnaire conserve le bénéfice des droits acquis avant le début du congé qu'il n'a pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé. Ce congé est pris en compte dans l'ancienneté comptabilisée au titre de l'avancement et est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite.

## *Les congés propres aux agents contractuels*

### • **Congé pour évènements familiaux**

*Article 16 du décret n° 88-145 du 15 février 1988*

A l'occasion de certains évènements familiaux et sous réserve des nécessités du service, l'agent contractuel peut bénéficier d'un congé sur sa demande. Ce congé n'est pas rémunéré et est accordé dans la limite de 15 jours par an.

### • **Congé pour élever un enfant ou donner des soins**

*Articles 15 et 33 du décret n° 88-145 du 15 février 1988*

L'agent contractuel employé de manière continue depuis plus d'un an a droit sur sa demande à un congé non rémunéré pour élever un enfant de moins de douze ans ou donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie grave ou atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne. Ce congé est accordé, dans le délai maximal de deux mois à compter de la réception de la demande, pour une durée maximale de trois ans renouvelable sous conditions. Toutefois, en cas d'urgence liée à l'état de santé de la personne au titre de laquelle le congé est accordé, le congé débute à la date de réception de la demande de l'agent. La réintégration à l'issue du congé est conditionnée par les nécessités du service et l'aptitude physique de l'agent. Dans le cas où l'intéressé ne pourrait être réaffecté dans son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### • **Les congés spécifiques aux fonctionnaires stagiaires**

*Article 13 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992*

Le fonctionnaire stagiaire peut prétendre à un congé sans traitement, accordé sous réserve des nécessités de service, pour une durée maximale d'un an renouvelable deux fois pour les motifs suivants :

- donner des soins à un conjoint, à un enfant ou un ascendant lorsque les soins sont nécessaires à la suite d'un accident ou d'une maladie grave ;
- élever un enfant de moins de 12 ans ;
- s'occuper d'une personne à charge, atteinte d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne.

---

Les autorisations spéciales d'absence (ASA) et aménagements d'horaires liés à la parentalité et à certains événements familiaux. Ces autorisations ne doivent pas être confondues avec des congés.

---

*Articles L. 622-1 et suivants du CGFP ; Articles 45 et 46 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique*

Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence (ASA) liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Les ASA constituent une des modalités d'aménagement du temps de travail accordées à titre exceptionnel et ponctuel sans utiliser les droits à congés des agents.

En application de la loi du 6 août 2019, un décret relatif aux autorisations spéciales d'absence (ASA) et aux aménagements horaires liés à la parentalité et à certains événements familiaux doit venir préciser, dans les trois versants de la fonction publique, la liste et les conditions d'octroi de ces absences. Dans cette attente, le pouvoir réglementaire local peut décliner, dans le respect du principe de parité avec les ASA de la fonction publique d'État, les ASA liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Seul le pouvoir législatif peut, en revanche, instituer un nouveau motif d'ASA.

Il convient de noter qu'au titre de la parentalité, les agents publics bénéficient de droit, depuis le 2 juillet 2025, des ASA listées à l'article L. 1225-16 du code du travail. Leur quotité doit être déterminée par décret.

Si certaines de ces ASA ou aménagements horaires sont de droit, d'autres ne peuvent être accordées que sous réserve des nécessités de service.

S'ils en font la demande, les fonctionnaires et agents contractuels de droit public peuvent bénéficier d'une ASA, notamment en cas de grossesse, d'assistance médicale à la procréation, de garde d'enfants, de décès ou de mariage. L'agent doit par ailleurs fournir la preuve matérielle de l'événement (acte de décès, certificat médical etc..).

En outre, le temps d'absence occasionné par les ASA est assimilé à du temps de travail effectif pour la détermination des droits à rémunération et à avancement. Il compte également pour la constitution et la liquidation des droits à pension. Les périodes d'ASA non prises par les agents ne peuvent donner lieu ni à récupération ni alimenter le compte-épargne temps de l'agent public.

Enfin, pendant une année à compter du jour de la naissance, un fonctionnaire allaitant son enfant peut bénéficier d'un aménagement horaire d'une heure maximum par jour, sous réserve des nécessités de service.

### ▷ *Les instances du dialogue social*

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent organiser tous les 4 ans des élections professionnelles dans le cadre du renouvellement général inter-fonctions publiques des représentants du personnel aux comités sociaux territoriaux (CST), aux commissions administratives paritaires (CAP) et aux commissions consultatives paritaires (CCP).

Ces élections se tiendront le 10 décembre 2026, conformément à l'arrêté du 2 juillet 2025.

## 1. Le comité social territorial

Institué par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et mis en place depuis le renouvellement général des instances le 8 décembre 2022, le comité social territorial (CST) a fusionné le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il est ainsi chargé de l'examen des questions collectives de travail, ainsi que des conditions de travail (article L. 251-1 du CGFP). Un CST doit être créé :

- dans chaque collectivité ou établissement employant au moins cinquante agents ;
- auprès de chaque centre de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de 50 agents.

Dans deux cas, il peut être décidé de créer un CST commun par délibérations concordantes des organes délibérants, à condition que l'effectif cumulé soit au moins égal à cinquante agents :

- entre une collectivité territoriale et un ou plusieurs établissements publics rattachés à cette collectivité ;
- entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et l'ensemble ou une partie des communes membres de cet établissement ou d'une partie des établissements publics qui leurs sont rattachés.

Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail est obligatoire à partir d'un seuil de 200 agents employés par la collectivité ou l'établissement. En-dessous de ce seuil, cette formation peut être créée par la décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné lorsque des risques professionnels particuliers le justifient. En l'absence d'une formation spécialisée, c'est le comité social territorial qui exerce les compétences en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

*Les attributions :*

- Organisation, fonctionnement des services et évolutions des administrations ;
- Accessibilité des services et qualité des services rendus ;
- Orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ;
- L'examen des lignes directrices de gestion en matière de promotion et valorisation des parcours professionnels ;
- Enjeux et politiques d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations ;
- Orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire et d'action sociale ainsi qu'aux aides à la protection sociale complémentaire ;
- Protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes.

La représentativité des organisations syndicales au niveau national s'établira sur la base des résultats obtenus au sein des CST.

## **2. Les commissions administratives paritaires (CAP)**

Depuis les évolutions apportées par la loi de transformation de la fonction publique (TFP) du 6 août 2019, les compétences des CAP sont recentrées sur l'examen des décisions individuelles défavorables et sur la discipline (article L. 263-3 du CGFP). Elles ne portent plus sur les demandes de mutation, et demobilité, ni sur les mesures d'avancement et de promotion.

Les fonctionnaires d'une même catégorie peuvent sans distinction de corps, de cadres d'emplois, d'emploi et de grade, se prononcer sur la situation individuelle des fonctionnaires.

En outre, depuis la loi TFP, une CAP unique peut être instituée pour plusieurs catégories hiérarchiques en cas d'effectifs insuffisants.

## **3. Les commissions consultatives paritaires (CCP)**

Les CCP sont le pendant des CAP pour les personnels contractuels. Elles sont communes à tous les agents, quelle que soit leur catégorie (article L. 272-2 du CGFP).

## **4. Les lignes directrices de gestion (LDG)**

L'autorité territoriale doit établir des lignes directrices de gestion afin de déterminer la stratégie pluriannuelle (d'une durée maximale de 6 ans) de pilotage des ressources humaines. Les LDG fixent notamment les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents (articles L. 413-1 à L. 413-7 du CGFP). Elles sont soumises pour avis aux comités sociaux territoriaux. Pour les collectivités affiliées aux centres de gestion, les LDG en matière de promotion interne sont établies par le président du centre de gestion après avis de son comité social territorial et transmises, pour avis, aux comités sociaux territoriaux des collectivités affiliées. À l'issue d'un délai de deux mois, à défaut d'avis de ceux-ci l'avis est réputé rendu.

## **5. Le rapport social unique – RSU**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, chaque collectivité territoriale et établissement public doit établir un rapport social unique (RSU), au titre de l'année écoulée.

Ce rapport compile les données relatives aux politiques de ressources humaines autour des thématiques suivantes :

- gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;
- parcours professionnels ;
- recrutements ;
- formation ;

- avancements et à la promotion interne ;
- mobilité ;
- mise à disposition ;
- rémunération ;
- santé et sécurité au travail, incluant les aides à la protection sociale complémentaire ;
- égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- diversité ;
- lutte contre les discriminations ;
- handicap ;
- amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail.

Pour les collectivités et établissements publics de moins de 50 agents, le centre de gestion (CDG) recueille auprès d'eux les informations nécessaires à l'élaboration de ce rapport afin que ce dernier puisse être présenté au comité social territorial intercommunal placé auprès du CDG.

Ces éléments devront être renseignés dans une base de données sociales accessible aux membres du comité social territorial (CST) mise à disposition des collectivités par les centres de gestion.

Après avis du CST, le rapport est présenté à l'assemblée délibérante puis rendu public (site internet ou autre).

La production annuelle d'un rapport poursuit plusieurs objectifs :

D'une part, ils constituent un élément du dialogue social. D'autre part, le recueil centralisé de ces rapports et leur exploitation statistique permettent de disposer d'un outil de suivi de l'évolution de la fonction publique territoriale. Pour satisfaire à ce double objectif, les employeurs territoriaux doivent veiller à respecter l'obligation de présentation annualisée du rapport et de transmission aux acteurs concernés dans le cadre de la collecte d'informations.

Le contenu, les conditions et les modalités d'élaboration de ce rapport et de la base de données sociales sont précisés au sein :

- des articles R. 231-1 à R. 231-8 du CGFP ;
- de l'arrêté du 10 décembre 2021 fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales .

### ▷ *L'égalité professionnelle femmes-hommes*

Depuis 1946, l'égalité entre les femmes et les hommes est un principe constitutionnel sur le fondement duquel la loi garantit aux femmes des droits égaux à ceux des hommes dans tous les domaines. Ce principe a été rappelé par à l'article L. 131-2 du CGFP.

Ce principe a été au cœur du protocole d'accord conclu le 30 novembre 2018 autour de cinq axes :

- le renforcement de la gouvernance des politiques d'égalité ;
  - la création des conditions d'égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles ;
  - la suppression des situations d'écarts de rémunération et déroulement de carrière ;
  - l'amélioration de l'accompagnement des situations de grossesse, de la parentalité et de l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle ;
  - le renforcement de la prévention et de la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.
- Etablissement de plans d'actions pluriannuels obligatoires en faveur de l'égalité femmes-hommes et mise en place de dispositifs de signalement des violences sexuelles et sexistes pour les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants (articles L. 132-1 et suivants du CGFP) ;

---

Depuis 2019, les collectivités territoriales et établissements publics de plus de 20 000 habitants élaborent et mettent en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables. Ce plan d'action comporte les axes suivants :

1. Evaluer, prévenir et traiter les écarts de rémunération ;
2. Garantir l'égal accès aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ;
3. Favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;
4. Prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Le plan d'action est élaboré sur la base des données issues de l'état de la situation comparée de l'égalité entre les femmes et les hommes du rapport social unique, élaboré chaque année. Les comités sociaux territoriaux sont consultés sur le plan d'action et informés annuellement de l'état de sa mise en œuvre. L'absence d'élaboration du plan d'action ou son non-renouvellement est sanctionnée par une pénalité dont le montant ne pourra excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

- 
- Renforcement de l'obligation de nominations équilibrées dans les emplois de direction (articles L. 132-5 à L. 132-10 du CGFP) ;

---

La loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 et son décret d'application n° 2023-1381 du 28 décembre 2023 ont renforcé les obligations des employeurs territoriaux en la matière. Ainsi, depuis le renouvellement des assemblées délibérantes de 2023,

les nominations dans les emplois de direction doivent concerner, à l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi au moins 50 % de personnes de chaque sexe dans les régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants.

Le respect de l'obligation légale est apprécié sur la durée du mandat et sur un cycle de nomination de référence de 4 primo-nominations. Ce taux de 50 % conduit à ce que ce cycle de 4 respecte un strict équilibre (2-2) pour être conforme à la loi. Les nominations dans les six mois suivant une fusion de collectivités ou d'EPCI ne sont pas prises en compte dans le cadre des primo-nominations.

En cas de non-respect de l'obligation une contribution est due. Le montant de cette contribution est égal au nombre de bénéficiaires manquants au regard de l'obligation multiplié par un montant unitaire. Il varie en fonction de la taille de la collectivité : 90 000 € au-delà de 80 000 habitants contre 50 000 € en dessous de ce seuil. Toutefois, une dispense de pénalité financière est prévue, jusqu'en 2027, pour les employeurs publics dont les emplois concernés par le dispositif sont occupés à 40 % au moins par des personnes de chaque sexe.

Par ailleurs, la loi de 2023 précitée instaure une nouvelle obligation de publication, sur le site internet de la collectivité ou de l'établissement, des informations relatives aux nominations de l'année précédente sur ces emplois de direction, sous peine de pénalité en cas de défaut.

- Harmonisation des règles de composition équilibrée des jurys et comités de sélection (articles 16 ter et 16 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ;
- Neutralisation du jour de carence pour congé maladie en cas de grossesse ;
- Maintien des droits à l'avancement dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de sa carrière en cas de congé parental ou lors de disponibilité pour élever un enfant et rééquilibrage des promotions de grade au regard du principe de parité (article L. 515-9 CGFP) ;
- Prévenir toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et lutter contre le harcèlement sexuel et le harcèlement moral.

La loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel a fixé une nouvelle définition du harcèlement sexuel dans le code pénal, le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les formations spécialisées des comités sociaux territoriaux ou les comités sociaux territoriaux et les acteurs opérationnels en matière d'hygiène et de sécurité (médecins de prévention, médecins du travail, assistants sociaux, psychologues du travail, etc.) sont mobilisés, chacun dans son champ de compétences, dans les démarches de prévention.

L'article L. 135-6 du CGFP institue l'obligation pour les employeurs territoriaux de mettre en place un dispositif de signalement, de traitement et de suivi des actes de violences, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes, ayant pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés.

Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements.

Dans une optique de mutualisation, les centres de gestion doivent mettre en place ce dispositif de signalement au profit des collectivités ou établissements publics qui en feront la demande.

Une charte de fonctionnement ayant pour objet d'accompagner les employeurs publics dans la mise en place du dispositif est disponible sur le portail de la fonction publique.

Les collectivités et leurs établissements publics sont encouragés à désigner des référents égalité au sein de leur structure. Ces référents ont un rôle essentiel d'information, de conseil, d'alerte tant auprès des agents que de leur administration, sur toutes les questions relatives à l'égalité professionnelle.

- Mise en place de l'index de l'égalité professionnelle

En application des articles L. 132-9-3 et suivants du CGFP, les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 40 000 habitants gérant au moins cinquante agents permanents ainsi que le centre national de la fonction publique territoriale publient désormais annuellement leur résultat en terme d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, sous la forme d'un index de l'égalité professionnelle ainsi que les actions mises en œuvre pour supprimer, le cas échéant, les écarts constatés.

Cet index est calculé sur une base de cent points répartis sur quatre indicateurs, assortis d'une pondération et d'un barème. Il est destiné à mesurer l'écart global de rémunération entre les femmes et les hommes pour les fonctionnaires et pour les contractuels, mais également l'écart de taux de promotion de grade entre les femmes et les hommes, ainsi que le nombre d'agents publics du sexe sous-représenté parmi les dix agents publics ayant perçu les plus hautes rémunérations.

Les indicateurs précités sont calculés automatiquement sur la base des données recueillies dans le cadre du rapport social unique (RSU).

Cette réglementation comprend, pour les collectivités territoriales et les établissements publics concernés, deux obligations, assorties de sanctions, si elles ne sont pas mises en œuvre :

- publier les résultats obtenus pour chaque indicateur, le résultat de l'index ainsi que les actions mises en œuvre pour supprimer les écarts de rémunération ;
- atteindre une cible fixée à soixante-quinze points.

Les résultats des indicateurs de l'index obtenus par chaque employeur doivent être publiés sur le site du ministère de la fonction publique le 31 décembre de chaque année.

### ▷ *Le temps de travail dans la fonction publique territoriale*

Le temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixé à 35 heures par semaine et à 1 607 heures annuelles.

L'organe délibérant organise et aménage le temps de travail dans sa collectivité, dans les conditions définies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

L'organe délibérant peut, après avis du comité social territorial, réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail. Cette faculté permet de tenir compte de sujétions particulières (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés ou en cas de travaux pénibles ou dangereux).

*Article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. L'autorité territoriale doit démontrer de manière précise que certains métiers sont soumis à des contraintes spécifiques, au regard par exemple des facteurs de pénibilité prévus par le code du travail qui justifient une réduction du temps de travail. Il s'agit donc d'une appréciation au cas par cas, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge.*

### ▷ **Le compte épargne-temps (CET)**

Le compte épargne-temps (CET) a été institué dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004.

Le CET permet de stocker des jours de congés annuels et de réduction du temps de travail et, si la collectivité le prévoit, d'une partie des jours de repos compensateurs.

L'alimentation du CET est subordonnée à la condition que l'agent ait pris dans l'année au moins vingt jours de congés annuels. Par ailleurs, le CET est plafonné à soixante jours. Ce plafond a été augmenté exceptionnellement de 10 jours au titre des années 2020 et 2024 en raison de la pandémie, puis de l'organisation des JOP 2024.

Le CET est ouvert à tous les agents territoriaux (titulaires, contractuels, agents à temps complet ou à temps non complet), dans les conditions fixées par l'article 2 du décret précité. Cette ouverture est de droit si l'agent en fait la demande. Un

agent, sur sa demande, est également autorisé à bénéficier de plein droit des congés accumulés sur son CET à l'issue d'un congé de maternité, d'adoption, de paternité ou d'un congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte, ainsi que les formalités d'utilisation sont fixées par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après consultation du comité social territorial. De plus, la collectivité territoriale a la possibilité de délibérer afin de prévoir l'indemnisation ou la prise en compte au titre du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) des jours épargnés sur le CET.

Les quinze premiers jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés. Pour les jours excédant ce seuil et si une délibération autorise la consommation des jours épargnés autrement qu'en temps, l'agent territorial dispose d'un droit d'option s'exerçant au plus tard le 31 janvier de l'année suivante :

- maintien des jours sur le CET, avec un plafond maximum de soixante jours ;
- prise en compte en épargne retraite au sein du RAFP ;
- indemnisation forfaitaire variable en fonction de la catégorie hiérarchique (150 euros pour un agent de catégorie A et assimilé, 100 euros pour un agent de catégorie B et assimilé et 83 euros pour un agent de catégorie C et assimilé). La collectivité peut déterminer, après consultation du comité social territorial, un plafond annuel du nombre de jours pouvant donner lieu à indemnisation. Ce plafond est applicable à l'ensemble des agents de la collectivité ou de l'établissement détenant un compte épargne-temps.

## ▷ *Les rémunérations*

### **L'essentiel**

Le système de rémunération inclut la rémunération principale et la rémunération accessoire. La rémunération comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires. La rémunération accessoire ou régime indemnitaire est un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Dans la fonction publique territoriale, il obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État pour lequel il existe quelques exceptions. Enfin, il connaît une évolution avec le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dont l'objectif est de simplifier le régime indemnitaire des agents publics.

## 1. La rémunération principale

La rémunération du fonctionnaire est définie, pour les trois fonctions publiques, à l'article L. 712-1 du CGFP qui dispose que :

Le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant :

1° Le traitement ;

2° L'indemnité de résidence ;

3° Le supplément familial de traitement ;

4° Les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire.

La rémunération du fonctionnaire se différencie ainsi du salaire, fixé par un contrat entre l'employé et l'employeur.

### *Le traitement*

Le traitement représente la part la plus importante de la rémunération et sert de base pour le calcul d'autres éléments.

Le décret du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation détermine son mode de calcul.

Le montant du traitement de base annuel est calculé en multipliant le centième de la valeur du traitement (par référence à l'indice 100 qui est l'indice de base de la fonction publique) par l'indice majoré correspondant au grade et à l'échelon d'appartenance du fonctionnaire.

L'opération est la suivante :

$(\text{Valeur annuelle de l'indice 100, fixée par le décret précité} \times \text{indice majoré}) / 100.$

La valeur annuelle du point d'indice est au 1<sup>er</sup> janvier 2025 de 59,0734 €.

Dans certains cadres d'emplois et dans certains emplois fonctionnels, les fonctionnaires peuvent percevoir des traitements dits « hors échelle ». Leur montant n'est pas déterminé par rapport à des indices mais en fonction du groupe (de A à G) auquel appartient le fonctionnaire et du chevron de classement (de I à III). Le montant du traitement est fixé directement en euros par le décret précité.

---

### **Réforme en cours**

La transposition de la réforme de la haute fonction publique d'État à la haute fonction publique territoriale est en cours. Elle se traduira notamment par la création d'une grille indiciaire unique et commune aux emplois de grade et aux emplois fonctionnels des administrateurs territoriaux.

---

Par ailleurs, un traitement minimal égal à la valeur du SMIC est garanti au fonctionnaire occupant un emploi à temps complet. Une indemnité différentielle peut lui être versée si la rémunération mensuelle allouée est inférieure au montant du SMIC.

### *L'indemnité de résidence*

L'indemnité de résidence est destinée à compenser les différences de coût de la vie entre les différents lieux où un fonctionnaire peut exercer ses fonctions (articles L. 712-1 et L. 712-7 du CGFP).

Elle est calculée en pourcentage du traitement. Ce pourcentage varie selon la commune dans laquelle l'agent est affecté.

Le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 classe les communes en trois zones :

- **zone 1** : 3 %
- **zone 2** : 1 %
- **zone 3** : 0 %

Pour les agents occupant un emploi à temps non complet, l'indemnité de résidence est déterminée dans les mêmes conditions que pour les agents à temps complet, puis réduite en fonction du temps de travail effectif (article L. 613-3 du CGFP).

### *Le supplément familial de traitement*

Le supplément familial de traitement est accordé aux agents ayant la charge effective et permanente d'enfant (article L. 713-8 du CGFP).

Il est composé d'un élément fixe, fonction du nombre d'enfants à charge, et d'un élément proportionnel, à partir du deuxième enfant, calculé sur le traitement brut (décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985).

Pour les agents occupant un emploi à temps non complet, le supplément familial de traitement est versé en fonction du nombre d'heures de service rapportées à la durée légale du travail. Toutefois, l'élément fixe versé pour un enfant ne doit pas être proratisé (article L. 613-3 du CGFP).

### *La nouvelle bonification indiciaire (NBI)*

La NBI a pour objectif de valoriser des fonctions comportant une responsabilité, une technicité particulière ou des difficultés d'exercice dans certaines zones du territoire. Les fonctions ouvrant droit à la NBI sont strictement définies par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

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

## 2. La rémunération accessoire

Le régime indemnitaire est un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Il obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État (FPE) pour lequel il existe quelques exceptions. S'agissant de la retraite, les primes, indemnités et heures supplémentaires perçues par le fonctionnaire sont prises en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, dans les conditions fixées par le décret n° 2004-659 du 18 juin 2004 modifié, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut.

### *Le principe de parité avec l'État*

En principe, les collectivités ne sont pas tenues d'instituer un régime indemnitaire. Lorsqu'elles le font, il leur appartient de respecter le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier les agents de l'État servant dans des corps comparables.

L'article L. 714-4 du CGFP prévoit que : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. ».

Conformément aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée en application d'une homologie entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'État, à l'exception de certains personnels pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué en l'absence de corps équivalents de l'État (cf. II, *infra*).

En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'organe délibérant de fixer dans ces limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables.

La collectivité dispose ainsi d'une marge d'appréciation dans la détermination du régime indemnitaire applicable à ses agents dans le respect des plafonds indemnitaires prévus à l'État.

L'organe délibérant n'est pas tenu d'instituer tous les avantages indemnitaires et de voter les crédits aux taux moyens ou maximums autorisés par les textes. Il n'est pas tenu non plus par le minimum prévu par les textes applicables à la fonction publique d'État et peut décider du rythme de versement des indemnités. Il peut fixer les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir...).

Cette liberté ne doit cependant pas amener les agents territoriaux à se trouver dans une situation plus favorable que celle des agents de l'État. La jurisprudence a eu l'occasion de se prononcer sur ce point. Ainsi, il convient de respecter les conditions d'octroi des primes dont les finalités ne doivent pas être dénaturées, conformément à l'arrêt n° 164942 du 4 mai 1998 du Conseil d'État (commune de Mont-Dol).

Il revient à l'organe délibérant de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux agents de la collectivité, l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux individuel applicable à chaque agent sur le fondement de la délibération. En revanche, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime et sa compétence reste encadrée par les textes précités afin de répondre au souci d'équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de parité entre fonctions publiques.

### *Les exceptions au principe de parité*

#### **Le régime indemnitaire de certains cadres d'emplois de la FPT**

Les agents de certains cadres d'emplois de la FPT bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique, dérogeant au principe de parité, en l'absence de corps équivalents dans la fonction publique d'État. Sont concernés par cette dérogation les policiers municipaux et les gardes champêtres (article L. 714-13 du CGFP et décret n° 2024-614 du 26 juin 2024), ainsi que des sapeurs-pompiers professionnels.

*Article L. 415-5 du CGFP et décret n° 90-850 du 25 septembre 1990.*

#### **Les avantages collectivement acquis**

Par exception à la limite fixée par l'article L. 714-4 du CGFP, l'article L. 714-11 du même code permet le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération, lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi précitée. Les modalités de versement doivent respecter celles fixées dans la délibération initiale.

#### **L'intéressement collectif**

L'article L. 714-7 du CGFP dispose :

*« L'organe délibérant d'une collectivité ou d'un établissement public mentionné à l'article L. 4 peut décider, après avis du comité social territorial, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services. »*

Le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 modifié précise les modalités de mise en œuvre de cette prime (condition de présence effective des agents, attribution de la prime dans la limite d'un plafond, possibilité de cumul avec toute autre indemnité, à l'exception des indemnités rétribuant une performance collective). L'organe délibérant de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public détermine dans ce cadre les services bénéficiant de la prime. Cette dernière a vocation à être versée à l'ensemble des agents dans les services ayant atteint, sur une période de six ou douze mois consécutifs, les objectifs fixés au service ou au groupe de services auquel ils appartiennent. Son plafond est fixé à 600 €.

La prime d'intéressement à la performance collective des services n'est pas incluse dans les régimes indemnitaires soumis au principe de parité. Les person-

nels concernés par cette prime sont aussi bien les fonctionnaires que les agents contractuels.

### ***Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)***

Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique d'État, le RIFSEEP a pour objet de rationaliser et simplifier les composantes du régime indemnitaire. Il permet notamment de valoriser l'exercice de fonctions et les parcours professionnels variés, d'assurer la transparence des modulations indemnitaires et de favoriser la mobilité par comparabilité entre les administrations.

Il se compose de deux parts :

- L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, au regard de critères professionnels. À chaque groupe de fonctions correspond un plafond de primes annuel. Ce sont donc les fonctions exercées par un agent, et non plus son grade, qui déterminent le groupe auquel il est rattaché ;
- Le complément indemnitaire annuel (CIA) : son versement aux fonctionnaires tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée lors de l'entretien professionnel. Son attribution est facultative à titre individuel et son montant est compris entre 0 et 100 % du montant maximal fixé par groupe de fonctions.

L'article L. 714-5 du CGFP prend en compte le remplacement de la prime de fonctions et de résultats (PFR) par le RIFSEEP, dans le respect des deux principes appliqués au régime indemnitaire des collectivités territoriales :

- le principe constitutionnel de libre administration : les collectivités territoriales doivent délibérer pour mettre en œuvre le régime indemnitaire ;
- le principe législatif de parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'État qui, combiné à la libre administration, se traduit par le fait que les collectivités territoriales sont liées uniquement par le plafond du régime indemnitaire applicable aux corps homologues de l'État.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent délibérer afin de mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient.

La définition des groupes de fonctions est déterminante dans la mise en œuvre du RIFSEEP et doit donc être concomitante avec la définition des plafonds. Le montant de l'IFSE est fondé, en premier lieu, sur la nature des fonctions exercées.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas tenus par le nombre de groupes de fonctions définis pour la fonction publique de l'État par les arrêtés interministériels et peuvent prévoir un nombre différent pour chaque cadre d'emplois.

La délibération doit définir le montant plafond pour chacun des groupes de fonctions dans la limite du plafond global constitué de la somme des deux parts du RIFSEEP.

## ▷ *Les obligations des agents publics*

### **L'essentiel**

Les agents publics ont l'obligation de se consacrer uniquement à leurs fonctions (principe d'interdiction de cumul d'activité), ont un devoir d'obéissance et des obligations visant à consolider celle de servir (devoir de neutralité et d'information, secret professionnel, obligation de réserve).

Les articles L. 121-1 à L. 125-2 du CGFP détermine les obligations auxquelles sont soumis ces agents.

L'appartenance à la fonction publique impose des obligations communes à tous les agents publics dans l'exercice comme en dehors de leurs fonctions. Elles tendent à garantir la satisfaction de l'intérêt du service, et de fait, de l'intérêt général.

### **1. L'obligation de se consacrer exclusivement à ses fonctions**

Cette obligation se compose de deux principes et repose sur le principe du non-cumul d'activités.

L'article L. 121-3 du CGFP précise que les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ce principe vise à garantir le bon fonctionnement du service public en s'assurant que les agents publics se consacrent en priorité et principalement à leurs missions.

Il en découle un principe selon lequel l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Des dérogations sont toutefois possibles :

- les agents publics peuvent produire librement des œuvres de l'esprit (littéraires, artistiques, etc.) ;
- les agents publics membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement ou pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de ces fonctions ;
- les lauréats de concours ou les agents recrutés en qualité d'agents contractuels de droit public peuvent continuer à exercer leur activité privée en tant que dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de leur recrutement ;
- les agents occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet dont la durée de travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale du travail peuvent exercer une activité privée lucrative à titre professionnel ;

- les agents publics occupant un emploi à temps complet peuvent créer ou reprendre une entreprise dans le cadre d'un temps partiel.

Tous les agents publics peuvent être autorisés à exercer une activité accessoire.

L'article R. 123-2 du CGFP précise que l'autorité compétente peut s'opposer à ce cumul d'activités si l'intérêt du service le justifie, si ce cumul est incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou l'emploi qu'il occupe au regard des obligations déontologiques qui s'imposent aux agents publics ou des dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique peut saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Lorsque l'agent public occupe ou a occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient (liste fixée à l'article R. 124-29 du CGFP), l'autorité hiérarchique soumet la demande d'autorisation à l'avis préalable de la HATVP. À défaut, l'agent public peut également saisir cette dernière.

## 2. Les fonctionnaires ont un devoir d'obéissance

### *La règle : le devoir d'obéissance*

L'article L. 121-10 du CGFP dispose que « *L'agent public [...] doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* ».

Le pouvoir hiérarchique s'exerce à la fois sur les actes et sur la situation juridique personnelle des agents publics. Sur les actes, le supérieur hiérarchique a un pouvoir d'instruction et de réformation ; sur la situation personnelle des agents, il a le pouvoir de définir le volume des missions, l'affectation des agents et de prendre des sanctions disciplinaires.

En conséquence, un agent ne peut exercer un recours contre les mesures d'organisation du service ou les instructions du supérieur hiérarchique à moins qu'elles ne portent atteinte aux droits statutaires, au droit syndical ou au droit de grève.

### *L'exception : le devoir de désobéissance*

La loi a toutefois consacré l'obligation de désobéissance « dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

De même, tout agent a le droit de se retirer d'une situation de travail présentant un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé.

### 3. Les obligations visant à consolider l'obligation de servir

#### *Un devoir de neutralité et d'information vis-à-vis des administrés*

L'article L. 121-2 du CGFP reprend une jurisprudence constante du Conseil d'État en précisant que les agents publics sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'obligation de neutralité.

L'agent doit ainsi adopter, vis-à-vis des administrés, un comportement indépendant de ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques. Cette obligation trouve sa source dans le principe d'égalité des usagers devant le service public et son corollaire dans le principe de laïcité.

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public (article L. 121-8 du CGFP). Cette obligation découle du code des relations entre le public et l'administration.

Les fonctionnaires sont tenus au **secret professionnel** et doivent faire preuve de discrétion professionnelle (articles L. 121-6 et 7 du CGFP).

Si les fonctionnaires ont le devoir d'informer les administrés, ils doivent le faire dans le respect des règles afférentes au secret et à la discrétion professionnels d'autant plus que ces notions sont édictées dans l'intérêt des particuliers.

Le secret professionnel a pour objectif de protéger les administrés mais aussi le fonctionnaire au sein de son administration.

L'obligation de secret professionnel porte sur les faits dont la connaissance est réservée à quelques personnes ou qui constituent un secret par leur nature ou en raison des conséquences nuisibles qui pourraient résulter de leur divulgation. Constitue une violation du secret professionnel la divulgation intentionnelle de toute information qui relève du secret de la vie privée ou de tous les secrets protégés par la loi (dossiers médicaux par exemple).

Les fonctionnaires doivent également faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Cette obligation vise à protéger l'administration contre la divulgation d'informations relatives au service. Le fonctionnaire peut opposer cette obligation aux personnes étrangères à l'administration ainsi qu'à d'autres fonctionnaires.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de leur obligation de discrétion que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

**L'obligation de réserve** est une limite à la liberté d'opinion, consacrée à l'article L. 111-1- du CGFP. Elle concerne l'expression des opinions personnelles du fonctionnaire, c'est-à-dire la manière dont elles sont exprimées, mais pas le fond des

propos. Elle s'impose à tout agent public avec une rigueur plus ou moins forte compte tenu des fonctions occupées et de la place dans la hiérarchie.

### *La déontologie des fonctionnaires*

L'agent public doit prévenir ou immédiatement faire cesser les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver (article L. 122-1 du CGFP). Dans certaines situations, les agents publics potentiellement exposés à des conflits d'intérêts, seront amenés à :

- saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (lorsque le fonctionnaire qui occupe un emploi mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État a un projet de création ou de reprise d'une entreprise) ;
- compléter une déclaration d'intérêts (nomination sur un emploi ou une fonction mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État) ;
- compléter une déclaration de situation patrimoniale (nomination ou cessation de fonction sur un emploi mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État).

L'autorité territoriale doit, en cas de doute sérieux, saisir le référent déontologue de la collectivité voire transmettre la déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) si le doute persiste.

Tout fonctionnaire a le droit d'être accompagné d'un référent déontologue afin de l'aider à respecter ses obligations.

La loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 a, par ailleurs, renforcé la protection des lanceurs d'alerte. L'agent public lanceur d'alerte ayant dénoncé des crimes, des délits ou des conflits d'intérêts ne peut pas être sanctionné directement ou indirectement pour cette dénonciation (article L. 135-4 CGFP).

### ▷ *La discipline*

*Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989*

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. La faute donnant lieu à sanction peut consister en un manquement aux obligations légales ou en un agissement constituant en même temps une faute pénale.

D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public.

Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle, mais également d'une faute commise en dehors de l'activité professionnelle (cas du comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction).

- En revanche, ne constituent pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires :
- l'insuffisance professionnelle ;
  - les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique, si l'agent n'était pas responsable de ses actes lors de la commission des faits ;
  - des faits couverts par une amnistie.

Le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénal. La répression disciplinaire et la répression pénale s'exercent donc distinctement.

- un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne une sanction pénale et une sanction disciplinaire ;
- l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par la décision intervenue au pénal, sauf en ce qui concerne la constatation matérielle des faits.

## 1. La procédure disciplinaire

*Information nécessaire de l'agent sur :*

- son droit à communication du dossier complet ;
- sa possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

*Instruction :*

- une enquête peut être effectuée (à l'initiative de l'administration ou du conseil de discipline) ;
- droit du fonctionnaire de présenter des observations écrites ou orales, citer des témoins, se faire assister ;
- le fonctionnaire doit également être informé de son droit de se taire (décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024).

---

**Consultation du conseil de discipline :** Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement, le blâme ou l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

---

Présidé par un magistrat de l'ordre administratif, cet organisme est saisi par un rapport de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire indiquant les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. Le fonctionnaire est convoqué par le président du conseil de discipline 15 jours au moins avant la date de la réunion par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cet organisme rend un avis qui doit être motivé et transmis à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Celle-ci n'est pas liée par cette proposition, mais ne peut infliger que les sanctions prévues par les textes.

Siègent au conseil de discipline (CAP siégeant en formation disciplinaire) les membres de la CAP appartenant à la même catégorie hiérarchique que le fonctionnaire poursuivi, ainsi qu'un nombre égal de représentants des collectivités territoriales. Les représentants du personnel au sein d'un conseil de discipline appelé à donner un avis sur les sanctions applicables à un fonctionnaire territorial occupant notamment les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants ou de directeur général des services techniques ou directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants, sont tirés au sort sur des listes comportant le nom de tous les fonctionnaires occupant ces emplois, établies par catégorie dans un cadre interdépartemental ou national.

Au cours d'une affaire, les membres du conseil de discipline ne peuvent changer. Ils ne peuvent prendre part au vote sans avoir assisté à l'ensemble de la discussion. L'administration n'a pas à notifier au fonctionnaire poursuivi le nom des membres composant le conseil de discipline et le fonctionnaire n'a aucun droit de récusation.

Ne doivent toutefois pas siéger les fonctionnaires ayant manifesté une animosité particulière envers le fonctionnaire poursuivi.

Le conseil de discipline délibère valablement lorsque le quorum, fixé, pour chacune des représentations du personnel et des collectivités, à la moitié plus une voix de leurs membres respectifs, est atteint.

Les sanctions, classées en 4 groupes, ne peuvent être rétroactives, doivent être motivées, proportionnées à la faute commise. Plusieurs sanctions ne peuvent être prononcées à raison des mêmes faits.

Groupe	Sanction
1 <sup>er</sup> groupe :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avertissement ;</li> <li>- blâme ;</li> <li>- exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.</li> </ul>
2 <sup>e</sup> groupe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- radiation du tableau d'avancement ;</li> <li>- abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ;</li> <li>- exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours.</li> </ul>
3 <sup>e</sup> groupe :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ;</li> <li>- exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.</li> </ul>
4 <sup>e</sup> groupe :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise à la retraite d'office ;</li> <li>- révocation.</li> </ul>

Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions sont inscrits au dossier du fonctionnaire et effacés automatiquement au bout de trois ans, si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

La radiation du tableau d'avancement peut être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> groupes.

L'exclusion temporaire de fonctions (privative de toute rémunération) peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du 3<sup>e</sup> groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois. L'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire du 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

## 2. Les recours

### *Recours gracieux ou hiérarchique*

Un fonctionnaire qui s'estime frappé d'une sanction abusive peut présenter un recours gracieux auprès de l'autorité qui a infligé la sanction : celle-ci peut la maintenir, l'atténuer ou la retirer dans les conditions de droit commun.

Le supérieur hiérarchique appelé à exercer son contrôle sur la légalité d'une décision de sanction prise par son subordonné peut annuler la décision litigieuse, la maintenir ou la rapporter.

### *Recours contentieux*

Le recours ne suspend pas l'exécution de la sanction. Le recours doit être intenté dans le délai de 2 mois à compter de la date de notification de la décision litigieuse (prorogation si recours gracieux ou hiérarchique). Le juge administratif vérifie :

- si l'auteur de l'acte était compétent ;
- si les règles de forme et de procédure ont été respectées ;
- l'exactitude matérielle des faits ;
- s'il n'y a pas eu violation de la loi, détournement de procédure ou de pouvoir ;
- si la sanction est proportionnée aux faits ;
- si l'agent était responsable de ses actes lors de la commission des faits, en cas d'altération des facultés ou de troubles pathologiques.

## 3. La suspension

L'agent suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de 4 mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'inté-

ressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions. La suspension est une mesure conservatoire et provisoire. Elle ne présente pas par elle-même un caractère disciplinaire et, à ce titre, n'est pas soumise aux garanties disciplinaires. La suspension ne peut être prononcée qu'en cas de faute grave ou d'infraction pénale. La suspension ne rompt pas le lien unissant l'agent à l'administration. Le fonctionnaire est considéré comme étant en activité, continue de bénéficier de l'ensemble des droits reconnus par le statut et reste soumis également aux obligations prévues par le statut et notamment à l'obligation de réserve. La suspension ne peut être rétroactive et prend effet à compter de sa notification.

La suspension prend fin dans trois hypothèses :

1. levée de la mesure : l'administration a toujours la possibilité de lever une mesure de suspension, s'il lui apparaît que le fonctionnaire peut rejoindre son poste sans inconvénient pour le fonctionnement du service. La levée de la suspension n'a pas pour effet obligatoire l'abandon des poursuites disciplinaires ;
2. décision à l'issue de la procédure disciplinaire : la suspension prend normalement fin quand l'autorité hiérarchique compétente a statué sur le cas du fonctionnaire suspendu à l'issue de la procédure disciplinaire ;
3. rétablissement dans les fonctions à l'issue du délai de 4 mois : le fonctionnaire suspendu est, à l'issue des 4 mois de suspension, rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales.

---

**Remarque** : le rétablissement dans les fonctions n'implique cependant pas l'abandon des poursuites disciplinaires.

---

## ▷ *Congés pour raison de santé*

### **L'essentiel**

Il existe cinq régimes de congés de maladie. Chaque régime est indépendant. Les droits à un congé s'apprécient sans tenir compte de ce qui a été obtenu au titre d'un autre régime de congés.

En fonction de sa situation et du type de congé de maladie dans lequel il est placé, le fonctionnaire territorial perçoit tout ou partie de son traitement. Les périodes de congé de maladie sont des périodes d'activité et ne doivent pas être retranchées du temps de service requis pour l'avancement d'échelon, de grade, la promotion dans un corps supérieur et l'appréciation du droit à formation.

Ces périodes comptent pour la détermination du droit à la retraite et donnent lieu à la retenue correspondante.

Le temps passé en congé maladie ordinaire, en congé longue maladie ou en congé longue durée entre en compte dans la détermination des droits à congé annuel.

Seront successivement examinées les situations :

- des fonctionnaires territoriaux à temps complet et des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant plus de 28 heures hebdomadaires ;
- des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant moins de 28 heures hebdomadaires ;
- des agents contractuels.

---

### **La réintroduction de la journée de carence**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, lorsqu'ils sont en congé de maladie, les agents territoriaux (fonctionnaires, stagiaires et contractuels) ne bénéficient du maintien de leur rémunération qu'à partir du deuxième jour d'arrêt de travail. Le premier jour de congé de maladie, appelé jour de carence, n'est pas rémunéré (article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).

Toutefois, le jour de carence ne s'applique pas aux congés suivants : congé pour invalidité temporaire imputable au service, congé pour accident de service ou accident du travail et maladie professionnelle, congé de longue maladie, congé de longue durée, congé de grave maladie, congé du blessé (pour les militaires), congé de maladie accordé dans les trois ans après un premier congé de maladie au titre d'une même affection de longue durée (ALD) au sens de l'article L. 324-1 du code de la sécurité sociale et lorsque la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues aux articles L. 27 et L. 35 du code des pensions civiles et militaires de retraite (circulaire du 15 février 2018 relative au non-versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents publics civils et militaires).

En outre, le jour de carence ne s'applique pas au deuxième arrêt de travail lorsque l'agent n'a pas repris le travail plus de 48 heures entre les deux congés de maladie et que les deux arrêts de travail ont la même cause.

Enfin, le jour de carence ne s'applique plus aux congés de maladie pris durant la période de grossesse, quel qu'en soit le motif, à compter de la date de la déclaration de grossesse et jusqu'au début du congé pour maternité de l'agent, y compris le congé pathologique (article 84 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique).

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

Les fonctionnaires territoriaux en position d'activité, qui sont dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions pour raison de santé, bénéficient de congés maladie rémunérés.

En sont exclus : les fonctionnaires qui n'occupent pas un emploi de fonctionnaire territorial (fonctionnaires en disponibilité, en congé parental...) et les personnes qui ont perdu la qualité de fonctionnaire (par démission, licenciement, révocation, déchéance des droits civiques...).

### *Les différents congés*

Il existe plusieurs régimes de congés de maladie. Chaque régime est indépendant. Les droits à un congé s'apprécient sans tenir compte de ce qui a été obtenu au titre d'un autre régime de congés.

- *Congé de maladie dit « ordinaire »*

Relèvent de ce régime tous les cas qui ne peuvent donner lieu à un autre congé de maladie.

La durée totale peut atteindre un an (12 mois consécutifs).

L'intéressé perçoit 90 % de son traitement pendant trois mois, puis la moitié pendant les neuf mois suivants. En revanche, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence sont versés dans leur intégralité jusqu'au terme du congé.

- *Congé de longue maladie*

Il est accordé en cas de maladie rendant nécessaires un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée.

La durée maximale peut atteindre trois ans.

L'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant un an. Le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent.

- *Congé de longue durée*

Il est réservé aux cas de maladie mentale, tuberculose, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis.

L'intégralité du traitement est conservée pendant trois ans, puis le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent.

Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes précitées sont respectivement portées à cinq et trois ans.

Il n'est pas renouvelable au cours de la carrière d'un fonctionnaire, au titre d'un même groupe de maladies.

- *Congé pour invalidité temporaire imputable au service*

Lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident de service, un accident de trajet ou à une maladie contractée en service reconnue imputable au service, le fonctionnaire territorial conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite.

Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident.

- *Congé maladie ayant une cause exceptionnelle*

Si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite (infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes), l'intégralité du traitement est conservée jusqu'à la reprise du service de l'intéressé ou sa mise à la retraite.

- *Congé pour infirmité de guerre*

Ce congé est étendu à tout fonctionnaire territorial atteint d'infirmités contractées ou aggravées au cours d'une guerre ou d'une expédition déclarée campagne de guerre ayant ouvert droit à pension au titre du livre 1er du code des pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre.

Bénéficie du même congé, le fonctionnaire atteint d'infirmités ayant ouvert droit à pension au titre des dispositions relatives aux victimes civiles des faits de guerre, ou de celles relatives aux personnels militaires participant au maintien de l'ordre ou de celles concernant les dommages physiques subis en métropole du fait des événements qui se sont déroulés en Algérie.

La durée maximale de ce congé est de deux ans sur la totalité de la carrière en une ou plusieurs fois. Pendant deux années l'agent perçoit son traitement intégral.

### *Les droits à formation, à avancement et à promotion*

Les périodes de congé de maladie sont des périodes d'activité et ne doivent pas être retranchées du temps de service requis pour l'avancement d'échelon, de grade, la promotion dans un corps supérieur et l'appréciation du droit à formation.

### *Les droits à la retraite*

Les périodes de congé de maladie sont prises en compte pour la détermination du droit à la retraite.

## *Les droits aux congés annuels*

Le temps passé en congé maladie ordinaire, en congé pour invalidité temporaire imputable au service, en congé longue maladie ou en congé longue durée, en congé de maladie résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, en congé pour invalidité pour faits de guerre entre en compte dans la détermination des droits à congé annuel.

Un fonctionnaire territorial en congé maladie ordinaire pendant 12 mois consécutifs, en congé longue maladie ou en congé longue durée, ne pourra prendre un congé annuel que s'il a été au préalable reconnu apte à reprendre ses fonctions.

Lorsqu'un agent est dans l'impossibilité, du fait d'un congé pour raison de santé, de prendre son congé annuel au cours de l'année au titre de laquelle il lui est dû, il bénéficie d'une période de report de quinze mois, dont la durée peut être prolongée sur autorisation exceptionnelle du chef de service. La période de report débute à compter de la date de reprise des fonctions. Pour les congés annuels acquis pendant un congé pour raison de santé, elle débute, au plus tard, à la fin de l'année au titre de laquelle le congé annuel est dû. Le report est limité aux 4 premières semaines de congés annuels en cas de congés pour raison de santé (décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux).

Au titre de ses obligations liées aux congés de maladie, l'agent doit :

- pour toute demande d'octroi ou de renouvellement d'un congé de maladie et quelle que soit la durée de l'absence, adresser, sous 48h, à l'employeur territorial un certificat établi par un médecin ou par un chirurgien-dentiste ;
- se soumettre aux contrôles médicaux exercés par un médecin agréé mandaté par l'administration sous peine d'interruption du versement de sa rémunération ;
- ne doit pas se livrer à une activité privée lucrative.

## *La fin du congé*

A l'expiration d'un congé de maladie, les fonctionnaires peuvent :

- s'ils sont reconnus aptes à la reprise de leurs fonctions ou des fonctions de leur grade : être réintégrés. Ils peuvent, dans certains cas, bénéficier d'un temps partiel thérapeutique ;
- s'ils sont reconnus aptes à la reprise d'une autre activité, bénéficier d'un reclassement pour inaptitude physique ;
- s'ils en remplissent les conditions, bénéficier d'un autre congé maladie ;
- s'ils ne sont pas reconnus aptes au service : être placés en disponibilité d'office ou admis à la retraite pour invalidité.

## 2. Les fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant moins de 28 heures hebdomadaires

Les agents à temps non complet de moins de 28 heures relèvent du régime général de la sécurité sociale pour l'ensemble des risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès et accidents du travail couvert par ce régime.

En cas d'indisponibilité physique, ils perçoivent de la part de la sécurité sociale des prestations :

- en espèces, versées sous forme d'indemnités journalières,
- en nature, sous forme de remboursement des soins.

Ils disposent d'un régime de congé dérogatoire au statut des fonctionnaires.

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

- congé pour maladie provenant de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;
- congé de longue maladie ;
- congé de longue durée.

### *Congé de maladie dit « ordinaire »*

Ils bénéficient du même congé que les autres fonctionnaires et sont soumis aux mêmes dispositions concernant le renforcement des contrôles des arrêts maladie.

### *Congé de grave maladie*

En cas d'affection dûment constatée le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée, le fonctionnaire bénéficie d'un congé de grave maladie pendant une période maximale de trois ans.

Son traitement lui est versé en intégralité pendant la première année puis réduit de moitié pendant deux ans.

### *Congé pour invalidité temporaire imputable au service*

Le fonctionnaire bénéficie d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service jusqu'à la guérison ou la consolidation de la blessure.

Il a droit au versement par l'employeur territorial de son plein traitement jusqu'à l'expiration de son congé.

A l'issue du congé pour raison de santé, le fonctionnaire physiquement apte est réemployé sur son ou ses précédents emplois, ou à défaut, sur un des emplois équivalents.

S'il est temporairement inapte, il est placé en disponibilité d'office.

S'il est définitivement inapte à l'issue de la période de disponibilité et qu'il ne peut être reclassé, il est licencié.

### 3. Les agents contractuels territoriaux

Les agents contractuels territoriaux dépendent du régime général de la sécurité sociale. En cas d'indisponibilité physique, ils perçoivent de la part de la sécurité sociale des prestations :

- en espèces, versées sous forme d'indemnités journalières ;
- en nature, sous forme de remboursement des soins.

En outre, le décret n°88-145 du 15 février 1988 prévoit, au titre de la protection statutaire, l'octroi de congés pour indisponibilité physique avec ou sans traitement.

L'agent non titulaire doit être en activité, aucun congé ne peut être attribué au-delà de la période d'engagement, lorsque l'agent est recruté par contrat à durée déterminée.

#### *Les différents congés*

- *Congé de maladie dit « ordinaire »*

Les droits à congé sont calculés pour une période de 12 mois consécutifs ou, en cas de service discontinu, pour une période comprenant 300 jours de services effectifs.

L'agent doit présenter un certificat médical.

La durée des congés et le versement de tout ou partie du traitement varient selon l'ancienneté de services en qualité de non titulaire :

- après 4 mois de services : l'agent bénéficie d'un mois à 90 % de son traitement et d'un mois à demi-traitement ;
- après deux ans de services : l'agent bénéficie de deux mois à 90 % de son traitement et de deux mois à demi-traitement ;
- après trois ans de services : l'agent bénéficie de trois mois à 90 % de son traitement et trois mois à demi-traitement.

En l'absence de services suffisants, l'agent est :

- soit placé en congé sans traitement, pour une durée maximale d'une année, si l'incapacité est temporaire ;
- soit licencié, si l'incapacité est permanente.

- *Congé de grave maladie*

L'agent doit être atteint d'une affection le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des soins prolongés, et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmé.

Il doit être employé de manière continue, et compter au moins trois ans de services.

En vue de l'octroi de ce congé, l'agent est soumis à l'examen d'un médecin spécialiste agréé compétent pour l'affection en cause.

Le congé est accordé pour une durée maximale de trois ans. L'agent conserve son plein traitement pendant un an, puis il perçoit la moitié de son traitement les deux années suivantes.

En l'absence de services suffisants, l'agent est :

- soit placé en congé sans traitement, si l'incapacité est temporaire pour une durée maximale d'une année ;
- soit licencié, si l'incapacité est permanente.

- *Congés pour accident du travail ou maladie professionnelle*

L'agent bénéficie d'un congé pour accident de travail lorsque l'accident s'est produit dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions. Il bénéficie d'un congé pour maladie professionnelle s'il est atteint d'une des maladies professionnelles énumérées dans les tableaux annexés à l'article R. 461-3 du code de la sécurité sociale.

L'agent est placé en congé pendant toute la durée de l'incapacité, jusqu'à guérison complète, consolidation ou décès.

Au titre de la protection statutaire, l'agent a droit au versement de son plein traitement en fonction de l'ancienneté de service.

A l'issue de ce congé, l'agent non titulaire physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent.

Dans le cas où l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Un contrôle médical peut être effectué à tout moment par un médecin agréé mandaté par l'employeur territorial.

En outre, dans la mesure où les agents non titulaires sont bénéficiaires d'indemnités journalières servies par la sécurité sociale, ils peuvent être contrôlés par le médecin contrôleur de la caisse d'assurance maladie.

- *Épuisement des droits à congés pour raison de santé*

Il existe trois cas de figure :

**1<sup>er</sup> cas :** l'agent apte à reprendre son emploi à l'issue du congé est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre ses fonctions dans la mesure où les nécessités de services le permettent.

Dans le cas où il ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

**2<sup>e</sup> cas :** l'agent inapte temporairement à reprendre son emploi, et qui a épuisé ses droits à congé, est placé en congé sans traitement pour une durée maximale d'un an qui peut être prolongée sous certaines conditions.

**3<sup>e</sup> cas :** s'agissant de l'agent définitivement inapte à reprendre son poste, il doit être reclassé et, en cas d'impossibilité, licencié.

## ▷ *La protection sociale complémentaire*

### **L'essentiel**

Le régime des aides à la protection sociale complémentaire a été institué par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents. Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 pose le cadre permettant aux collectivités et à leurs établissements publics de verser une aide à leurs agents (publics ou privés) qui souscrivent à des contrats ou règlements de protection sociale complémentaire (santé ou prévoyance). Il a par la suite été complété par d'autres dispositifs.

Dans la continuité de cette avancée sociale, l'ordonnance n° 175-2021 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, renouvelle le cadre juridique de la protection sociale complémentaire dans les trois versants de la fonction publique, instaurant ainsi une participation financière obligatoire notamment qu'un socle de garantie minimale dans la fonction publique territoriale.

Pris en application de cette ordonnance, le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement, précise le montant minimal de la participation obligatoire de l'employeur territorial et définit les garanties minimales des contrats et règlements destinés à couvrir les risques en matière de « prévoyance » et de « santé ».

Par volonté de doter la fonction publique territoriale d'une protection sociale complémentaire aussi ambitieuse que celle que l'on peut retrouver dans le secteur privé et fort d'un élan initié par l'ordonnance n° 174-2021 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, les partenaires sociaux de la fonction publique territoriale (entendus au sens d'employeurs territoriaux et les organisations syndicales représentatives) ont engagé un processus national de négociation collective qui a abouti à la

conclusion d'un accord collectif national le 11 juillet 2023 relatif à la protection sociale complémentaire des agents territoriaux.

S'inscrivant dans la dynamique insufflée par cet accord du 11 juillet 2023 et puisqu'un vecteur législatif était nécessaire pour rendre contraignant certains éléments de cet accord, une proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux a été déposée le 3 février 2025.

Celle-ci prévoit l'adhésion obligatoire à un contrat collectif au titre du risque « prévoyance » et une participation minimale employeur à hauteur de la moitié de la cotisation ou prime individuelle de l'agent territorial. Elle prévoit également un régime dérogatoire pour les agents en congés de maladie afin que ces derniers ne puissent rester sans prise en charge durant le temps de leur affection.

Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 2 juillet 2025 puis adoptée définitivement par sa version n'est pas définitive et devra notamment être débattue à l'Assemblée Nationale le 11 décembre 2025 dans une version conforme. La loi n° 2025-1251 a ainsi été publiée le 23 décembre 2025. Ses dispositions 1 à 3 font l'objet d'une entrée en vigueur échelonnée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2029.

S'agissant des retraités, la participation employeur ne leur est pas versée. Ces derniers ne peuvent donc recevoir une aide financière de leur dernière collectivité employeur. Cependant, ils peuvent bénéficier, s'ils y adhèrent, des conditions favorables prévues par les contrats et règlements reconnus comme « solidaires ».

## 1. La participation des collectivités territoriales

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et notamment son article 40, a habilité le gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures visant à redéfinir la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels. C'est ainsi que l'ordonnance n° 175-2021 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique a renouvelé le cadre juridique de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, complétant ainsi le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011. À cet égard, cette ordonnance consacre la participation financière obligatoire de l'employeur territorial au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents actifs ainsi qu'un socle de garanties minimales.

Son décret d'application, le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement, définit les garanties minimales des contrats destinés à couvrir les risques en matière de prévoyance et de santé et fixe le montant minimal de participation obligatoire de l'employeur territorial au titre de ces garanties.

Sont ainsi éligibles à la participation des employeurs territoriaux, les contrats et règlements couvrant les risques « santé » (entendus au sens de risques portant atteintes à l'intégrité physique de la personne ou de risques liés à la maternité) ou « prévoyance » (entendus au sens de risques liés à l'incapacité, l'invalidité, l'incapacité ou le décès) proposés par les organismes suivants :

- mutuelles ou unions relevant du livre II du code de la mutualité ;
- institutions de prévoyance relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ;
- entreprises d'assurance mentionnées à l'article L. 310-2 du code des assurances.

Ainsi, les collectivités territoriales et leurs établissements publics :

- versent une participation financière aux agents qui ont souscrit un contrat ou adhéré à un règlement dont le caractère solidaire a été préalablement vérifié au niveau national, dans le cadre d'une procédure spécifique dite de « labellisation », sous la responsabilité de prestataires habilités à cette fin par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). La durée de ces contrats et règlements « labellisés » est déterminée : 3 ans, renouvelable dans les mêmes conditions que la délivrance du label. Ces contrats et règlements « labellisés » sont répertoriés sur une liste publiée par le ministère des collectivités territoriales et régulièrement actualisée (voir le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonction-publique-territoriale/protection-sociale-complementaire>).

S'agissant de la procédure de labellisation, l'habilitation des prestataires relève de l'Autorité de contrôle prudentiel. La liste des prestataires habilités est consultable sur son site.

*[http://www.acp.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/acp/Agrements\\_et\\_autorisations/Listes\\_assurances/201205-Liste-des-prestataires-habilites\\_doc.pdf](http://www.acp.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/Agrements_et_autorisations/Listes_assurances/201205-Liste-des-prestataires-habilites_doc.pdf)*

Les organismes qui le souhaitent peuvent faire « labelliser » leur contrat ou règlement auprès d'un prestataire de la liste.

Les prestataires transmettent leurs décisions de label au ministère chargé des collectivités territoriales, qui en publie la liste.

- soit engage une procédure de mise en concurrence *ad hoc*, définie par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011, pour sélectionner un contrat ou un règlement remplissant les conditions de solidarité du décret. La collectivité conclut avec l'opérateur choisi, au titre du contrat ou du règlement ainsi sélectionné, une « convention de participation » pour une durée de six ans (renouvelable 1 an pour motif d'intérêt général). Ce contrat ou ce règlement est proposé à l'adhésion facultative des agents. Un accord collectif local majoritaire conclu entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales représentatives peut toutefois prévoir l'adhésion obligatoire à ce contrat ou règlement.

Chaque adhésion fait l'objet d'une participation financière de la collectivité. L'article L. 827-7 du CGFP prévoit une compétence obligatoire pour les centres de gestion au titre de la protection sociale complémentaire : ces derniers concluent des conventions de participation auxquelles les collectivités territoriales peuvent adhérer.

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

Les collectivités choisissent, encore en 2026, pour la santé comme pour la prévoyance, entre l'une et l'autre de ces deux procédures. A l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2029, le recours à la procédure de labellisation sera exclu pour la mise en place de la prévoyance complémentaire et seul le recours à un contrat collectif faisant l'objet d'une convention de participation sera possible.

- L'assemblée délibérante fixe les dépenses engagées et le ou les risques couverts. En aucun cas, le montant de la participation ne peut excéder le montant de la cotisation ou de la prime due par l'agent en l'absence d'aide. Toutefois, elle peut être modulée dans un but d'intérêt social et rien n'interdit à une collectivité, si elle le souhaite, de prendre en charge la totalité de la cotisation ou de la prime. Il est également à noter que les cotisations ou primes sont exprimées en euros et ne sont pas fixées en fonction de l'état de santé des agents bénéficiaires conformément aux articles 28 et 31 du décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011. Elles sont cependant calculées à partir d'une cotisation d'équilibre.

### *Particularités s'agissant du risque « santé »*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, la participation de l'employeur au titre de la protection sociale complémentaire pour le risque « santé » est obligatoire.

L'article L. 827-10 du CGFP prévoit ainsi que l'employeur territorial est tenu de financer à hauteur de 50 % minimum d'un montant de référence la complémentaire santé de ses agents. À compter de 2026, les agents territoriaux sont ainsi remboursés à hauteur de 15 euros minimum par mois au titre de leur contrat prévoyant la couverture de leurs « frais de santé » conformément à l'article 6 le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022.

Le même article L. 827-10 du CGFP définit un socle de garanties minimal s'agissant du risque « santé » : ainsi, la participation minimale en matière de santé est assise sur la base du socle défini à l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des garanties minimales applicables aux salariés dans le secteur privé. Les contrats souscrits devront également être responsables (notamment encourager les personnes couvertes à respecter le parcours de soins, ne pas couvrir la participation forfaitaire) et solidaires (la cotisation n'est pas fixée en fonction de l'état de santé de la personne couverte et ne recueille pas d'information médicale à la souscription) au sens des articles L.871-1 et L.862-4 du code de la sécurité sociale .

Les garanties minimales et le montant de la participation de l'employeur en frais de santé sont susceptibles d'évoluer autour de débats qui seront organisés par les partenaires sociaux, dans les années à venir, conformément au dispositif de revoyure prévu par l'accord collectif national du 11 juillet 2023. Un Fonds National de Solidarité, assis sur 2 % des cotisations nettes prélevées dans le cadre des contrats de complémentaire santé individuels et collectifs, tel que l'on peut le retrouver dans le secteur privé, fera également l'objet de débat dans ce cadre. Conformément aux articles L.221-2 et L.222-3 du code général de la fonction publique, les employeurs territoriaux pourront néanmoins proposer une couverture complémentaire améliorée et adaptée aux besoins des agents via la conclusion d'accords collectifs dans la limite de leurs prérogatives (dispositions infra DCE). Ces accords locaux pourront, consacrer l'adhésion obligatoire des agents (art. L.827-2 du CGFP), prévoir un montant de participation obligatoire supérieur au cadre en vigueur ou renforcer les garanties minimales.

### *Particularités s'agissant du risque « prévoyance »*

#### **a. Dispositif en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, la participation de l'employeur territorial pour le risque prévoyance est obligatoire. Son montant, fixé par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, est égal à 20 % minimum d'un montant de référence de 35 €, soit 7 € minimum par mois et par agent.

S'agissant des garanties minimales, le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 définit les garanties minimales de couverture : les garanties couvertes sont les frais occasionnés par les risques d'incapacité de travail et d'invalidité. Les garanties décès et inaptitude ne sont donc pas mentionnées par le décret.

Le décret opère une distinction entre les fonctionnaires affiliées à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et les agents affiliés au régime général de la Sécurité Sociale. Il en résulte le tableau des garanties figurant ci-dessous :

	Incapacité temporaire de travail	Invalidité permanente
<b>Agents titulaires affiliés à la CNRACL</b>	<b>90 % TI + NBI + 40% du RI (net)</b>	
<b>Agents titulaires affiliés au régime général</b>	Sous déduction du demi-traitement	<b>90% du traitement indiciaire (net)</b>
<b>Agents contractuels de droit public</b>	<b>90 % TI + 40 % du RI (net)</b> Sous déduction des IJSS et le cas échéant, du demi-traitement	Sous déduction de toute autre prestation ou indemnité
<b>Agents contractuels de droit privé</b>	<b>90 % du revenu net</b> Sous déduction des IJSS et le cas échéant, du maintien de salaire	

## b. Dispositif à venir

Des négociations ont été engagées entre la Coordination des employeurs territoriaux (CET) et les organisations syndicales représentatives dans la fonction publique territoriale sur la protection sociale complémentaire. Ces négociations ont abouti à la conclusion de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 (ACN 23).

S'inspirant des dispositifs que l'on trouve dans le secteur privé, cet accord entend ainsi répondre aux enjeux d'attractivité dans la fonction publique territoriale et à la protection des aléas de la vie des agents territoriaux en leur garantissant une couverture efficace axée sur une mutualisation des risques ainsi qu'une solidarité générationnelle, sociale et intergénérationnelle.

Cet accord prévoit également une refonte des garanties minimales « socles » dont il résulte le tableau des garanties ci-après :

	Incapacité temporaire de travail	Invalidité permanente	
<b>Agents titulaires affiliés à la CNRACL</b>	<b>90 % TI + NBI + 40 % du RI (net)</b> Sous déduction du demi-traitement	<b>Agents bénéficiant d'un taux d'invalidité ≥ 50 % :</b> <b>90% du revenu net</b> Sous déduction de toute autre prestation ou indemnité	<b>Agents bénéficiant d'un taux d'invalidité ≤ 50 % :</b> <b>M = R x I / 50 %</b> avec « M » pour montant de la rente versée « R » pour montant de la rente pour un pourcentage d'invalidité retenu par la CNRACL d'au moins 50 % « I » pour pourcentage d'invalidité retenu par la CNRACL (inférieur à 50 %)
<b>Agents titulaires affiliés au régime général</b>			<b>90 % du revenu net</b> Sous déduction de toute autre prestation ou indemnité
<b>Agents contractuels de droit public</b>	<b>90 % du revenu net</b> Sous déduction des IJSS et le cas échéant, du demi-traitement		
<b>Agents contractuels de droit privé</b>	<b>90 % du revenu net</b> Sous déduction des IJSS et le cas échéant, du demi-traitement		

Si ces garanties minimales socles constituent le cadre de « futures négociations locales », certains éléments essentiels de l'accord du 11 juillet 2023, notamment la mise en place d'un contrat collectif à adhésion obligatoire pour le risque « prévoyance », supprimant ainsi la « faculté » au recours à la labellisation pour ce risque nécessitaient une transposition législative.

C'est ainsi que la proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux (proposition de loi n°300 (2024-2025) a été

adoptée a été définitivement adoptée le 11 décembre 2025 à l'Assemblée nationale dans sa version conforme à celle adoptée à l'unanimité au Sénat le 2 juillet 2025. Les grands principes de cette loi publiée le 23 décembre 2025 sont les suivants : la suppression du recours à la labellisation (article 1), la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire en prévoyance ainsi que la possibilité de se dispenser (article 2) et la participation obligatoire minimale de l'employeur à hauteur de la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle, mettant ainsi fin au critère du « pourcentage à un montant de référence » en vigueur actuellement (article 3).

Ce texte prévoit également un régime dérogatoire pour les agents en arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat collectif à adhésion obligatoire, dont l'obligation d'adhésion à ce contrat ne leur sera imposée qu'après la reprise d'exercice de leurs fonctions pour une durée imposée minimale de 30 jours soit à l'issue de leur congé pour raison de santé, soit à l'expiration de leurs droits à congés pour raison de santé, sans les priver de la possibilité, s'ils le souhaitent, de solliciter l'adhésion au contrat collectif conclu par leur employeur (article 5). Ce faisant, cette dérogation vise à prévenir les risques de refus de prise en charge en laissant à l'agent en arrêt de travail le plein choix de rejoindre le contrat commun ou de conserver son contrat individuel au regard de sa situation, tout en lui garantissant « les mêmes conditions financières » que l'agent qui adhérera au contrat collectif obligatoire.

Avec ces mesures, le gouvernement s'engage dans un renforcement sans précédent de la couverture des risques des agents territoriaux et met fin à une inégalité avec le secteur privé.

En tout état de cause, bien que la loi entre en vigueur de manière échelonnée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2029 (sauf pour les articles 4 et 5 relatifs à la prise en charge des états pathologiques et aux agents en arrêt de travail qui entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi), rien n'empêche les collectivités territoriales, au moyen d'un accord local majoritaire entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales représentatives, d'améliorer la protection sociale complémentaire de leurs agents. Les négociations peuvent notamment porter sur le niveau de participation des employeurs publics territoriaux, au-delà des dispositifs législatifs actuellement en vigueur.

## **2. La protection sociale complémentaire des retraités**

En conformité avec l'article L. 827-4 du CGFP, les participations des collectivités sont réservées aux contrats et règlements garantissant une solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités.

Ces participations sont, conformément à la combinaison des articles L. 827-1 et L. 827-9 du même code, versées aux agents (actifs) et non aux retraités. Les retraits

tés ne peuvent donc recevoir une aide financière de leur dernière collectivité employeur.

Cependant ils peuvent bénéficier, s'ils y adhèrent, des conditions favorables prévues par les contrats et règlements reconnus comme « solidaires ».

Les retraités peuvent donc librement :

- soit, s'ils sont déjà adhérents ou souscripteurs auprès d'un organisme, y rester sans aucune démarche particulière à effectuer ; si ce contrat ou règlement vient à être « labellisé », ils bénéficieront des conditions « solidaires » qui y figurent ;
- soit adhérer à un contrat ou à un règlement « labellisé » – voir liste publiée sur le site Portail des collectivités locales : protection sociale complémentaire. Les retraités peuvent y adhérer directement en prenant contact avec la mutuelle, l'institution de prévoyance ou l'assurance porteuse du contrat ou du règlement.
- soit adhérer à une « convention de participation » conclue par leur dernière collectivité employeur lorsqu'ils ont été admis à la retraite. En ce cas également, ils bénéficieront des conditions « solidaires » qui y figurent. Il leur appartient de se rapprocher de leur dernière collectivité employeur pour savoir si elle a conclu une convention de ce type.

## ▷ *L'action sociale dans la fonction publique territoriale*

### **L'essentiel**

L'objectif assigné à l'action sociale est d'améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles et de les aider à faire face à des situations difficiles. Les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale).

L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents prend rang parmi les compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales, dans le cadre du renforcement de leurs compétences de gestion des ressources humaines. Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin de décider le type de prestations, le montant et les modalités de mise en œuvre.

## **1. La définition de l'action sociale**

Définie à l'article L. 731-1 du CGFP, l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

Les dépenses d'action sociale constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités (article L. 2321-2 4° bis du CGCT)

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

Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à l'organe délibérant au sein de chaque collectivité le soin de fixer le type d'actions, le montant des dépenses consacrées à l'action sociale ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'action sociale. La gestion des prestations peut être assurée directement par ma collectivité ou l'établissement public ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service (article L. 731-4 du CGFP). L'organe délibérant fixe :

- la nature des prestations (aides à la famille, ex : prise en charge partielle des frais de garde jeune enfant par l'attribution de chèques emplois service universel, séjours enfants, ex : séjour linguistique, séjours centres de vacances, centre de loisir), restauration, secours exceptionnels, etc...);
- le montant des dépenses consacrées à l'action sociale (dépenses obligatoires énumérées à l'article L. 2321-2 du CGCT ;
- les modalités de mise en œuvre de l'action sociale (soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service (centre de gestion au titre de ses missions facultatives, association nationale telle que le comité national d'action sociale (CNAS), associations locales type comités d'action sociale).

### ▷ *Les droits des agents territoriaux travailleurs en situation de handicap*

#### **L'essentiel**

Les droits des agents territoriaux en situation de handicap se déclinent selon deux séries de dispositions. Au cours de leur vie professionnelle, les agents peuvent bénéficier de conditions facilitant l'exercice de leur travail (possibilités d'aménagement de poste ; possibilités d'aménagement du temps de travail). Ils peuvent par ailleurs bénéficier d'une retraite anticipée.

Les agents territoriaux en situation de handicap bénéficient d'un certain nombre de droits, renforcés par la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes en situation de handicap.

Toutes indications utiles à cet effet peuvent être trouvées dans le « guide de l'employeur public », élaboré par le Fonds pour l'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP) et qui figure sur le site du FIPHFP.

Les droits des agents territoriaux en situation de handicap se déclinent selon deux séries de dispositions. Au cours de leur vie professionnelle, les agents

peuvent bénéficier de conditions facilitant l'exercice de leur travail. Ils peuvent par ailleurs bénéficier d'une retraite anticipée.

Au cours de leur vie professionnelle, ces agents peuvent bénéficier de conditions de travail prenant en compte leur handicap à travers les possibilités d'aménagement de leur poste ou de leur temps de travail.

## **1. Possibilités d'aménagement de poste**

Les personnes en situation de handicap qui postulent à un emploi dans la fonction publique territoriale voient leur aptitude physique examinée compte tenu des possibilités de compensation de leur handicap. Cette disposition bénéficie aux personnes citées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 323-3 du code du travail, soit : les travailleurs reconnus en situation de handicap par la commission des droits et de l'autonomie des personnes en situation de handicap, les victimes d'accidents ou de maladies professionnelles ayant une incapacité d'au moins 10 %, les titulaires d'une pension d'invalidité, les anciens militaires et assimilés titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les sapeurs-pompiers volontaires titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité, les titulaires de la carte d'invalidité ou d'une allocation aux adultes en situation de handicap. L'autorité territoriale doit en effet prendre en compte ces possibilités de compensation du handicap lors du recrutement, dans le cadre des articles L. 321.1 et suivants du CGFP.

C'est le médecin agréé qui, lors de la visite préalable à l'embauche, apprécie ces possibilités (décret du 30 juillet 1987 relatif aux conditions d'aptitude physique des fonctionnaires territoriaux). Le médecin de prévention, pour sa part, est compétent pour proposer les aménagements de poste nécessaires (articles 11-1 et 24 du décret du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale).

Pour l'employeur, il ne doit pas en résulter de charges disproportionnées notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses qu'il supporte à ce titre. À cet égard, l'employeur territorial peut demander le financement des aménagements de poste au FIPHFP en vertu du décret du 3 mai 2006 relatif à ce Fonds.

Il est prévu de faire bénéficier les agents contractuels également de la prise en compte des possibilités de compensation de leur handicap lors du recrutement. Dès à présent, le décret du 3 mai 2006 permet à l'employeur qui recrute des personnes en situation de handicap dans ce cadre de demander au FIPHFP de financer l'aménagement de leur poste de travail.

Comme il a été indiqué, le médecin de prévention est habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents.

Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis de ce médecin, sa décision doit être motivée et le comité d'hygiène et de sécurité ou, à défaut, le comité technique paritaire doit en être tenu informé.

En cas de contestation par les agents intéressés des propositions formulées par le médecin de prévention, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur régional du travail et de la main d'œuvre territorialement compétent (article 24 du décret du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail).

Pour tout changement d'emploi dans le cadre d'une mobilité, l'autorité territoriale prend les mesures appropriées permettant aux agents en situation de handicap de conserver leurs équipements contribuant à l'adaptation de leur poste de travail.

## **2. Possibilités d'aménagement du temps de travail**

### *Les aménagements d'horaires*

Des aménagements d'horaires propres à faciliter son exercice professionnel ou son maintien dans l'emploi sont accordés à sa demande au fonctionnaire en situation de handicap relevant de l'une des catégories mentionnées, dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service. Cette disposition bénéficie aux personnes relevant des 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup>, 10<sup>o</sup> et 11<sup>o</sup> de l'article L. 5212-13 du code du travail.

Par ailleurs, tout fonctionnaire peut, à sa demande, bénéficier d'aménagements d'horaires dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service, pour lui permettre d'accompagner une personne en situation de handicap, qui est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, un enfant à charge, un ascendant ou une personne accueillie à son domicile et nécessite la présence d'une tierce personne.

Ces dispositions, prévues pour les fonctionnaires par l'article 60 quinquies de la loi du 26 janvier 1984, s'appliquent également aux agents non titulaires (article 49-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988).

### *Le temps partiel de droit*

L'article L. 612-3 du CGFP ouvre aux fonctionnaires en situation de handicap relevant des catégories précédemment citées à l'article L. 5212-13 du code du travail, la possibilité d'accéder à un travail à temps partiel de plein droit, c'est-à-dire quelles que soient les nécessités du service, après avis du service de médecine professionnelle et préventive. Ce droit est également ouvert aux agents non titulaires par le décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004 relatif au temps partiel dans la fonction publique territoriale (article 13). Ce type de service à temps partiel peut être accompli selon les quotités de 50 %, 60 %, 70 % ou 80 %.

## ▷ *Droit à une retraite anticipée et majoration de pension*

Les dispositions de l'article L. 24-1-5° du code des pensions civiles et militaires de l'État sont rendues applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales par l'article 25-II du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

L'âge d'ouverture du droit à pension des fonctionnaires en situation de handicap peut être abaissé :

- s'ils ont une incapacité permanente au moins égale à 50 % ;
- et s'ils remplissent les conditions de durée d'assurance selon la durée d'assurance cotisée diminuée d'un certain nombre de trimestres. Seules sont comptabilisées les durées pendant lesquelles ils étaient atteints de l'invalidité égale au moins à 50 % ou avaient la qualité de travailleur en situation de handicap.

Les fonctionnaires en situation de handicap, partis en retraite au titre du départ anticipé, bénéficient d'une majoration de la pension.

L'âge d'ouverture du droit à pension des agents en situation de handicap affiliés au régime général peut également être abaissé en application des dispositions du code de la sécurité sociale (article D. 351-1-5).

## ▷ *Retrait des agents titulaires*

### **L'essentiel**

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale sont obligatoirement affiliés à titre principal, à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), à titre additionnel, à la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

A titre principal, les fonctionnaires territoriaux à temps complet et les fonctionnaires territoriaux à temps non complet de 28 heures et plus sont affiliés au régime de la CNRACL. La CNRACL est également la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers.

La CNRACL est un établissement public doté d'un conseil d'administration composé notamment de huit représentants titulaires des affiliés et de huit représentants titulaires des collectivités et des employeurs hospitaliers.

Le régime de retraite de la CNRACL est aligné sur celui des fonctionnaires de l'État prévu par le code des pensions civiles et militaires.

C'est un régime par répartition basé sur la solidarité intergénérationnelle, les cotisations des fonctionnaires actifs et de leurs employeurs finançant les pensions ver-

sées aux retraités. Il assure également la couverture des risques vieillesse et invalidité.

Les cotisations sont calculées sur la base du traitement indiciaire brut (traitement de base), de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et du complément de traitement indiciaire (CTI). Le taux pour les fonctionnaires est fixé à 11,10 % en 2025.

### **Le régime additionnel : la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les fonctionnaires des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) sont obligatoirement affiliés au régime de retraite additionnelle de la fonction publique créé par l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Les agents titulaires à temps complet et à temps non complet de 28 heures et plus de la fonction publique territoriale sont affiliés au RAFP.

Le RAFP est un régime additionnel. L'assiette de cotisations est constituée par les éléments de rémunération de toute nature (primes, indemnités, heures supplémentaires) perçues par le fonctionnaire dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut. Le taux de cotisation est de 5 % pour le fonctionnaire et de 5 % pour l'employeur.

Le RAFP est un régime par répartition, les cotisations des actifs et des employeurs finançant les pensions additionnelles des retraités.

C'est un régime par points, les droits acquis étant transformés en points, cumulés au fil des années. Le montant de la pension additionnelle est calculé en multipliant le nombre de points acquis tout au long de la carrière par la valeur du point qui est fixée annuellement par le conseil d'administration.

## ▷ *Santé, hygiène, sécurité et conditions de travail dans la fonction publique territoriale*

### **L'essentiel**

Les fonctionnaires territoriaux ont droit à la protection de leur santé et de leur intégrité physique. Les organismes compétents en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont, d'une part, les comités sociaux territoriaux (CST) et, d'autre part, les formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail au sein des CST, dans les collectivités et les établissements publics employant deux cents agents au moins ou lorsque des risques professionnels particuliers le justifient. Par ailleurs, les employeurs territoriaux disposent, pour leurs agents, d'un service de médecine préventive. Ce service a pour mission d'éviter toute altération de l'état de santé des agents du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des agents.

Les fonctionnaires territoriaux ont droit à la protection de leur santé et de leur intégrité physique (article L. 136-1 du CGFP). Il en est de même pour les agents non titulaires (article L. 829-1 du CGFP).

Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié constitue le décret cadre fixant les obligations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de protection de la santé et de la sécurité de leurs agents. Il a été modifié à plusieurs reprises, et dernièrement par le décret n° 2022-551 du 13 avril 2022 relatif aux services de médecine de prévention dans la fonction publique territoriale.

## **1. Définition des organismes compétents et leurs compétences**

Les organismes compétents en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont :

- les comités sociaux territoriaux (CST) ;
- Les formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail au sein des CST.

En application de l'article L. 251-9 du CGFP, les collectivités et établissements publics employant deux cents agents au moins sont tenus de créer une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSSCT) En dessous de ce seuil, les missions des FSSSCT sont exercées par les comités sociaux territoriaux ou les centres de gestion dont relèvent ces collectivités et établissements. Ces FSSSCT peuvent en outre être créées par décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné lorsque des risques professionnels particuliers le justifient.

Conformément à l'article L. 253-6 du CGFP, la formation spécialisée est chargée d'exercer les attributions relatives à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes, sauf lorsque ces questions se posent dans le cadre de projets de réorganisation de services examinés directement par le CST.

En application de l'article L. 254-3 du même code, la formation spécialisée ou, à défaut, le comité est réuni par son président à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou qui aurait pu entraîner des conséquences graves.

## 2. Acteurs chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

L'autorité territoriale désigne un ou des agents chargés d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (article L. 812-1 du CGFP). Ces agents sont dénommés assistants ou conseillers de prévention. Les assistants de prévention constituent le niveau de proximité du réseau des agents de prévention. Les conseillers de prévention assurent une mission de coordination. Ils sont institués lorsque l'importance des risques professionnels ou des effectifs le justifie (article 4 du décret n° 85-603 modifié).

Ces agents peuvent être désignés parmi les agents de la collectivité ou de l'établissement, ou encore mis à disposition pour tout ou partie de leur temps par une commune, l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune, ou le centre de gestion. Les agents exercent alors leur mission sous la responsabilité de l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont mis à disposition. Ils doivent recevoir une formation préalable à leur prise de fonction ainsi qu'une formation continue (article 4-2 du décret du 10 juin 1985).

Les missions de ces agents consistent à assister l'autorité territoriale dans la démarche d'évaluation des risques et dans la mise en place d'une politique de prévention des risques ainsi que dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail.

Le conseiller de prévention ou, à défaut, l'un des assistants de prévention est associé aux travaux de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, de cette instance sociale territoriale. Il assiste de plein droit aux réunions de cette instance lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé est évoquée (article 4-1 du décret du 10 juin 1985).

Il intervient également lors de l'établissement, par le service de médecine préventive, de fiches relatives aux risques professionnels.

## 3. Acteurs chargés du contrôle des règles d'hygiène

### *Les agents chargés d'assurer une fonction d'inspection (ACFI)*

L'autorité territoriale désigne un ou des ACFI dans le domaine de la santé et de la sécurité. Elle peut les choisir parmi les agents de la collectivité ou de l'établissement concerné ou passer convention avec le centre de gestion pour leur mise à disposition. Ces agents doivent recevoir une formation préalablement à leur prise de fonction.

*Article L. 812-2 du CGFP.*

Les ACFI ont un rôle de contrôle des conditions d'application des règles d'hygiène et de sécurité.

Ils proposent à l'autorité territoriale toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels. L'autorité territoriale les consulte sur les règlements et consignes qu'elle envisage d'adopter en matière d'hygiène et de sécurité.

En cas d'urgence, ils proposent à l'autorité territoriale les mesures immédiates qu'ils jugent nécessaires. L'autorité territoriale les informe des suites données à leurs propositions.

L'efficacité du travail de vérification des conditions d'hygiène et de sécurité nécessite qu'une totale liberté d'accès aux locaux soit garantie à ces agents ainsi qu'aux registres et documents imposés par la réglementation. Les conditions d'exercice du travail de l'ACFI sont précisées dans une lettre de mission établie par l'autorité territoriale. Dans le cas d'un agent mis à disposition par le centre de gestion, la lettre de mission est établie sur la base de la convention passée avec le centre de gestion. Cette lettre de mission est transmise pour information à la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, au comité social territorial de la collectivité territoriale ou de l'établissement dans lequel l'agent est amené à exercer ses fonctions.

### *Le service de médecine préventive*

Les employeurs territoriaux disposent, pour leurs agents, d'un service de médecine préventive qui peut être soit :

- un service créé par l'employeur ;
- un service de santé au travail interentreprises ou assimilé ;
- un service commun à plusieurs employeurs publics ;
- un service créé par le centre de gestion, auquel la collectivité ou l'établissement adhère ;
- un service de santé au travail avec lequel la collectivité ou l'établissement passe une convention après avis de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, du comité social territorial ;
- un organisme à but non lucratif dont l'objet social couvre la médecine du travail, et avec lequel la collectivité ou l'établissement conclut une convention.

Ce service a pour mission d'éviter toute altération de l'état de santé des agents du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des agents (article L. 812-3 du CGFP et article 11 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985).

Il est composé d'un ou plusieurs médecins du travail, d'infirmiers en santé au travail, de secrétariat médico-social et le cas échéant de professionnels de la

santé au travail ou d'organismes possédant des compétences médicales, techniques et organisationnelles (ergonome, psychologue du travail...). Le médecin de prévention contractuel, salarié protégé, bénéficie d'une protection particulière en cas de licenciement (Articles 11 et 11-2 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985).

Le temps que le médecin de prévention doit consacrer à ses missions est fixé à une heure par mois pour vingt agents et une heure par mois pour dix agents nécessitant une surveillance médicale particulière (femmes enceintes, agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée...) (Articles 11-1 et 21 du décret du 10 juin 1985).

Le service de médecine préventive assure les missions suivantes :

### *La surveillance médicale des agents*

- *Les examens médicaux*

En application des articles 20, 20-1, 20-2 et 21 du décret du 10 juin 1985 modifié, les agents bénéficient d'une visite d'information et de prévention au minimum tous les cinq ans par un médecin de travail, un collaborateur médecin ou un infirmier. Toutefois, bénéficient au minimum tous les quatre ans d'une visite d'information et de prévention effectuée par un médecin du travail, les personnes en situation de handicap, les femmes enceintes, les agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée, les agents affectés à un poste les exposant à un risque particulier pour leur santé ou leur sécurité, les agents souffrant de pathologies particulières, les agents dont le poste de travail ou les conditions d'exercice des fonctions ont été aménagés et enfin les agents bénéficiant d'une période de préparation au reclassement. Pour ces agents, ces derniers bénéficient au plus tard deux après cette visite, d'une visite intermédiaire effectuée par un professionnel de santé précité.

Ces visites sont obligatoires.

Des autorisations d'absence sont accordées aux agents à cet effet (article 23 du décret du 10 juin 1985).

- *Les aménagements de poste*

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

Lors de l'embauche, le cas échéant, alors que le médecin agréé vérifie l'aptitude physique de l'agent aux fonctions auxquelles il postule, le médecin du travail peut formuler un avis ou des propositions sur la compatibilité de l'état de santé de l'agent avec les conditions de travail liées à son poste de travail.

Par la suite, le médecin du travail est seul habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents. Il peut également proposer des

aménagement temporaire de poste ou de conditions de travail pour les femmes enceintes venant d'accoucher ou allaitantes.

Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis du médecin du travail, sa décision doit être motivée par écrit et la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou le comité social territorial, doit en être tenu informé.

En cas de contestation par les agents intéressés des propositions formulées par le médecin du travail, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur du travail territorialement compétent.

- *Le reclassement*

*L. 826-1 à L. 826-6 du CGFP*

*Décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions*

*Note d'information du 30 juillet 2019 relative aux modalités de mise en œuvre de la période de préparation au reclassement instituée au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.*

La procédure de reclassement, prévue par les articles L. 826-1 à L. 826-6 du CGFP, s'applique aux fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice des fonctions correspondant à leur grade et qui n'ont pu bénéficier d'un aménagement de poste ou d'une nouvelle affectation sur un emploi du même grade. Il en découle l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour maintenir les agents concernés dans l'emploi, en recherchant des postes de reclassement.

Par ailleurs, les fonctionnaires reconnus par le conseil médical inaptes à l'exercice de leurs fonctions bénéficient désormais, de droit, d'une période de préparation au reclassement (PPR) qui intervient en amont de la procédure de reclassement statutaire. D'une durée maximale d'un an, cette période permet de construire un dispositif d'accompagnement à la reconversion professionnelle des agents devenus inaptes. Ce nouveau droit vise à associer, l'agent dans son projet de reclassement et de le rendre pleinement acteur de sa reconversion. Cette PPR, qui vaut service effectif avec traitement, s'intègre en amont de la procédure de reclassement existante.

Enfin, il convient de rappeler que la compétence « reclassement » est, selon le cadre d'emplois du fonctionnaire, partagée entre l'autorité territoriale dont relève l'agent, le président du centre de gestion (CDG) et le président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), en application des articles L. 451-9 et L. 452-34 du CGFP.

Les CDG et le CNFPT pour certains cadres d'emplois de catégorie A (administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux des bibliothèques, conservateurs territoriaux du patrimoine et les ingénieurs territoriaux en chef), assurent ainsi le

reclassement des fonctionnaires communaux devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

*Le conseil en milieu professionnel (article 14 du décret du 10 juin 1985)*

Le service de médecine préventive a également une mission de conseil auprès de l'autorité territoriale, des agents et de leurs représentants en ce qui concerne notamment :

- 1° L'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services ;
- 2° L'hygiène générale des locaux de service ;
- 3° L'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail à la physiologie humaine, en vue de contribuer au maintien dans l'emploi des agents ;
- 4° La protection des agents contre l'ensemble des nuisances et les risques d'accidents de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel ;
- 5° L'hygiène dans les restaurants administratifs ;
- 6° L'information sanitaire ;
- 7° L'évaluation des risques professionnels.

En outre, le décret du 10 juin 1985 attribue au service de médecine préventive un certain nombre de compétences plus précises :

- *En matière de locaux*

Le service est consulté sur les projets de construction ou aménagements importants des bâtiments administratifs et techniques et de modifications apportées aux équipements ainsi que sur les projets liés aux nouvelles technologies. Il peut procéder à toute étude et soumettre des propositions.

Il formule des propositions sur l'accessibilité des locaux aux agents en situation de handicap.

*Article 16 du décret du 10 juin 1985*

- *En matière sanitaire*

Le service est obligatoirement informé, avant toute utilisation de substances ou produits dangereux, de la composition de ces produits et de la nature de ces substances, ainsi que de leurs modalités d'emploi.

Le service de médecine préventive peut demander à l'autorité territoriale de faire effectuer des prélèvements et des mesures aux fins d'analyses. Le refus de celle-ci doit être motivé.

Le médecin de prévention informe l'administration territoriale de tout risque d'épidémie, dans le respect du secret médical.

*Articles 17, 18, 22 du décret du 10 juin 1985.*

- *En matière de risques professionnels*

Le service de médecine préventive est informé par l'autorité territoriale dans les plus brefs délais de tout accident de service ou maladie professionnelle ou à caractère professionnel.

Le médecin du travail établit et tient à jour, en liaison avec le conseiller ou, à défaut, le ou les assistants de prévention et après consultation de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, du comité social territorial, une fiche sur laquelle sont consignés les risques professionnels du service et les agents exposés à ces risques. Cette fiche est communiquée à l'autorité territoriale et tenue à la disposition de l'agent chargé des fonctions d'inspection dans le domaine de la santé et de la sécurité (ACFI). Elle est présentée à la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, au comité social territorial en même temps que le rapport annuel d'activité que le médecin du travail doit, par ailleurs, établir. Ce rapport annuel est également communiqué à l'autorité territoriale.

*Articles 14-1, 25 et 26 du décret du 10 juin 1985*

## ▷ *Emploi contractuel*

### **L'essentiel**

Les agents contractuels sont des agents publics qui ne sont pas fonctionnaires. Leur recrutement s'effectue sans concours et n'entraîne pas leur titularisation, sauf disposition expresse. Le recrutement d'un agent contractuel se fait par contrat soumis au contrôle de légalité, sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués sur la base d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

## **1. Le recrutement des agents contractuels**

Les agents contractuels sont des agents publics qui ne sont pas fonctionnaires. Leur recrutement s'effectue sans concours et n'entraîne pas leur titularisation, sauf disposition expresse.

Les agents contractuels de la fonction publique territoriale sont régis par les dispositions du code général de la fonction publique.

Le recrutement d'un agent contractuel se fait par contrat soumis au contrôle de légalité sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués sur la base d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Il doit respecter l'égal accès à l'emploi public.

Le CGFP prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents contractuels.

Les cas de recrutement sont les suivants :

**Besoin temporaire sur emploi temporaire** (Article L. 332-23 du CGFP) pour faire face à un accroissement temporaire (durée des contrats : 12 mois maximum sur une durée de 18 mois consécutifs) ou saisonnier d'activité (durée des contrats : 6 mois maximum sur 12 mois consécutifs).

**Besoin temporaire sur emploi permanent** (Articles L. 332-13 à L. 332-14 du CGFP) :

- pour remplacer momentanément un fonctionnaire ou un agent contractuel (temps partiel, congé de maladie, congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale,... ; en détachement ou mis à disposition de courte durée) ;

Ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée et renouvelé, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer. Il peut prendre effet avant le départ de l'agent remplacé.

- pour occuper un emploi permanent temporairement vacant qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi ;

Ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Cette durée peut être prolongée dans la limite d'une durée totale de deux ans lorsque, au terme de la 1<sup>re</sup> année, la procédure pour recruter un fonctionnaire n'a pas abouti.

**Besoin permanent sur emploi permanent** (Articles L. 332-8 à L. 332-12 du CGFP) :

- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires pouvant assurer les fonctions correspondantes ;
- pour toutes les catégories, lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté ;
- pour tous les emplois dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les groupements de communes regroupant moins de 15 000 habitants ;
- pour tous les emplois des communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants , pendant une période de trois années suivant leur création, prolongée, le cas échéant, jusqu'au premier renouvellement de leur conseil municipal suivant cette même création ;
- pour les autres collectivités territoriales ou établissements mentionnés à l'article L. 4 du CGFP, pour tous les emplois à temps non complet lorsque la quotité de travail est inférieure à 50 % du temps de travail ;
- dans les communes de moins de 2000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, pour pourvoir un emploi permanent dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public ;

- pour les emplois de secrétaire général de mairie des communes de moins de 2 000 habitants, depuis la loi n°2023-1380 du 30 décembre 2023.

Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée de six ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Par ailleurs, les articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP ouvre la possibilité de recourir au contrat de projet, conclu pour une durée de 1 à 6 ans. Sa rupture anticipée par l'employeur donne lieu au versement d'une indemnité de rupture définie règlementairement.

Les autres cas de recrutement prévus par la loi :

- le recrutement des personnes en situation de handicap (Articles L. 352-4 et L. 352-5 du CGFP) ;
- le recrutement d'agents contractuels sur certains emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux les plus importants (Articles L. 343-1 à L. 343-5 du CGFP) ;
- le recrutement de collaborateurs de cabinet des autorités territoriales (Articles L. 333-1 à L. 333-11 du CGFP) ;
- le recrutement de collaborateurs de groupes d'élus (Article L. 333-12 du CGFP).

Comme le fonctionnaire, l'agent contractuel doit remplir un certain nombre de conditions générales pour pouvoir être recruté. Ces conditions sont prévues par l'article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 (aptitude physique, respect des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, droits civiques, casier judiciaire, limite d'âge).

## 2. La gestion des agents contractuels

### *La rémunération*

La rémunération des agents contractuels comprend, comme pour les fonctionnaires, le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Peuvent s'y ajouter les primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire, qui peuvent être attribuées aux agents non titulaires par délibération de l'assemblée, si le texte qui les a instituées ne limite pas leur versement aux titulaires.

L'indemnité de résidence et le supplément familial versés aux agents non titulaires sont fixés selon les mêmes règles que pour les fonctionnaires dans des situations équivalentes.

S'agissant du traitement, pour les recrutements sur un emploi permanent, l'organe délibérant qui crée l'emploi fixe le niveau de rémunération correspondant

qui sera ensuite précisé par l'acte de recrutement pris par l'autorité territoriale. Cet acte doit fixer la rémunération sur la base de l'un des indices publiés dans la brochure 1014 du *Journal Officiel* «traitement, soldes, et indemnités des fonctionnaires».

Le montant minimum du traitement est précisé par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

Le montant maximum de rémunération ne peut excéder celui dont bénéficierait un agent de l'État placé dans des conditions similaires en application du principe de parité prévu par l'article L. 714-4 du CGFP.

S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice. Ils ne peuvent en revanche bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires.

En outre, l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 prévoit que la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de leur évaluation.

S'agissant des agents employés à durée déterminée, l'évolution de leur rémunération est déterminée de manière contractuelle dans la limite des principes évoqués précédemment.

### *Les congés des agents contractuels*

Les agents contractuels bénéficient comme les fonctionnaires de congés rémunérés (par exemple le congé de maladie) ou non rémunérés (par exemple le congé pour convenances personnelles). Les règles relatives aux congés des agents non titulaires sont précisées par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Ce dernier texte réglementaire fixe la liste des congés, les conditions d'ancienneté requises, leur durée et les modalités de renouvellement ainsi que les conditions de réemploi à leur terme.

### *Les droits et obligations des agents contractuels*

Les agents contractuels jouissent de la plupart des droits des fonctionnaires et notamment ceux énoncés par le code général de la fonction publique (CGFP).

Les agents contractuels sont tenus au respect des mêmes obligations que les fonctionnaires ils sont soumis aux principes de l'exercice exclusif des fonctions, de l'indépendance à l'égard des intérêts privés, du secret et de la discrétion professionnels, du devoir d'information et d'obéissance hiérarchique.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination.

A la différence des fonctionnaires, le conseil de discipline est issu de la commission consultative paritaire (CCP). L'échelle des sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées aux contractuels est fixée par l'article 36-1 du décret du 15 février 1988 (avertissement, blâme, exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement, licenciement).

Les agents contractuels bénéficient des garanties découlant du principe du respect des droits de la défense (information préalable, droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de tous les documents annexes, délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier et préparer sa défense, droit de se faire assister par le ou les défenseurs de son choix, droit de se taire et motivation de la décision).

Le licenciement pour motif disciplinaire est expressément prévu par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. Le licenciement doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception qui devra préciser le ou les motifs de licenciement et la date à laquelle celui-ci prend effet. Lorsque le licenciement est prononcé pour motif disciplinaire, aucun préavis n'est nécessaire et aucune indemnité de licenciement n'est due. L'agent sanctionné peut former un recours gracieux auprès de l'autorité territoriale, pour demander le retrait de la sanction. Il peut également former un recours contentieux contre la décision de sanction devant le juge administratif.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (art. 23) crée une indemnité de précarité au profit des agents contractuels (hors saisonniers) qui réalisent une mission courte d'une durée inférieure à un an et dont la rémunération brute globale est inférieure à un plafond fixé par voie réglementaire. Inspiré du dispositif existant dans le secteur privé, le montant de cette indemnité sera égal à 10 % de la rémunération brute totale.

### *Le licenciement*

Le licenciement est une décision unilatérale de l'autorité territoriale mettant fin aux fonctions de l'agent avant le terme de son engagement. Le licenciement est considéré comme une perte involontaire d'emploi. L'agent licencié peut donc prétendre au bénéfice d'allocations chômage, s'il remplit les conditions exigées.

On distingue trois principales catégories de motifs de licenciement:

- la disparition d'une condition exigée lors du recrutement initial (inaptitude physique, limite d'âge),
- la faute disciplinaire (voir II-3),
- l'intérêt du service (réorganisation du service et suppression d'emploi, insuffisance professionnelle).

Aucun licenciement ne peut être prononcé lorsque l'agent se trouve en état de grossesse médicalement constatée, en congé de maternité, de paternité ou

d'adoption et pendant une période de quatre semaines suivant l'expiration du congé de maternité, de paternité ou d'adoption.

Le licenciement avant le terme de l'engagement doit être précédé d'un préavis, dont la durée est variable selon la nature du licenciement et selon la durée de service.

Le licenciement doit être notifié par lettre recommandée avec avis de réception qui doit préciser les motifs et la date d'effet compte tenu de la période de préavis et des droits au congé annuel non utilisés. Le licenciement doit être précédé d'un entretien.

Les conditions de versement de l'indemnité de licenciement ainsi que son montant, fonction de l'ancienneté de l'agent, sont fixées par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Le licenciement peut également être la conséquence du refus de l'agent d'accepter le nouveau contrat qui lui est proposé à la suite d'un transfert d'activité.

Trois hypothèses doivent être distinguées :

- la reprise de l'activité d'une personne publique employant des agents contractuels de droit public par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif.

Dans cette hypothèse, l'article L. 445-1 du CGFP dispose, que l'employeur public doit proposer aux agents un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat antérieur, en particulier celles qui concernent la rémunération, sauf si ces dernières sont contraires aux dispositions applicables aux agents publics territoriaux contractuels. Si le contrat antérieur était un contrat à durée indéterminée (CDI), le contrat de droit public doit également être conclu pour une durée indéterminée.

Les services accomplis au sein de la personne publique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil (article L. 445-2 du CGFP).

En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique qui reprend l'activité applique alors les dispositions relatives au licenciement des agents publics.

- La reprise de l'activité d'une personne publique employant des agents contractuels de droit public par une personne morale de droit privé ou par un organisme de droit public gérant un service public industriel et commercial.

L'article L. 1224-3-1 du code du travail prévoit, dans ce cas, qu'un contrat reprenant les clauses substantielles des contrats existants est proposé aux agents concernés. En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat

prend fin de plein droit. La personne morale ou l'organisme qui reprend l'activité applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

- La reprise de l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif.

En application de l'article L. 1224-3 du code du travail, l'employeur public doit proposer aux salariés un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat antérieur, en particulier celles qui concernent la rémunération, sauf si ces dernières sont contraires aux dispositions applicables aux agents publics territoriaux contractuels. Si le contrat antérieur était un CDI, le contrat de droit public doit également être conclu pour une durée indéterminée.

En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique doit alors faire application des dispositions prévues par le code du travail.

#### *Le contrat à durée indéterminée*

Le contrat à durée indéterminée (CDI) n'est envisageable, hormis certains cas particuliers (assistants familiaux et assistants maternels), que dans le cadre du renouvellement du contrat à durée déterminée d'un agent contractuel occupant un emploi permanent au titre de L. 332-9 du CGFP (besoin permanent sur emploi permanent).

Ces agents sont engagés par contrat à durée déterminée, d'une durée maximale de 3 ans, renouvelable par reconduction expresse, dans la limite de 6 ans au total. Dans tous les cas, lorsque le contrat est reconduit à l'issue de cette période maximale, il ne peut l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Les agents bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée sont soumis aux dispositions de droit commun applicables aux agents contractuels. Par ailleurs, ils peuvent prétendre à des dispositions spécifiques à leur situation : un examen régulier (tous les 3 ans et après évaluation) de l'évolution de leur rémunération, être mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics locaux (article L. 516-1 du CGFP) et bénéficier d'un congé de mobilité d'une durée maximale de 6 années.

En outre, lorsque l'agent sous contrat à durée indéterminée occupant un emploi permanent est recruté pour occuper un nouvel emploi au sein de la même collectivité ou du même établissement, l'autorité territoriale peut, dans l'intérêt du service, lui maintenir par décision expresse le bénéfice de la durée indéterminée prévue au contrat dont il était titulaire, à condition que les nouvelles fonctions soient de même nature que celles exercées précédemment.

De même, si une autre collectivité propose à un agent en CDI un nouveau contrat pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, l'autorité territoriale peut, par décision expresse, lui maintenir le bénéfice de la durée indéterminée (article L. 332-12 du CGFP).

## 2.5.2. L'équipe rapprochée

### ▷ *Les emplois fonctionnels*

Un emploi fonctionnel est un emploi administratif ou technique de direction pouvant être créé dans des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux répondant à certains seuils démographiques.

L'article L. 412-6 du CGFP fixe la liste des emplois fonctionnels. Il s'agit :

- des emplois de directeur général des services (DGS) et de directeur général adjoint des services pour les communes de 2 000 habitants et plus ;
- des emplois de directeur général des services techniques (DGST) et de directeur des services techniques pour les communes de 10 000 habitants et plus.

La nomination sur un emploi fonctionnel implique la création de l'emploi par l'organe délibérant, sa déclaration de vacance auprès du centre de gestion et la présentation d'une demande de détachement.

L'article L. 343-1 du CGFP déroge à la règle du recrutement d'un fonctionnaire, en permettant de pourvoir les emplois fonctionnels dans les communes de plus de 40 000 habitants par le recrutement de contractuels (voie du recrutement direct).

Les agents recrutés directement relèvent des dispositions du CGFP et du décret du 15 février 1988 modifié relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Ils bénéficient des conditions d'avancement d'échelons de l'emploi fonctionnel pour lequel ils sont recrutés.

Dans les communes de 2 000 habitants et plus, le DGS est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

Le directeur général adjoint exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur général des services et est chargé de le seconder et de le suppléer dans ses diverses fonctions.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le DGST ou le DST, selon la taille de la commune, sont chargés de diriger l'ensemble des services techniques de la commune et d'en coordonner l'organisation sous l'autorité du directeur général ou d'un directeur général adjoint des services.

Ils constituent le relais des décisions des élus et en premier de l'autorité territoriale qui les choisit librement.

Les modalités de cessation de fonction dépendent de la situation de l'agent. Si l'emploi fonctionnel est occupé par un agent contractuel, recruté directement, ce sont les dispositions du décret du 15 février 1988 modifié qui s'appliquent. En revanche, si l'emploi fonctionnel est occupé par un fonctionnaire qui est en détachement, la fin des fonctions est régie par les articles L. 544-1 à L. 544-7 du CGFP.

L'autorité territoriale peut ne pas renouveler le détachement et même le rompre de manière anticipée aux motifs tirés de l'intérêt du service (réorganisation des services, difficulté d'intégration, etc.). Cependant, il ne peut être mis fin aux fonctions de ces agents qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination soit la désignation de l'autorité territoriale. Étant donné la nature particulière des emplois fonctionnels, le Conseil d'État a élargi la notion d'intérêt du service en admettant que le non-renouvellement ou la rupture anticipée puisse être motivée par la « *perte de confiance* » de l'autorité territoriale en son collaborateur.

La fin des fonctions est précédée d'un entretien préalable de l'agent avec l'autorité territoriale et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante. Elle prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de cette assemblée. Le respect de la procédure permet à l'agent, s'il n'y a pas de poste vacant dans sa collectivité d'origine, soit d'être pris en charge par le centre de gestion ou le CNFPT, qui ont été informés du retrait des fonctions, soit de bénéficier d'une indemnité de licenciement ou du congé spécial.

Cas de la cessation de fonction pour un poste occupé par un agent recruté directement : pour ces agents, la fin de fonctions en cours ou au terme de l'engagement entraîne respectivement le licenciement ou le non renouvellement du contrat (article L. 544-8 du CGFP).

### ▷ *Les collaborateurs de cabinet*

Les conditions de recrutement et d'emploi des personnels de cabinet sont définies par les articles L. 333-1 et suivants du CGFP et par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Pour former son cabinet, l'article L. 333-1 du CGFP autorise l'autorité exécutive à recruter de manière discrétionnaire un ou plusieurs collaborateurs en vue de l'assister personnellement dans son double rôle de chef de l'administration locale et de responsable politique.

Les emplois de cabinet sont des emplois non permanents qui ne sont pas liés au fonctionnement des services de la collectivité et sont ainsi placés en dehors de la hiérarchie fonctionnelle. Le lien entre l'exécutif local et les membres de son cabinet est particulier. Les emplois de cabinet nécessitent un engagement personnel et déclaré à l'action politique menée, contrairement à l'obligation de neutralité demandée aux fonctionnaires et une relation de confiance personnelle d'une nature autre que la subordination hiérarchique.

Le recrutement d'un collaborateur de cabinet ne peut intervenir que si les crédits disponibles figurent au budget, au chapitre et à l'article correspondant à ce type d'emplois. L'inscription des crédits affectés ne peut provenir que d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité. L'effectif maximum du cabinet est déterminé selon la taille démographique de la commune.

L'article L. 333-2 du CGFP interdit à l'autorité territoriale de recruter comme collaborateur de cabinet :

- son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de l'interdiction d'emploi entraîne la cessation de plein droit du contrat et n'implique donc pas la mise en œuvre d'une procédure de licenciement. Elle est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

L'article L. 333-5 du CGFP dispose que l'autorité territoriale des communes de plus de 20 000 habitants doit informer sans délai la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) de l'emploi en qualité de collaborateur de :

- son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci ;
- l'enfant de son frère ou de sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant ;
- son ancien conjoint, la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin ;
- l'enfant, le frère ou la sœur de son ancien conjoint, de la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité ou de son ancien concubin ;
- le frère ou la sœur de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

Cette obligation d'information s'applique sans préjudice des articles du code pénal réprimant les faits de concussion, de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts et de soustraction et détournement de biens.

Les personnes recrutées comme collaborateurs de cabinet peuvent appartenir ou non à la fonction publique territoriale.

Les fonctionnaires de l'État peuvent être recrutés comme collaborateur de cabinet par la voie du détachement (articles L. 513-1 et suivants du CGFP et article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985), tout comme les fonctionnaires territoriaux, le peuvent aussi, qu'il soient issus d'une autre collectivité ou d'un autre

établissement public local, de la même de la collectivité ou du même établissement local dont ils dépendent.

Le recrutement d'un non-fonctionnaire sur ce type d'emploi ne lui donne aucun droit à être titularisé dans un grade de la fonction publique territoriale. Il reste un non-titulaire librement révocable, à tout moment, par le maire.

La décision de recrutement fixe le montant de la rémunération, y compris indemnitaire. Ces montants sont plafonnés à un taux appliqué à un indice de rémunération et au montant maximum du régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante, conformément au décret n° 87-1004. Le collaborateur de cabinet ne peut percevoir comme autre rémunération que des frais de déplacements, dans les conditions prévues par le décret n°2001-654 du 19 juillet 2001.

Ces emplois sont précaires. Ils prennent fin en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui a procédé aux recrutements et, avant terme, celle-ci peut mettre fin aux fonctions des collaborateurs de manière quasiment discrétionnaire. Elle est toutefois tenue de motiver leur licenciement.

### **2.5.3. La mutualisation des agents**

Un guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, élaboré par la direction générale des collectivités locales (DGCL), recense les différents dispositifs de mutualisation existants en indiquant notamment les conséquences de leur mise en œuvre sur les personnels concernés. Ce guide est consultable sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-des-cooperations>.

#### *▷ La mutualisation dans le cadre des transferts de compétences*

*Article L. 5211-4-1 du code général de collectivités territoriales (CGCT)*

#### **Le transfert intégral de compétence d'une commune à un EPCI**

Le transfert d'une compétence d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

#### **Le transfert partiel de compétence d'une commune à un EPCI à fiscalité propre**

Le principe d'exclusivité connaît un assouplissement. En effet, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Ainsi, à côté des compétences intégralement transférées, le législateur a admis la possibilité de compétences partagées, par la création d'un intérêt communau-

taire, qui permet de répartir la compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.

### **Les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents contractuels exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré à un établissement public de coopération intercommunale sont transférés de plein droit (sans leur accord) dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement et n'ont plus de lien avec leurs anciennes collectivités.

Les agents concernés conservent leurs conditions de statut et d'emploi initiales ainsi que, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel. Ces éléments doivent figurer dans la délibération de l'EPCI relative au régime indemnitaire. Cependant l'EPCI d'accueil pourra mettre en œuvre un nouveau régime. De plus, les dispositions des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT leur sont applicables. Les agents contractuels de droit public conservent la nature de leur contrat (à durée déterminée ou indéterminée) en vigueur au moment du transfert.

Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité social territorial de la commune et de celui compétent pour l'EPCI. Cette décision doit être prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents contractuels concernés. Même si le transfert est réalisé de plein droit, l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil doit, établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.

Une fois le transfert effectué, la collectivité d'origine doit procéder à la suppression des emplois et modifier ses effectifs en conséquence.

### **Les agents exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents contractuels de droit public exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré peuvent choisir entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI. Dans ce cas, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition auprès de l'EPCI pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement. Les modalités de la mise à disposition (conditions d'emplois, modalités financières) sont réglées par convention entre la commune et l'EPCI.

L'avis de la commission administrative paritaire peut être nécessaire si la situation individuelle du fonctionnaire est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail etc.).

#### *Restitution de compétences aux communes :*

Les agents précédemment mis à disposition de l'EPCI dans le cadre des transferts de compétences sont réintégrés dans leur administration d'origine.

Les agents de l'EPCI qui consacraient la totalité de leur temps de travail à l'exercice des compétences restituées sont répartis entre les communes membres, d'un commun accord entre celles-ci et l'EPCI. La convention entérinant cet accord est soumise pour avis aux comités sociaux territoriaux compétents.

A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'État dans le département fixe cette répartition par arrêté.

Les agents de l'EPCI qui ne consacraient qu'une partie de leur temps de travail à l'exercice des compétences restituées reçoivent une affectation au sein de l'EPCI correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

### **Les agents mis à disposition dans le cadre de la mutualisation ascendante**

Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice des compétences de celui-ci. Une convention doit fixer, après avis des comités sociaux territoriaux compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, qui doivent correspondre à celles qui sont déterminées par l'article D. 5211-16 du CGCT.

Les fonctionnaires et agents territoriaux contractuels affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités sociaux territoriaux compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

### **Les agents mis à disposition dans le cadre d'une mutualisation descendante**

Un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, tout ou partie de ses services, « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

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

Après avis des comités sociaux territoriaux compétents, une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI règle les modalités de la mise à disposition du service et du personnel qui y est attaché. La convention doit prévoir les conditions de remboursement par la ou les communes des frais de fonctionnement du ou des services mis à disposition.

La mise à disposition du personnel s'effectue de plein droit et sans limitation de durée.

Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire.

L'avis de la commission administrative paritaire peut s'avérer nécessaire si la mise à disposition a des répercussions sur la situation individuelle du fonctionnaire (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail, etc.).

### **Les modalités de remboursement dans les cas de mutualisations ascendante et descendante**

Les modalités de remboursement sont fixées par l'article D. 5211-16 du CGCT. Le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition le service.

L'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre).

Le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique en matière de ressources humaines) ;
- les contrats de services rattachés (maintenance, etc.).

Il faut veiller à ce que les dépenses qui n'ont pas de lien avec le service mis à disposition soient exclues. En effet, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.

Le coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

L'article D. 5211-16 prévoit que « le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention ».

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

### ▷ *La mutualisation en dehors du cadre des compétences transférées : les services communs*

*Article L. 5211-4-2 du CGCT*

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux (par exemple un CCAS) peuvent se doter de services communs.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.). À ces missions fonctionnelles, s'ajoutent les missions opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions exercées par les centres de gestion. Il est également possible de mutualiser les emplois fonctionnels sur ce fondement ainsi que les emplois de cabinet.

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Toutefois à titre dérogatoire, il peut être géré par une commune.

Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents.

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

Les fonctionnaires et agents territoriaux contractuels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit transférés à l'EPCI.

Ils conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages collectivement acquis. Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT leurs sont applicables.

## **Les modalités de remboursement**

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement sont fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents.

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

▷ *La mutualisation des personnels dans le cadre de la création d'un service unifié ou d'une mise à disposition de services*

L'article L. 5111-1-1 du CGCT permet l'exercice en commun, par un service unifié ou d'un service mis à disposition, d'une même compétence « opérationnelle » par convention conclue entre les communes appartenant à la métropole du Grand Paris.

Les communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre peuvent également mettre en place ces dispositifs dans les conditions précisées par le guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements mentionné précédemment.

La convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants sur la base des dispositions de l'article R. 5111-1 du CGCT. Elle prévoit également, après avis des comités sociaux compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service unifié ou mis à disposition est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité territoriale pour laquelle il exerce sa mission. En cas de mise à disposition des agents, en l'absence de disposition spécifique dans la loi, celle-ci s'effectue selon les règles de droit commun qui nécessitent au préalable de recueillir leur accord. Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

▷ *La mutualisation des agents de police municipale*

**Mise en commun entre plusieurs communes**

L'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale.

La situation du personnel est réglée par une convention fixant les conditions dans lesquelles chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie (CSI, article L. 512-1).

La convention précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements conformément aux dispositions prévues par l'article R. 512-1 du CSI. En ce qui concerne l'organisation, la convention indique notamment le nombre d'agents mis à disposition, les conditions de cette mise à disposition (nature des fonctions, conditions d'emploi, modalités de

contrôle, etc.), la répartition du temps de présence dans les communes, la nature et les lieux d'intervention.

S'agissant du financement, la convention précise en particulier les modalités de répartition entre les communes des charges financières en personnel, équipement et fonctionnement et les modalités de versement de la participation de chaque commune.

Les articles R. 512-3 et R. 512-4 du CSI fixent les modalités de la mise à disposition individuelle des agents, prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination. Celle-ci fait l'objet d'une consultation préalable de la CAP. Elle est prononcée de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord préalable des agents concernés, pour la durée de la convention et une durée maximum de trois ans, renouvelable dans la même limite et peut prendre fin avant son terme à la demande du maire de la commune d'origine ou de l'ensemble des communes d'accueil du fonctionnaire mis à disposition.

### **Recrutement par un syndicat de communes**

En vertu de l'article L. 512-1-2 du CSI, les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département, ou à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, peuvent former un syndicat de communes afin de recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune des communes. Les agents de police municipale sont alors placés sous l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils interviennent.

Les statuts de ce syndicat fixent les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements. L'article R. 512-3-1 précise que ces statuts doivent notamment mentionner les conditions de recrutement des fonctionnaires, leurs conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités, les modalités de conduite des opérations lorsque plusieurs agents interviennent sur un même territoire. Ces statuts doivent également comporter les modalités de répartition entre communes des charges financières et de fonctionnement.

Le syndicat de communes et ses communes membres doivent également se doter d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

### **Recrutement par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de policiers municipaux mis à disposition de la commune**

En vertu de l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut

recruter, à son initiative ou à la demande des maires de plusieurs communes membres, un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre en tout ou partie à la disposition de l'ensemble des communes et d'assurer, le cas échéant, l'exécution des décisions qu'il prend au titre des pouvoirs de police qui lui ont été transférés (en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales). Les agents de police municipale sont placés sous l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils interviennent.

Dans le cadre de cette mise en commun, le recrutement d'un agent doit être autorisé par les délibérations concordantes de l'établissement public procédant au recrutement et par au moins les deux tiers des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de ces communes. À compter de la délibération de l'EPCI au maire de la commune, chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le recrutement.

### **Utilisation en commun des effectifs en cas d'événements exceptionnels**

En parallèle de ces dispositifs intégrés de recrutement des agents de police municipale, il est également possible de procéder à l'utilisation en commun exceptionnelle des agents de police municipale de plusieurs communes.

L'article L. 512-3 du code de la sécurité intérieure prévoit en effet des cas où les communes d'une même aire géographique (communes limitrophes ou de la même agglomération) peuvent être autorisées par un arrêté du représentant de l'État à utiliser en commun leurs moyens et effectifs de police municipale en cas de catastrophe naturelle ou technologique ou lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, ou à l'occasion d'un afflux important de population. Les agents utilisés en appui sont placés sous l'autorité du maire.

L'accord du préfet qui autorise l'utilisation en commun peut avoir été anticipé par une convention cadre entre les communes et les autorités préfectorales pour les cas de catastrophe naturelle ou technologique.

La mise en commun des gardes champêtres :

A l'instar de la police municipale, le code de la sécurité intérieure prévoit plusieurs dispositifs spécifiques de mise en commun des effectifs de gardes champêtres aux articles L. 522-2 et L. 522-3.

#### **2.5.4. La délégation de signature**

La délégation de signature est l'acte par lequel le maire permet aux collaborateurs qui lui sont subordonnés de signer certains documents en ses noms, lieu et place, sous son contrôle et sa responsabilité.

La délégation constitue un arrêté devant être publié, notifié au bénéficiaire et transmis au représentant de l'État.

Selon l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire peut déléguer sa signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de services communaux. Cette délégation peut porter aussi bien sur les attributions que le maire exerce en tant qu'agent de l'État que sur celles qu'il exerce en tant que chef de l'administration municipale.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

## **2.5.5. Les instances de concertation et de gestion dans la fonction publique territoriale**

### *▷ Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale*

Institué par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), dont le secrétariat est assuré par la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale (ELFPT) de la DGCL, est l'instance de consultation nationale de la fonction publique territoriale. Contribuant à garantir l'unité de la fonction publique territoriale, il permet d'organiser le dialogue entre les représentants des élus locaux d'une part, et des fonctionnaires territoriaux d'autre part, et d'assurer la concertation nécessaire à l'élaboration et au suivi des textes législatifs et réglementaires concernant les fonctionnaires territoriaux.

Les attributions du CSFPT consistent en :

#### **Un rôle consultatif**

Le CSFPT est saisi obligatoirement, pour avis, des projets de loi touchant la fonction publique territoriale ainsi que les projets de décrets relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois. L'avis du CSFPT est rendu lorsqu'ont été recueillis d'une part, l'avis des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires et, d'autre part, l'avis des employeurs publics territoriaux.

#### **Un pouvoir de proposition et d'étude**

Le CSFPT peut formuler des propositions en matière statutaire et procéder à toute étude sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales.

## **Un rôle de représentation des employeurs publics territoriaux**

Les membres siégeant au sein du CSFPT en qualité de représentants des collectivités territoriales forment le collège des employeurs publics territoriaux, consulté par le gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.

S'agissant de la composition : il est composé de 20 membres élus locaux représentant les collectivités territoriales et de 20 membres désignés par les organisations syndicales pour représenter les personnels.

### *▷ Le Centre national de la fonction publique territoriale*

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui regroupe les collectivités territoriales et leurs établissements, à l'exclusion de la ville de Paris et de ses établissements.

Le CNFPT dispose de cinq instituts chargés de piloter la conception de l'offre de formation, et de former les cadres de direction des collectivités territoriales : quatre instituts spécialisés (INSET) et l'institut national des études territoriales (INET).

Le CNFPT compte également 18 délégations régionales.

### **Les missions du CNFPT**

En application du principe de spécialité des établissements publics, le Centre national de la fonction publique assure les missions qui lui sont confiées par la loi. Le CNFPT est l'opérateur de droit commun de la formation professionnelle des agents territoriaux, dont il définit les orientations générales.

Il assure également l'organisation des concours pour l'accès aux cadres d'emplois des administrateurs, conservateurs du patrimoine, conservateurs de bibliothèques et ingénieurs en chef et les examens professionnels pour l'accès aux cadres d'emplois des administrateurs territoriaux et ingénieurs en chef territoriaux. Il est également en charge de l'organisation de l'examen professionnel et du concours interne d'accès au cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels (colonel de sapeur-pompier).

### **Les ressources du CNFPT**

Pour l'exercice de ses missions, le CNFPT bénéficie de différentes ressources dont la liste est dressée aux articles L. 451-17 et s. du CGFP (contribution obligatoire, éventuellement assortie de majorations, prélèvement supplémentaire, contribution financière et produits des prestations etc.).

## ▷ *Les centres de gestion de la fonction publique territoriale*

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif (article L. 452-1 du CGFP), créés dans chaque département, sauf en Ile-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion : le CIG Petite Couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et le CIG Grande Couronne (Essonne, Val- d’Oise, Yvelines), la Seine-et-Marne ayant un centre de gestion de droit commun (articles L. 452-2 à L. 452-12 du même code).

Ils sont dirigés par un conseil d’administration composé de 15 à 30 représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés (article L. 452-22).

L’affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics dont l’effectif est inférieur à 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires, à temps complet (article L. 452-14). Elle est volontaire pour les autres collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Les missions des centres de gestion sont fixées par la partie législative du CGFP aux articles L. 452-34 à L. 452-48 du CGFP.

Pour l’exercice de leurs missions, la loi a prévu une organisation régionale ou inter-régionale des centres de gestion dans le cadre d’un schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation conclu entre eux. Ce schéma désigne également, en leur sein, le centre de gestion chargé de leur coordination (articles L. 452-11 et L. 451-12 du CGFP).

### **L’affiliation aux centres de gestion**

L’affiliation au centre de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics dont l’effectif est inférieur à 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet (article 2 du décret du 26 juin 1985).

L’affiliation est volontaire pour les autres collectivités territoriales et établissements publics locaux situés dans le ressort territorial du centre de gestion.

### **Les missions des centres de gestion**

En application du principe de spécialité des établissements publics, les centres de gestion sont compétents pour exercer des missions concernant le personnel de l’ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements, à l’exclusion du personnel de la Ville de Paris.

Les centres de gestion assument des missions relatives au recrutement et à la gestion de certaines catégories d’agents territoriaux. Certaines sont assumées à titre obligatoire, d’autres à titre facultatif.

Le code général de la fonction publique distingue les missions :

- Obligatoires exercées au profit de toutes les collectivités territoriales et leurs établissements ;

- Obligatoires exclusivement exercées au profit des collectivités territoriales et des établissements affiliés ;
- Du « bloc indivisible » ou ensemble de missions exercées à la demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public non affiliés ;
- Facultatifs exercées à la demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

### **Les ressources des centres de gestion**

Pour l'exercice des missions obligatoires, une cotisation obligatoire est versée par les collectivités et établissements affiliés, assise sur la masse salariale, dont le taux est fixé par le conseil d'administration du centre de gestion, dans la limite d'un plafond de 0,80 %.

Les missions supplémentaires à caractère facultatif, donnent lieu soit à une cotisation additionnelle, soit à un financement par convention.

Les centres de gestion peuvent, par convention, organiser des concours et examens propres aux collectivités et établissements non affiliés (ou leur ouvrir leurs concours). Les collectivités et établissements non affiliés remboursent alors aux centres la part des dépenses correspondantes effectués à leur profit. En l'absence de convention, les collectivités et établissements qui nomment un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie par un centre de gestion auquel ils ne sont pas affiliés lui remboursent une quote-part des frais d'organisation.

### **▷ *La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique***

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie le respect des principes déontologiques. À ce titre, elle est chargée :

- de rendre un avis, lorsque l'administration la saisit, préalablement à leur adoption, sur les projets de texte relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, aux obligations et principes déontologiques et au référent déontologique ;
- de formuler des recommandations, lorsque l'administration la saisit en cas de départ (vers le secteur privé ou public concurrentiel, ou de retour du secteur privé) ;
- d'émettre un avis sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire ou contractuel avec les fonctions qu'il exerce ;
- d'émettre un avis sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire ou contractuel qui souhaite exercer une activité privée lucrative ;
- d'émettre un avis en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel.

Le fonctionnaire ou l'agent contractuel cessant définitivement ou temporairement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité territoriale afin d'apprécier la

compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

Lorsque l'autorité territoriale a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité.

La saisine de la HATVP, par l'autorité territoriale ou l'agent, est obligatoire :

- lorsque le projet émane d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné à l'article R. 124-29 du CGFP ;
- lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi de directeur général des services des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
- lorsqu'il est envisagé de recruter un agent contractuel sur un emploi fonctionnel.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité administrative indépendante (AAI). Elle édite divers guides, accessibles sur son site Internet : <https://hatvp.fr/>





# LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

## 3.1. PRENDRE SA PLACE AU SEIN D'UNE INTERCOMMUNALITÉ RENFORCÉE

### 3.1.1. Les transferts de compétences

Contrairement à la coopération conventionnelle, dont l'objectif est de répondre à des besoins ponctuels par la conclusion de conventions entre les collectivités et les groupements de collectivités (références : art L. 5111-1 alinéa 3 du CGCT), *la coopération par voie de transfert de compétences* vise à la mise en place d'une intercommunalité pérenne entre ses membres. Celle-ci peut prendre la forme d'une coopération associative (syndicat et autres groupements) ou d'une coopération de projet (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre EPCI).

Les principes de cette coopération sont donnés par l'art. L. 5111-1 alinéa 1 du CGCT : « *Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur* ».

Depuis la loi du 16 décembre 2010, un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) doit prévoir la couverture intégrale du territoire départemental par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). À l'exception de certaines communes insulaires, les communes de France appartiennent en conséquence à un tel EPCI depuis l'achèvement de la mise en place de ces SDCI. La loi définit les compétences obligatoires et facultatives que l'EPCI-FP, en fonction de sa catégorie, exerce en lieu et place de ses communes membres.

Les communes transfèrent un certain nombre de compétences au profit de l'établissement qu'elles créent ou auquel elles sont ainsi rattachées. Elles ne sont alors plus compétentes pour agir dans ces domaines. Il est donc de première importance de définir clairement les compétences transférées à l'EPCI et celles qui demeurent au niveau communal.

L'EPCI agit en lieu et place de ses communes membres. Disposant de ses propres organes (conseil, président) et d'un budget propre, il prend des décisions en son nom propre, indépendamment des conseils municipaux.

La coopération par transfert de compétences est régie par plusieurs principes et dispositions générales.

### ▷ *Le principe de spécialité*

#### **La spécialité fonctionnelle**

Un EPCI n'a pas, contrairement à ses communes membres, de compétence générale. Il ne peut donc exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts (CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye les Mines).

En conséquence, sont exclus les transferts de compétences tacites. En effet, les transferts de compétences d'une commune à un EPCI ne peuvent résulter que d'une décision expresse de celle-ci, intervenue dans les formes et suivant les procédures fixées par la loi et en aucun cas d'une simple pratique ou d'une décision implicite.

D'autre part, les compétences doivent être définies de manière précise dans les statuts de l'EPCI. À défaut, l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences risque l'annulation par le juge administratif. (CE, 6 novembre 1998, Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche).

Le juge administratif apprécie strictement l'étendue des attributions des groupements. Par exemple, un SIVOM qui a pour vocation l'étude des plans d'urbanisme communal et des plans de programmes d'occupation des sols peut faire procéder à des études d'urbanisme, mais il ne peut élaborer des documents d'urbanisme (CE, 18 décembre 1991, SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois).

## La spécialité territoriale

Le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Par conséquent, le juge administratif sanctionne le groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence de toute habilitation statutaire (CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne).

Toutefois, un groupement peut réaliser des équipements hors de son territoire à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire. (CE, 1948, commune de Livry-Gargan ; CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; réponse du ministre de l'intérieur du 27 février 2003 à la question écrite n°1861 du sénateur Roland Courteau).

### ▷ *Le principe d'exclusivité*

Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier). Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni verser de subventions à l'EPCI au titre de cette compétence. En outre, elle ne peut plus la transférer à un autre EPCI, sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre. (CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier).

Il existe, toutefois, des atténuations à ce principe. Le principe d'exclusivité n'empêche pas la division de la compétence lorsqu'elle est sécable. (CE, 31 juillet 1996, commune de Sète). La circonstance qu'un syndicat soit compétent en matière de construction et d'exploitation d'un réseau d'eau potable ne fait ainsi pas obstacle à ce qu'une commune puisse exploiter une source dont elle disposait auparavant.

La loi exclut dans certains cas la possibilité de morceler les compétences en prévoyant le transfert de blocs entiers de compétences (EPCI à fiscalité propre) ou en organisant elle-même les modalités du transfert dans certains domaines : ainsi en matière d'ordures ménagères, par exemple, on transfère la totalité de la compétence (collecte et traitement) ou seulement le traitement (article L. 2224-13 du CGCT).

La division des compétences ne peut toutefois pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence. En effet, quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique car une scission entre les deux ne permettrait pas, dans le cadre de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter l'article L. 1321-1 du CGCT qui précise que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la

mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. En outre, l'article L. 1321-2 du CGCT précise que la collectivité bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Or, les obligations du propriétaire comprennent les dépenses d'investissement et de fonctionnement attachées aux biens transférés. La scission entre les notions de fonctionnement et d'investissement n'est donc pas autorisée. Ces dispositions sont applicables aux EPCI et syndicats mixtes par renvoi des articles L. 5211-5 et L. 5211-18 du CGCT.

Le versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres constitue une autre atténuation aux principes de spécialité et d'exclusivité (cf. pages dédiées chapitre 5).

### ▷ *La représentation substitution ou la substitution*

Il s'agit d'une dérogation au principe d'exclusivité. Le mécanisme de la représentation substitution permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, et ce, sans avoir au préalable à retirer ces compétences aux syndicats concernés.

Ce mécanisme est automatiquement mis en œuvre lors des transferts de compétences à un EPCI à fiscalité propre, tant lors de la création de ce dernier que lors d'une extension de son périmètre ou de ses compétences (y compris en cas de transformation ou de fusion).

Les effets de ce mécanisme diffèrent selon la nature juridique de l'EPCI à fiscalité propre concerné (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole) et en fonction de l'articulation de son périmètre avec celui du syndicat. Il est donc nécessaire de distinguer les situations suivantes :

- identité de périmètre entre le syndicat et l'EPCI à fiscalité propre : c'est le cas de figure le plus simple, l'EPCI se substitue au syndicat qui est dissous, et se retrouve investi de l'ensemble de ses compétences (articles L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5216-6 et L. 5217-7 du CGCT) ;
- inclusion du syndicat dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre : il y a alors substitution de la communauté de communes, communauté d'agglomération, communautés urbaines ou métropole au syndicat pour les compétences qui leur ont été transférées et réduction des missions du syndicat ou dissolution du syndicat selon que les compétences aient été pour partie ou en totalité transférées à l'EPCI à fiscalité propre ;
- chevauchements de périmètre et inclusion de l'EPCI à fiscalité propre dans le périmètre syndical.

Il y a lieu de distinguer la situation des communautés de communes et celle des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

En ce qui concerne les communautés de communes, elles sont automatiquement substituées à leurs communes membres au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes préexistants (article L. 5214-21 du CGCT). Le syndicat reste compétent et devient syndicat mixte puisque l'EPCI à fiscalité propre y adhère en lieu et place de ses communes membres.

S'agissant des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, les communes sont retirées des syndicats pour les compétences obligatoires. Pour les compétences obligatoires « autorité concédante de la distribution publique de l'électricité » et « GEMAPI », et pour les compétences facultatives, il y a substitution de la communauté d'agglomération, de la communauté urbaine ou de la métropole à ses communes membres au sein des syndicats (article L. 5216-7, article L. 5215-22 du CGCT), comme pour les communautés de communes.

### ▷ *Les conséquences des transferts de compétences*

Le transfert de compétence entraîne le transfert des services chargés de les mettre en œuvre (article L. 5211-4-1 du CGCT), sous réserve des dérogations prévues par ce même article (la loi prévoit un transfert partiel du service si la compétence ne couvre qu'une partie dudit service) et le transfert des biens nécessaires à leur mise en œuvre. Le régime de droit commun est la mise à disposition dans les conditions des articles L. 1321-1 à L. 1321-9 du CGCT et le transfert en pleine propriété sur les zones d'activité et les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Aux termes de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions évoquées plus haut, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. À l'inverse, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Dans le cadre de ces mises à dispositions, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée, qui prévoit notamment les conditions de remboursement du bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, en dehors des compétences transférées, les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres peuvent se doter de services communs, dont le dispositif est réglé par convention signée entre les établissements et les communes. En application de l'article L. 5211-4-3 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre peut aussi et dans la même logique se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités

prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'EPCI.

### ▷ *Dispositions particulières en matière d'exercice des compétences d'un EPCI-FP*

Conformément aux articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1 et L. 5211-56 du CGCT, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles peuvent confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion d'équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Ces collectivités et établissements publics peuvent confier, dans les mêmes conditions, à la communauté, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.

En outre, la communauté peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

L'exercice effectif de certaines compétences par les EPCI à fiscalité propre est, dans des cas limitativement prévus par la loi, subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire ou métropolitain. Cet intérêt constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les domaines d'action transférés à l'EPCI à fiscalité propre et ceux qui demeurent au niveau des communes membres. Il doit être défini dans un certain délai prévu par le CGCT. À défaut de définition dans ce délai, la compétence est entièrement transférée à l'EPCI.

Depuis la loi « 3DS » du 21 février 2022, une ou plusieurs communes membres d'un EPCI-FP peuvent transférer à ce dernier, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision instituive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice (article L. 5211-17-2 du CGCT).

### **3.1.2. Les règles de modification statutaire**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) a réformé les règles applicables aux EPCI en matière de définition et de modification de leurs statuts.

Outre le renforcement des pouvoirs de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), la loi prévoit également l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), à caractère prescriptif, dont l'objectif est notamment la rationalisation de la carte intercom-

munale et l'établissement d'une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales.

Ces schémas ont été révisés avant le 31 mars 2016, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a supprimé la révision sexennale des schémas. Ceux-ci peuvent désormais être révisés sur demande de la moitié des membres de la commission départementale de coopération intercommunale, à condition que le préfet accepte le principe de cette révision.

Les développements ci-après précisent les règles de droit commun de modification des statuts des EPCI.

### ▷ *Création des EPCI et définition de leurs statuts*

La procédure de création d'un EPCI, régie par l'article L. 5211-5 du CGCT, est commune à l'ensemble des catégories d'EPCI et se déroule en trois phases distinctes :

**1<sup>er</sup> étape :** La délimitation, par arrêté préfectoral, du projet de périmètre du futur EPCI. L'initiative de la création peut venir des communes désireuses de créer l'EPCI ou du préfet lui-même. Le périmètre doit être cohérent, d'un seul tenant et sans enclave si l'EPCI est à fiscalité propre. La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) est saisie par le représentant de l'État. Dans cette étape, il existe un pouvoir d'appréciation du préfet qui peut ne pas donner suite à la demande d'une commune ou la modifier (CE, 2 octobre 1996, commune de Bourg-Charente et autres) ;

**2<sup>e</sup> étape :** la consultation des communes qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer à compter de la notification de l'arrêté préfectoral de projet de périmètre: la poursuite du processus de création nécessite l'accord d'une majorité qualifiée des communes. Soit deux tiers au moins des communes représentant plus de la moitié de la population totale concernée ou la moitié au moins des communes représentant deux tiers de la population totale, avec, de plus, l'accord obligatoire des communes comptant plus du quart de la population totale de l'EPCI (pour les syndicats), ou l'accord obligatoire de la commune dont la population est la plus nombreuse, si celle-ci est supérieure à un quart de la population totale de l'EPCI (pour les EPCI à fiscalité propre).

Cette seconde étape comprend l'approbation du périmètre mais aussi des statuts. Le contenu minimum des statuts des EPCI doit mentionner, leur siège, la liste de leurs communes membres les compétences transférées et, le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ;

**3<sup>e</sup> étape** : l'arrêté de création : le préfet peut refuser de créer l'EPCI même si la majorité qualifiée susvisée est atteinte (CE, 13 mars 1985 ville de Cayenne ; CE, 2 octobre 1996, commune de Civaux). Il ne peut pas, en revanche, créer l'EPCI ou le syndicat mixte sur un périmètre différent de celui qui a été soumis aux membres. Il a, par ailleurs, l'obligation d'attendre l'expiration du délai de trois mois si toutes les communes ne se sont pas prononcées.

## ▷ *Les modifications de périmètre*

### **L'adhésion de nouveaux membres**

L'article L. 5211-18 du CGCT fixe la procédure de droit commun, applicable aux syndicats intercommunaux ou mixtes fermés et aux EPCI à fiscalité propre (hormis pour les communautés urbaines et les métropoles).

Aux termes de l'article L. 5215-40 du CGCT, l'extension de périmètre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, par renvoi de l'article L. 5217-7 du CGCT, est décidée par arrêté préfectoral, à l'initiative du conseil de la communauté ou des conseils municipaux des communes concernées, à condition de recueillir l'accord de chacun. Elle est subordonnée dans le premier cas à l'accord du ou des conseils municipaux intéressés et dans le second cas à celui du conseil de la communauté.

L'article L. 5215-40-1 du CGCT prévoit une procédure spécifique d'extension de périmètre des seules communautés urbaines, à l'initiative du préfet, qui ne peut être mise en œuvre qu'à une certaine périodicité.

Une extension de périmètre peut intervenir lors d'une transformation ou d'une fusion.

En cas d'adhésion d'une communauté de communes ou d'un syndicat intercommunal à un syndicat mixte, l'accord des communes membres est nécessaire (articles L. 5214-27 et L. 5212-32 du CGCT), sauf dispositions contraires des statuts.

L'extension du périmètre ne doit pas remettre en cause les conditions imposées lors de la création (territoire d'un seul tenant et sans enclave, seuil démographique, etc.).

Enfin, conformément à l'article L. 5210-1-2 du CGCT, lorsque le préfet constate qu'une commune n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre ou crée, au sein d'un EPCI à fiscalité propre existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il définit le projet de rattachement par arrêté de cette commune à un EPCI à fiscalité propre. Le projet de rattachement, les avis de l'EPCI à fiscalité propre ainsi que des communes membres de l'EPCI et de la commune concernée sont notifiés aux CDCI compétentes. Le représentant de l'État met en œuvre le rattachement de la commune conformément à ce projet, sauf si la CDCI se prononce, à la majorité des deux tiers de ses membres, pour un autre projet. Dans ce dernier cas, le préfet met en œuvre le projet de rattachement proposé par la CDCI.

Les conséquences sont identiques à celles de la création.

## **Le retrait de communes**

La procédure de droit commun est régie par l'article L. 5211-19 du CGCT et ne concerne ni les communautés urbaines, ni les métropoles.

Un retrait n'est possible qu'avec l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte et de ses membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI.

Les conséquences du retrait sont la rétrocession des biens mis à disposition, le partage des équipements réalisés par l'EPCI et la réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels appartenaient le cas échéant l'EPCI dont la commune se retire. Le préfet définit lui-même les conditions financières et patrimoniales du retrait à défaut d'accord entre les parties.

Il existe d'autres procédures, dérogatoires de cette procédure de droit commun. Elles sont fixées à l'article L. 5214-26 pour les communautés de communes, à l'article L. 5216-11 pour les communautés d'agglomération, aux articles L. 5212-29 à L. 5212-30 pour les syndicats, et à l'article L. 5711-5 pour les syndicats mixtes fermés.

## **Les modifications de répartition des sièges**

La détermination du nombre et la répartition des sièges sont régies :

- Pour les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, et métropoles) par les articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2, dont les dispositions sont développées dans le chapitre II du présent guide ;
- Pour les syndicats de communes par l'article L. 5212-7-1 du CGCT, selon la procédure décrite ci-dessous.

Ainsi, aux termes de l'article L. 5212-7-1 du CGCT (ancien article L. 5211-20-1 du CGCT), le nombre de sièges de l'organe délibérant d'un EPCI ou leur répartition entre les communes membres peuvent, hormis le cas des EPCI à fiscalité propre qui font l'objet d'une élection au suffrage universel direct de leurs organes délibérants, être modifiés à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI, ou du conseil municipal d'une commune membre.

Chaque conseil municipal dispose de trois mois pour se prononcer après transmission de la demande par l'organe délibérant de l'EPCI. La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI intéressé.

La décision de modification est prise par arrêté du représentant de l'État.

## **Les modifications relatives aux compétences**

L'article L. 5211-17 du CGCT fixe les règles relatives à ces modifications pour les EPCI et les syndicats mixtes fermés. Elles doivent recueillir l'accord du groupe-

ment de collectivités et de ses membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI. Les conséquences sont identiques à celles résultant de la création.

Les compétences exercées par un EPCI et dont le transfert à ce dernier n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive peuvent, à tout moment, être restituées à chacune de ses communes membres (article L. 5211-17-1 du CGCT).

### ▷ *La transformation d'EPCI à fiscalité propre*

La transformation simple d'une CC, d'une CA, d'une CU (article L. 5211-41 du CGCT) peut être initiée par l'organe délibérant de l'EPCI, ou par le préfet. Le conseil communautaire approuve la transformation et transmet sa délibération aux communes qui disposent de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. La transformation est alors prononcée par arrêté du préfet si elle est approuvée par l'organe délibérant de l'EPCI et par les conseils municipaux de ses communes membres dans les conditions de majorité prévues pour la création. L'EPCI doit, préalablement satisfaire à l'ensemble des conditions fixées dans la nouvelle catégorie (compétences, population...).

Le nouvel EPCI est substitué à l'ancien dans l'ensemble de ses droits et obligations, mais les délégués des communes conservent leur mandat pour la durée de celui-ci restant à courir.

La transformation avec extension de périmètre (L. 5211-41-1 du CGCT) permet au préfet de prononcer, par un même arrêté, la transformation d'un EPCI et l'extension de son périmètre. Là encore, l'initiative appartient à l'organe délibérant de l'EPCI. Le préfet fixe le périmètre de l'EPCI par voie d'arrêté qui est notifié à l'ensemble des conseils municipaux des communes concernées. Celles-ci disposent de trois mois pour approuver le périmètre, le principe de la transformation et une nouvelle répartition des sièges. Si elles ne délibèrent pas, leur décision est réputée favorable. Le préfet prononce par arrêté la « transformation – extension » si elle recueille l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux de ses communes membres dans les conditions de majorité prévues pour la création. Ici aussi, l'EPCI doit satisfaire aux conditions fixées dans la nouvelle catégorie à laquelle il veut accéder. Il y a, alors, substitution du nouvel EPCI à l'ancien dans l'ensemble de ses droits et obligations et, pour les nouvelles communes, conséquences identiques à celles de la création

### ▷ *La fusion d'EPCI à fiscalité propre*

L'article L. 5211-41-3 du CGCT qui définit le régime des fusions d'EPCI prévoit que l'initiative peut provenir d'une commune, d'un EPCI, de la CDCI ou du préfet. Dans tous les cas, la CDCI est obligatoirement consultée.

Le périmètre est fixé par arrêté du préfet qui dispose d'un pouvoir d'appréciation, avec la possibilité d'inclure des communes, qu'elles soient isolées ou déjà membres d'une autre communauté, en plus des EPCI pour assurer la continuité territoriale. La CDCI dispose d'un véritable pouvoir d'amendement, car elle est en mesure de modifier le périmètre de la fusion projetée à la majorité des deux tiers de ses membres, le préfet étant, dans ce cas, en situation de compétence liée. L'arrêté est notifié aux communes qui disposent de trois mois pour l'approuver (décision réputée favorable en cas d'absence de délibérations dans ce délai).

En outre, les communes délibèrent sur la catégorie d'EPCI envisagée, les statuts et la répartition des sièges. En cas d'accord des communes dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI, et en cas d'accord d'au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion, le préfet peut prendre l'arrêté autorisant la fusion. Celui-ci dispose néanmoins du même pouvoir d'appréciation que lors d'une création.

Les statuts doivent être conformes aux conditions fixées dans la nouvelle catégorie de l'EPCI issu de la fusion : celle du plus intégré des anciens ECPI. Sont alors transférées au nouvel EPCI l'ensemble des compétences obligatoires des anciens EPCI, alors qu'il y a rétrocession possible aux communes des autres compétences. Les compétences supplémentaires peuvent être restituées aux communes dans le délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la fusion, par une simple délibération de la nouvelle communauté. Le nouvel EPCI est substitué aux anciens dans l'ensemble de leurs droits et obligations pour les compétences qu'il exerce. Sur le plan fiscal, il est fait application du régime fiscal le plus intégré.

On notera également que l'article L. 5212-27 du CGCT issu de l'article 46 de la loi du 16 décembre 2010 autorise l'opération de fusions entre tous types de syndicats, qu'ils soient intercommunaux, mixtes fermés ou mixtes ouverts.

### ▷ *La création d'EPCI à fiscalité propre par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante*

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit la possibilité de création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante.

Les conditions de majorité qualifiée prévues pour la création d'un EPCI doivent être réunies dans chacun des nouveaux périmètres envisagés. Ceux-ci doivent par ailleurs respecter les seuils de population et prendre en compte les autres orientations et obligations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

▷ *L'information sur les incidences financières estimatives d'une modification de périmètre d'EPCI à fiscalité propre ou d'une création d'un tel EPCI par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante*

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit désormais qu'en cas de modification de périmètre d'un EPCI (adhésion ou retrait d'une commune), de création d'un tel établissement par partage dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5-1 A du CGCT, l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant les incidences financières estimatives de l'opération sur les communes et EPCI concernés.

Ce document est joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant du ou des EPCI appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des CDCI concernées.

▷ *La dissolution des EPCI et des syndicats mixtes*

La loi du 16 décembre 2010 a modifié la procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes : d'une part, en élargissant les cas de dissolution des groupements et en particulier des syndicats, d'autre part, en réformant la procédure administrative de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes dissous.

Les dissolutions des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, pour lesquelles sont respectivement prévus deux cas de figure, sont en pratique plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'elles ne peuvent être prononcées que par décret en Conseil d'État dans le premier cas et en conseil des ministres dans le second. S'agissant des métropoles, c'est le régime des communautés urbaines qui trouve à s'appliquer.

Les conditions financières et patrimoniales des dissolutions sont précisées aux articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT :

- les biens mis à disposition de l'EPCI par les communes membres leur sont restitués ;
- ceux acquis ou réalisés par l'EPCI sont répartis entre les communes ;
- les contrats en cours sont exécutés dans les mêmes conditions jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

### 3.1.3. Les différents groupements de collectivités territoriales

#### ▷ *Caractéristiques des deux grands types de groupements*

Caractéristiques	Groupements à contributions budgétaires	Groupements à fiscalité propre
Type	Syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et ouverts	CC, CA, CU, Métropoles
Finalité	Intercommunalité de services	Intercommunalité de projet
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"><li>– Rentabilisation d'équipements</li><li>– Économies d'échelle</li><li>– Meilleure qualité des services</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Rentabilisation d'équipements</li><li>– Économies d'échelle</li><li>– Meilleure qualité des services</li><li>– Projet commun de développement du territoire</li><li>– Péréquation</li></ul>
Compétences	Libre choix	Obligatoires + facultatives
Périmètre	Libre	D'un seul tenant, sans enclave
Ressources	Contributions budgétaires, clef de répartition libre	Fiscalité + dotation globale de fonctionnement (DGF)
Évolution		Transformation possible des CC en CA ou CU, des CA en CU, et en métropoles.

#### ▷ *Groupements à contributions budgétaires : la coopération associative*

##### **Le syndicat de communes**

Intercommunalité associative, « associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal » (article L. 5212-1 du CGCT), elle constitue une catégorie d'EPCI à caractère seulement fonctionnel. Les communes sont libres de choisir quelles compétences transférer au syndicat de communes, sous réserve de sa compatibilité avec le SDCI. Cette obligation de compatibilité ne s'applique pas, toutefois, aux syndicats de communes compétents en matière scolaire ou d'action sociale (article L. 5111-6 du CGCT). Les transferts retenus ne peuvent pas aboutir à scinder l'investissement et le fonctionnement. Les délégués des communes sont obligatoirement choisis au sein des conseils municipaux (article L. 5212-7 du CGCT).

##### **Un syndicat particulier : le syndicat à la carte**

Le syndicat à la carte a la faculté d'exercer des compétences distinctes sur le territoire de ses différentes communes membres. Les communes décident individuellement de lui transférer ou non les compétences qu'il est habilité, par ses statuts, à exercer.

La constitution des syndicats à la carte a été autorisée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (article L. 5212-16 et L. 5212-17 du CGCT).

Le fonctionnement à la carte doit être inscrit dans les statuts. Doivent notamment être précisées :

- la liste des communes membres du syndicat ;
- la liste des compétences qu’il peut exercer ;
- les conditions dans lesquelles chaque commune transfère ou retire au syndicat tout ou partie desdites compétences ;
- les conditions de participation financière aux dépenses liées aux compétences transférées et aux dépenses d’administration générale ;
- ainsi que, le cas échéant, les règles de représentation de chaque commune au comité. Les communes disposent d’une grande liberté dans la détermination de ces règles.

Il est donc nécessaire de distinguer l’adhésion au syndicat et l’adhésion à une compétence.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du principe de substitution, un établissement public de coopération intercommunale peut devenir membre d’un syndicat intercommunal pour une partie seulement de ses compétences : ce dernier devient syndicat mixte fonctionnant à la carte. La mise en conformité des statuts avec cette situation doit être réalisée.

### ▷ *Les syndicats mixtes*

Il s’agit d’établissements publics de coopération locale, mais pas d’EPCI (ils n’associent pas exclusivement des communes). Un syndicat mixte ne peut adhérer à un autre syndicat mixte que dans des cas limitativement prévus par la loi.

**Les syndicats mixtes fermés** (article L. 5711-1 à L. 5711-5 du CGCT) associent exclusivement des communes et des EPCI ou uniquement des EPCI (depuis la loi du 13 août 2004 précitée). La loi renvoie, pour leur fonctionnement, à l’ensemble des règles applicables aux syndicats intercommunaux (règles générales : articles L. 5211-1 à L. 5211-60 et règles particulières : articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT).

**Les syndicats mixtes ouverts** (articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du CGCT) : associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d’autres personnes morales de droit public (article L. 5721-2 du CGCT). Leur création n’est possible qu’ à l’unanimité et leur composition varie selon les cas. Il est possible d’associer des institutions d’utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (toutes catégories), des communes, des chambres de commerce et d’industrie, des chambres d’agriculture, des chambres de métiers et d’autres établissements publics.

L'objet des syndicats mixtes ouverts est la réalisation d'œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales adhérentes.

S'agissant du fonctionnement, il existe peu de dispositions sur les syndicats mixtes ouverts dans le CGCT, d'où l'importance des statuts. C'est la loi des parties qui s'applique. Quelques précisions ont toutefois été apportées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 et la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 :

- les délégués des communes, des départements et des régions sont obligatoirement membres de leurs organes délibérants ; les délégués des établissements publics de coopération intercommunale doivent être membre de leurs organes délibérants ou conseillers municipaux d'une commune membre ;
- la répartition des sièges au sein du comité des syndicats mixtes ouverts est fixée par les statuts ;
- les présidents des syndicats mixtes sont élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau ;
- les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical, en l'absence de dispositions spécifiques dans les statuts.

En ce qui concerne l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte, le Conseil d'État a considéré qu'un syndicat mixte fermé, c'est-à-dire ne comprenant que des communes et des EPCI, ne pouvait pas adhérer à un syndicat mixte ouvert, dans la mesure où le législateur, qui n'a notamment pas prévu de procédure spécifique de consultation des membres dudit syndicat, ne semble pas l'avoir autorisé (CE, 5 janvier 2005, n° 265938).

Pour répondre aux incertitudes créées par cette décision, les articles L. 5711-4 et L. 5721-2 du CGCT ont été modifiés pour permettre l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte pour des compétences limitativement énumérées, c'est-à-dire en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques.

### ▷ *Groupements à fiscalité propre : la coopération de projet*

#### **La communauté de communes**

Elle représente le premier niveau de l'intercommunalité de projet et regroupe des communes afin d'élaborer « un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » (article L. 5214-1 du CGCT). Elle est soumise aux règles de principe applicables aux EPCI à fiscalité propre, à savoir qu'elle doit constituer un

ensemble d'un seul tenant et sans enclave de 15 000 habitants minimum sauf exceptions prévues par la loi (III de l'article L. 5210-1-1).

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

### **La communauté d'agglomération**

Ce type d'établissement public de coopération intercommunale regroupe un ensemble de 50 000 habitants, autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Le seuil est réduit à 30 000 habitants si la communauté comprend le chef-lieu du département. Le seuil des 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

L'article L. 5216-1 du CGCT mentionne que les communes mettent en œuvre un «Projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire», signifiant ainsi qu'il s'agit d'une intercommunalité de projet fortement intégrée.

Les compétences sont ainsi plus nombreuses et seules certaines peuvent être exercées dans les limites de l'intérêt communautaire, les autres devant être exercées intégralement.

### **La communauté urbaine**

Il s'agissait, jusqu'à la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, de l'EPCI le plus intégré (article L. 5215-20 du CGCT), avec un seuil de création élevé qui a toutefois été ramené à 250 000 habitants par le législateur dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014.

Le nombre des compétences obligatoires des communautés urbaines (CU) est plus important que celui des communautés de communes ou communautés d'agglomération.

Les CU existant à la date de publication de la loi du 12 juillet 1999 continuent d'exercer les compétences qui étaient les leurs à cette date, sauf si, remplissant les conditions nouvelles de création des communautés urbaines, elles décident d'élargir leurs compétences à l'ensemble des nouvelles compétences des communautés urbaines.

### **La métropole**

Il s'agit de la catégorie d'EPCI la plus intégrée (articles L. 5217-1. s du CGCT). Cette catégorie a été fortement modifiée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Sont transformés en métropole, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la

statistique et des études économiques (INSEE), de plus de 650 000 habitants. De plus, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :

- 1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;
- 2° Les établissements publics de coopération intercommunale centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exerçaient en lieu et place des communes, les compétences obligatoires d'une métropole à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 ;
- 3° Les établissements publics de coopération intercommunale centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et comprenant le chef-lieu de la région ;
- 4° Les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 250 000 habitants ou comprenant, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de la région et centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Les métropoles se distinguent ainsi des autres types d'EPCI à fiscalité propre par leur création sous forme de transformation d'un EPCI à fiscalité propre déjà constitué.

Elles s'en distinguent également par le fait qu'elles peuvent exercer des compétences ordinairement dévolues aux départements et aux régions, voire des compétences en matière d'habitat que l'État peut leur déléguer.

Les transferts de compétences en provenance des départements et des régions, selon le cas, sont pour l'essentiel soumis à un accord préalable de ces derniers.

### **Les relations entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique vient conforter les relations entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.

Il prévoit en effet qu'après renouvellement général des conseils municipaux, création ou fusion d'EPCI à fiscalité propre, l'organe délibérant se prononce sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public. S'il est décidé d'élaborer un tel pacte, l'organe délibérant doit alors l'adopter dans un délai de neuf mois, après avis des conseils municipaux.

Le pacte de gouvernance peut notamment prévoir :

- les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;
- les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
- la création de conférences territoriales des maires ;
- les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;
- les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;
- les objectifs à poursuivre en matière d'égalité représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public.

Par ailleurs, la création d'une conférence des maires est désormais obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. La conférence des maires est présidée par le président de l'EPCI à fiscalité propre et comprend les maires des communes membres. Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI à fiscalité propre ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

### *Les pôles métropolitains*

*Articles L. 5731-1 à L. 5731-3 du CGCT*

Créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et modifiés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, ce type de syndicat mixte associe des EPCI à fiscalité propre sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants ou 50 000 habitants si cet EPCI est limitrophe d'un État étranger en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

Par la suite, à la demande du conseil syndical du pôle métropolitain, les régions ou les départements sur le territoire desquels se situe le siège de ses EPCI membres peuvent adhérer au pôle métropolitain.

La loi renvoie, pour leur fonctionnement, aux règles applicables aux syndicats mixtes (article L. 5711-1 du CGCT ou L. 5721-2 si une région ou un département y adhère) sauf pour les modalités de répartition des sièges au sein du comité syndical qui tiennent compte du poids démographique de chaque membre (article L. 5731-3 alinéa 2).

### *Les pôles d'équilibre territorial et rural*

*Articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT*

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics : les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, en vue de mener des actions d'intérêt commun et d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre préalablement défini. Ce projet de territoire précise quelles actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique y seront menées.

Les PETR sont des établissements publics soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, prévues à l'article L. 5711-1 du CGCT, sous réserve des règles particulières prévues aux articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT.

Leur création peut résulter :

- de la volonté de plusieurs EPCI à fiscalité propre de se regrouper en PETR (article L. 5741-1) ;
- d'une transformation volontaire du syndicat mixte composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre et remplissant les conditions fixées à l'article L. 5741-1 du CGCT (article L. 5741-4) ;
- d'une transformation par le représentant de l'État de syndicats mixtes ayant été reconnus comme « Pays » au sens de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dans sa rédaction antérieure à la loi du 16 décembre 2010. Les EPCI membres d'associations ou de groupements d'intérêts publics porteurs de « Pays » peuvent notamment constituer un PETR, par délibérations concordantes, en application des dispositions prévues à l'article L. 5741-1 du CGCT.

### **3.1.4. La définition du niveau d'intégration communautaire**

#### ▷ *La notion d'intérêt communautaire*

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire (par exemple : la voirie ou le

soutien aux activités commerciales). Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communes membres.

La définition de l'intérêt communautaire est donc le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large. Il s'agit de la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires. Cette règle du jeu doit donc être stable et objective.

### ▷ *Modalités de définition de l'intérêt communautaire*

Le conseil communautaire définit l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés. La définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts. En effet, les statuts des EPCI à fiscalité propre sont toujours approuvés par les communes membres (et, le cas échéant, avec l'accord de l'EPCI à fiscalité propre s'agissant des modifications ultérieures à la création), alors que la définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence exclusive du conseil communautaire.

S'agissant de la date de la définition de l'intérêt communautaire, le Conseil d'État a estimé que celle-ci pouvait intervenir postérieurement au transfert de compétences (CE, 26 octobre 2001, commune de Berchères-Saint-Germain). En fixant des délais pour la définition de l'intérêt communautaire, la loi du 13 août 2004 a levé toute ambiguïté à ce sujet.

### ▷ *Les délais de définition de l'intérêt communautaire*

Afin que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées, le CGCT prévoit un délai de deux ans au terme duquel l'intérêt communautaire doit être défini (IV de l'article L. 5214-16 pour les communautés de communes). À défaut de définition à l'expiration de ce délai, les EPCI se voient transférer l'intégralité des compétences concernées. Le préfet doit alors modifier les statuts des EPCI concernés.

### ▷ *Compétences obligatoires*

#### **La communauté de communes**

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

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

- 2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- 3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
- 4° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- 5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- 6° Tout ou partie de l'assainissement des eaux usées, lorsque toutes les communes lui ont transféré cette compétence à la date de la promulgation de la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » ;
- 7° Eau, lorsque toutes les communes lui ont transféré cette compétence à la date de la promulgation de la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 précitée.

Les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

### **La communauté d'agglomération**

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

- 1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du

titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

5° En matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

6° En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

7° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

8° Eau ;

9° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ;

10° Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1.

Les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

### **La communauté urbaine**

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

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;
- e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche.

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;
- b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains.

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ; gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 et eau ;

- b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;
- e) Contribution à la transition énergétique ;
- f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- g) Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques.

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores ;
- d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

7° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Par convention passée avec le département, une communauté urbaine dont le plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil départemental de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans les-

quelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Les compétences des communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 sont précisées à l'article L. 5215-20-1 du CGCT.

### **La métropole**

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

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel ;

a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ;

c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;

d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;

b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;

c) Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;

d) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;

e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code.

3° En matière de politique locale de l'habitat :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
- d) Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

4° En matière de politique de la ville :

- a) Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
- b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 et eau ;
- b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;
- e) Service public de défense extérieure contre l'incendie.

6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores ;
- d) Contribution à la transition énergétique ;
- e) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- f) Elaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;

- g) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- h) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- i) Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code ;
- j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
- k) Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

- 1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
- 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;
- 4° Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;
- 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;
- 6° Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;
- 7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.

La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités sociaux territoriaux compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

A défaut de convention entre le département et la métropole au 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du présent IV, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole. Ces transferts donnent lieu au transfert concomitant de ressources en application de l'article L. 5217-13. La convention mentionnée au premier alinéa du présent IV et relative à ces transferts est passée entre le département et la métropole avant le 1<sup>er</sup> avril de la deuxième année qui suit la création de la métropole. À défaut, le représentant de l'État dans le département siège de la métropole propose, avant le 1<sup>er</sup> mai de la deuxième année qui suit la création de la métropole, un projet de convention au président du conseil départemental et au président de la métropole, qui disposent d'un délai d'un mois pour le signer. À défaut, la date et les modalités du transfert sont établies par arrêté du représentant de l'État dans le département siège de la métropole.

La compétence mentionnée au 9° du présent IV fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département, en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. À défaut de convention entre le département et la métropole au 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole, cette compétence est transférée de plein droit à la métropole.

### ▷ *Compétences facultatives*

En application de l'article L. 5211-17 du CGCT les communes peuvent décider de transférer à l'EPCI dont elles sont membres d'autres compétences. Ce transfert

est opéré par délibérations des conseils municipaux dans les conditions de majorité prévues pour la création de la communauté. Le département, la région et l'État peuvent également déléguer ou transférer certaines de leurs compétences à un EPCI à fiscalité propre qui lui en fait la demande.

## 3.2. GÉRER UNE COMMUNE ASSOCIÉE

### 3.2.1. La procédure de fusion de communes

La loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « Loi Marcellin » prévoyait la possibilité de fusion de communes avec deux formes distinctes : celle de la fusion simple et celle de la fusion-association.

La fusion simple donnait uniquement droit à la création d'annexes de la mairie dans certaines des communes fusionnées. La fusion-association permettait, quant à elle, sur demande des conseils municipaux des communes concernées, que le territoire et la dénomination de ces dernières soient maintenus en qualité de communes associées emportant institution d'un maire délégué, création d'une annexe à la mairie permettant l'établissement des actes de l'état civil et création d'une section du centre communal d'action sociale.

Ces dispositions restent applicables aux communes fusionnées avant la publication de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

La suppression éventuelle de la commune associée fait désormais l'objet des dispositions de l'article L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi du 16 décembre 2010. Elle se traduit par la mise en œuvre du régime de la fusion simple (suppression du maire délégué, de la mairie annexe, de la section du centre communal d'action sociale).

Le représentant de l'État dans le département peut prononcer la suppression de la commune associée lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par délibération à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Dans ce dernier cas seulement, les formalités prévues aux articles L. 2112-2 (enquête prescrite par le préfet) et L. 2112-3 (constitution d'une commission pour avis) du CGCT doivent être conduites.

Lors du passage du régime de la fusion-association à celui de la fusion simple, la suppression de la commune associée n'emporte aucune conséquence sur le plan de la modification des limites communales. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une nouvelle élection du conseil municipal.

### 3.2.2. La représentation des communes associées

Dans certaines communes, telles que les communes issues d'une fusion de communes ou ayant sur leur territoire une ou plusieurs sections de commune, doivent être mises en place des structures administratives particulières.

Il s'agit tout d'abord des conseils consultatifs élus dans les communes associées des communes fusionnées de plus de 100 000 habitants. Leurs conditions d'élection sont précisées au paragraphe 3 de la circulaire NOR : INT-A-08/00009/C du 17 janvier 2008 et leur fonctionnement aux articles L. 2113-17 et suivants du CGCT dans leur rédaction antérieure à la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

Par ailleurs, les commissions consultatives éventuellement instituées par la convention de fusion, dans les communes associées appartenant à une commune fusionnée de 100 000 habitants ou moins, doivent être renouvelées. L'ensemble des sections électorales des communes de moins de 20 000 habitants, y compris lorsque ces sections correspondent à des communes associées, ayant été supprimées par l'article 27 de la loi n° 2013- 403 du 17 mai 2013, les commissions sont désormais composées des membres désignés par le conseil municipal parmi les électeurs domiciliés ou non dans la commune associée, à raison de :

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

## 3.3. CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE

### 3.3.1. Les modalités de création

La loi RCT du 16 décembre 2010 a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes.

#### ▷ *L'initiative*

Désormais, la création d'une commune nouvelle, en lieu et place de communes contiguës, repose sur une procédure engagée soit :

- par tous les conseils municipaux ;
- par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci ;
- par l'organe délibérant de l'EPCI en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de l'EPCI concerné ;
- par le préfet.

## ▷ *Les conditions de création*

Que la procédure soit engagée par les conseils municipaux, le conseil communautaire, ou le représentant de l'État, la création de la commune nouvelle suppose des délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes concernées.

Si seuls les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, sont favorables au projet de fusion, la population des communes membres est appelée à se prononcer sur le projet de fusion. Les articles R. 2113-1 et suivants du CGCT fixent les modalités de la consultation.

La création ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet de ne pas donner suite à une demande lorsqu'il est saisi.

Lorsque la création est à l'initiative du préfet, elle est subordonnée à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci. À compter de la notification de l'arrêté de périmètre, chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

Les délibérations des conseils municipaux et, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont prises après avis du comité social territorial compétent. Le président du comité social territorial convoque l'instance aux fins de recueillir cet avis dans un délai maximal d'un mois suivant la demande du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

---

### **Cas spécifique**

Aux termes de l'article L. 2113-4 du CGCT, lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État pris en l'absence de délibérations contraires et motivées des conseils départementaux et conseils régionaux concernés. Lorsqu'un conseil départemental ou un conseil régional a adopté une délibération motivée s'opposant à cette modification, la commune nouvelle ne pourra pas être créée.

---

### ▷ *Le nom de la commune nouvelle*

L'arrêté préfectoral prononçant la création de la commune nouvelle détermine son nom, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux.

### **3.3.2. Les conséquences institutionnelles de la création**

#### ▷ *Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle*

Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle sont développées dans l'article L. 2113-5 du CGCT.

Il y a lieu de distinguer deux cas de figure :

- En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre : l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle, est transféré à cette dernière. L'article L. 2113-9 du CGCT précise les modalités de choix du nouvel établissement public de coopération intercommunale auquel sera rattachée la commune.
- En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts, l'arrêté de création de la commune nouvelle mentionne l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. L'article L. 2113-5 du CGCT précise les modalités de choix de cet EPCI.

Aux termes de l'article L. 2113-7 du CGCT, jusqu'au renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.

A défaut, le conseil municipal est composé des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes. L'arrêté du préfet attribue alors à chaque ancienne commune un nombre de sièges à la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales, en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges.

En cas de vacance de siège de conseiller municipal, jusqu'au premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste lors du dernier renouvellement du conseil municipal de son ancienne commune.

Si le siège d'un ou de plusieurs conseillers municipaux devient vacant, pour quelque cause que ce soit, entre la date de publication de l'arrêté du représen-

tant de l'État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement général des conseils municipaux intervenant après ladite création, le conseil municipal procède à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'un tiers des sièges ou plus soient vacants.

Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu par le droit commun pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Ce nombre ne peut être inférieur au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux, conformément à l'article L. 2121-2, dans chaque commune regroupée avant la création de la commune nouvelle, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair. Il ne peut également être supérieur à soixante-neuf.

L'effectif du conseil municipal reste identique jusqu'au troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

Le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal d'une commune appartenant à la même strate démographique.

### ▷ *La création de communes déléguées*

Aux termes de l'article L. 2113-10 du CGCT, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux ont exclu leur création. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider, en outre, la suppression d'une partie ou de l'ensemble des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Le projet de suppression d'une commune déléguée est subordonné à l'accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

Lorsqu'est présente, parmi les communes constitutives d'une commune nouvelle, une commune issue d'une fusion de communes sur la base de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, l'ancienne commune chef-lieu et les communes associées deviennent des communes déléguées. Le conseil municipal peut cependant décider le remplacement de l'ensemble de ces communes déléguées par une commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune issue d'une fusion de communes.

Lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, les communes déléguées préexistantes sont maintenues, sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil municipal de la commune nouvelle.

Le conseil municipal de la commune nouvelle adopte, dans les six mois qui suivent son installation, un règlement spécial organisant l'information et la consultation

des communes déléguées concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire.

La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale.

La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles la création :

- d'un maire délégué, élu par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres, qui est officier d'état civil et officier de police judiciaire, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée. Il peut recevoir du maire de la commune nouvelle diverses délégations. Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la limite fixée à l'article L. 2122-2 du CGCT ;
- d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Les mariages peuvent être célébrés et les pactes civils de solidarité peuvent être enregistrés dans l'une des annexes de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle. Dans les communes issues d'une fusion de communes en application du présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les mariages peuvent être célébrés et les pactes civils de solidarité peuvent être enregistrés dans la mairie de la nouvelle commune.

Le conseil municipal peut décider de supprimer une annexe de la mairie, après accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, la commune déléguée peut disposer d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué.

Les communes déléguées disposant d'un conseil de la commune déléguée peuvent percevoir des dotations de la commune nouvelle. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle, qui peut aussi confier à une commune déléguée la gestion d'équipements de proximité.

Les communes déléguées ne constituent en aucun cas un sectionnement électoral, et ne disposent pas d'une section du centre communal d'action sociale de la commune nouvelle.

### ▷ *La conférence du maire et des maires délégués*

Le conseil du maire et des maires délégués d'une commune nouvelle peut instaurer une conférence du maire et des maires délégués, présidée par le maire et comprenant les maires délégués, au sein de laquelle peut être débattue toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle.

La conférence du maire et des maires délégués se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président ou à la demande de l'ensemble des maires délégués qui la composent sur un ordre du jour déterminé.

### ▷ *La « commune communauté »*

En cas de projet de création d'une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conseils municipaux intéressés peuvent demander que la future commune nouvelle soit dispensée de l'obligation de rattachement à un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, devenant ainsi une « commune communauté. »

La création de cette « commune communauté » ne peut alors être décidée par arrêté préfectoral que si la demande en est faite par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres du ou des mêmes établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale.

## **3.3.3. Les conséquences financières de la création**

### ▷ *Pour les concours financiers de l'État*

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle (dite « loi Pélissard »), a instauré un régime visant à faciliter les regroupements communaux et à accompagner les « communes nouvelles » ainsi créées lors de leurs premières années d'existence.

Ces projets de fusions, volontaires, doivent répondre à un projet de territoire partagé localement. Ces regroupements ont néanmoins également des incidences financières dont il importe d'être conscient avant de décider d'une fusion et dont le législateur a entendu tenir compte. En effet, les communes nouvelles peuvent avoir à faire face, lors de leurs premières années d'existence, à des charges supplémentaires liées au processus de fusion. En outre, les indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations sont désormais mesurés à une nouvelle échelle, ce qui peut entraîner des variations soudaines des attributions par rapport à celles attribuées aux anciennes communes. Pour tenir compte de ces spécificités, le législa-

teur a prévu la mise en place d'un régime financier distinct (dit « pacte de stabilité ») pour les communes nouvelles, visant à garantir leur niveau de ressources et à leur accorder une bonification pour les accompagner lors de leurs premières années d'existence. Il repose sur quelques principes simples qui n'ont, pour l'essentiel, pas varié et que la loi de finances pour 2020 a réaffirmés :

- Une éligibilité de droit commun des communes fusionnées à l'ensemble des dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement (la commune nouvelle est, à cet égard, une commune comme une autre) et des autres dotations de fonctionnement (dotation particulière « élu local », dotation pour les titres sécurisés, dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, etc.) ;
- Un soutien transitoire, pendant les trois premières années de perception de la DGF par la commune nouvelle, pour l'accompagner plus spécifiquement lors de ses premières années d'existence (il s'agit d'une « aide au démarrage »). Ce soutien prend la forme des deux composantes suivantes :
  - Une garantie de non-baisse des diverses composantes de la DGF (forfaitaire et péréquatives) par rapport à la somme des dotations perçues par les communes l'année précédant la fusion ;
  - Une majoration temporaire de la DGF.
- Pour les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un même EPCI, la garantie de percevoir des sommes correspondant à la DGF anciennement perçue par l'EPCI.

Les communes nouvelles bénéficient d'un versement anticipé du FCTVA. Celui-ci leur est attribué l'année même de la réalisation de leurs dépenses d'investissement, de leurs dépenses d'entretien de la voirie ainsi que de leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics (depuis 2016) et par l'article 80 de la LFI pour 2020 des dépenses d'entretien de leurs réseaux.

## **Modalités de calcul de la DGF d'une « commune nouvelle »**

### *Une garantie de non-baisse des attributions pendant trois ans*

Les communes nouvelles sont éligibles à l'ensemble des dotations de fonctionnement dans les conditions de droit commun. Si, au vu de ses indicateurs, la commune est, par exemple, éligible à la dotation nationale de péréquation, elle percevra bien une attribution à ce titre, comme n'importe quelle autre commune.

Elles bénéficient en outre d'une protection sur l'ensemble de leur dotation globale de fonctionnement : aucune des composantes de leur DGF (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine et/ou rurale, dotation nationale de péréquation) ne peut baisser, pendant trois ans, par rapport à la somme des dotations perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion. Naturellement, cette disposition ne s'applique que si la commune nouvelle

n'est pas éligible à ces dotations ou si le montant résultant de l'application du droit commun est inférieur à cette garantie. S'il est supérieur, c'est bien ce montant plus élevé que la commune percevra.

Le montant perçu par les anciennes communes la dernière année avant la fusion constitue aussi, pour la première année d'existence de la commune fusionnée, la référence à partir de laquelle s'apprécient les diverses règles de liaison dans le temps applicable dans le calcul des dotations.

---

**Exemple :** deux communes percevant respectivement 5 000 € et 10 000 € au titre de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale en 2020 décident de fusionner en 2021 pour former une commune nouvelle. En 2021, 2022 et 2023 le montant de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale perçue par la commune nouvelle ne pourra pas être inférieur à 15 000 €.

---

### *Une dotation d'amorçage perçue pendant trois ans*

L'accompagnement financier des communes nouvellement fusionnées prend, depuis la loi de finances pour 2020, la forme d'une nouvelle composante de DGF, nommée dotation d'amorçage, plus lisible et plus équitable que le système de majoration de la dotation forfaitaire précédemment en vigueur. Les communes nouvelles perçoivent ainsi pendant trois ans cette dotation spécifique, d'un montant forfaitaire égale à 6 euros par habitant.

---

**Exemple :** une commune nouvelle est créée en 2021, et comprend 3000 habitants. Elle perçoit une dotation d'amorçage de 18 000 € pour cette première année. En 2022, sa population passe à 3050 habitants : la dotation d'amorçage augmente à 18300 €. En 2023, la population de la commune a diminué et ne compte plus que 2950 habitants : la dotation d'amorçage versée pour cette dernière année s'élève alors à 17 700 €. En 2024, la commune ne perçoit plus de dotation d'amorçage.

---

### *Quelles sont les communes nouvelles concernées ?*

Les modalités de calcul dérogatoires de la DGF s'appliquent à toutes les communes nouvelles, quelle que soit leur procédure de création, regroupant 150 000 habitants ou moins (après la fusion). Ce seuil s'apprécie l'année de création de la commune et n'est pas réévalué par la suite.

### *Quels délais ?*

En application de la loi de finances pour 2020, l'ensemble des communes nouvelles qui se créeront après les élections municipales de mars 2020 pourront bénéficier du régime décrit ci-dessus pendant trois ans. Il n'existe donc pas de

date limite de fusion pour être éligible au « pacte de stabilité », ce qui doit permettre aux équipes municipales concernées de prendre le temps nécessaire à la préparation de la fusion dans de bonnes conditions.

Pour des raisons budgétaires et comptables, il est fortement recommandé que la création d'une commune nouvelle intervienne à la date du 1<sup>er</sup> janvier. C'est également à cette date que sont appréciés les périmètres communaux qui seront utilisés dans le calcul de la DGF pour une année donnée (il est nécessaire de retenir cette date pour garantir que la répartition de la dotation pourra être achevée au 31 mars). Si des communes fusionnent à une date plus tardive, leur fusion ne pourra être prise en compte que l'année suivante.

---

#### **Exemple :**

1. La commune A perçoit une DGF de 5000 euros en 2022 ; la commune B perçoit 8000 euros. Elles fusionnent le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour former une commune nouvelle C. En 2023, 2024 et 2025, la commune C percevra une dotation d'amorçage et ne pourra percevoir une DGF (hors dotation d'amorçage) inférieure à  $(5\ 000 + 8\ 000) = 13\ 000$  euros.

2. Au lieu de fusionner le 1<sup>er</sup> janvier 2023, ces mêmes communes fusionnent le 1<sup>er</sup> avril 2023. Elles perçoivent donc une DGF 2023 calculée pour chacune d'entre elles. La commune A perçoit par exemple 7 000 euros et la commune B 5000 euros. En 2024, 2025 et 2026, la commune C percevra une dotation d'amorçage et ne pourra percevoir une DGF (hors dotation d'amorçage) inférieure à  $(7\ 000 + 5\ 000) = 12\ 000$  euros.

---

#### *Et après les trois ans ?*

La quatrième année d'existence de la commune nouvelle (déterminée dans les conditions décrites ci-dessus), les dispositions dérogatoires visant à accompagner ses premières années d'existence cessent de s'appliquer. Elle est donc intégralement considérée comme une commune « comme les autres » du point de vue de la DGF et bénéficie donc d'attributions calculées selon les conditions de droit commun. Elle continue de bénéficier, à cet égard, des règles d'encadrement des variations prévues pour chaque dispositif.

#### **Modalités de calcul de la DGF d'une « commune communauté »**

En application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (dite loi « Gatel »), les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) peuvent être dispensées de l'obligation d'appartenir à un autre EPCI et exercer, sur leur territoire, l'ensemble des compétences communales et intercommunales. Par raccourci, ces communes sont souvent désignées par l'expression de « communes communautés ».

La loi prévoit dans ce cas des modalités de calcul de la DGF spécifiques (sans préjudice de l'application des dispositions du « pacte de stabilité » décrites ci-dessus) afin que cette nouvelle entité puisse percevoir un niveau de ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses compétences. Ainsi, tant que ces « communes communautés » sont isolées et n'adhèrent pas à un nouvel EPCI, elles perçoivent une DGF intégrant les montants anciennement perçus par le ou les EPCI qu'elles ont remplacés. Aucune condition de population n'est applicable : une « commune communauté » de plus de 150 000 habitants percevra bien ces sommes également.

Plus précisément :

- Les montants correspondant à la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (part CPS) sont versés à l'entité qui perçoit, sur un territoire donné, la fiscalité professionnelle : soit l'EPCI, sous la forme de la dotation de compensation, soit la commune, au sein de sa dotation forfaitaire. Une « commune communauté » isolée ou qui adhère à un EPCI à fiscalité additionnelle percevra donc ces sommes au sein de sa dotation forfaitaire ;
- Pour ce qui concerne les sommes correspondant à la dotation d'intercommunalité, une « commune communauté » isolée percevra une dotation de compétences intercommunales, égale, la première année, à la dotation perçue par l'ancien EPCI l'année précédant la fusion. Tant que la commune reste isolée, elle continue de percevoir cette dotation, dont le montant évoluera en fonction de ses gains ou pertes de population ;
- Pour le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), une « commune communauté » n'adhérant pas à un EPCI sera considérée comme une commune isolée. Elle se verra donc calculer un prélèvement et un reversement dans les conditions de droit commun applicables aux communes qui sont dans cette situation.

---

### **Pour la fiscalité locale**

La loi de finances rectificative pour 2015 a apporté des précisions sur les délibérations fiscales des communes nouvelles. Sauf dispositions contraires, la commune nouvelle ou, par des délibérations de principe concordantes prises l'année précédant celle de sa création, les communes et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre participant à sa création prennent les délibérations fiscales applicables à compter de l'année suivante sur son territoire.

---

À défaut de délibérations prises dans ces conditions, les délibérations fiscales adoptées antérieurement par les communes et, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre participant à la création de la commune sont maintenues pour l'année où la création de la commune prend fiscalement effet.

## Modalités de l'éligibilité au FCTVA

La loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a placé les communes nouvelles sous un régime dérogatoire du FCTVA leur permettant de bénéficier d'un versement anticipé des montants attribués dans le cadre de ce dispositif.

En principe, les communes sont soumises au régime de droit commun, à savoir le versement du FCTVA à compter de deux ans suivant l'année de réalisation de leurs dépenses éligibles, c'est-à-dire, leurs dépenses d'investissement et d'entretien de la voirie et des bâtiments publics.

Les communes nouvelles peuvent dès leur création prétendre à l'attribution de FCTVA l'année même de la réalisation de leurs dépenses éligibles. Elles doivent alors remplir un état déclaratif trimestriel pour que leur soit versé au cours de l'année le FCTVA.

Toutefois, ce versement anticipé ne s'applique pas aux dépenses réalisées antérieurement à la date de création de la commune nouvelle. Ces dépenses sont toujours soumises au même régime que celles de la commune qui les a réalisées. Ainsi, lorsqu'une dépense a été exécutée par une commune soumise au régime de droit commun (N+2) ou au régime dérogatoire N+1, elle reste éligible dans les mêmes conditions, la commune nouvelle étant subrogée dans les droits et obligations des communes fusionnées.

---

**Exemple :** Une commune A soumise au régime de droit commun N+2 et une commune B soumise au régime dérogatoire N+1 font des dépenses en 2019. Elles fusionnent en 2020. La commune nouvelle réalise des dépenses cette même année. Elle recevra donc en 2020 des attributions au titre du FCTVA sur le montant des dépenses qu'elle aura réalisé elle-même mais également pour les dépenses réalisées en 2019 par la commune B. Les dépenses réalisées en 2019 par la commune A ne seront éligibles au FCTVA qu'à partir de 2021.

---

### 3.4. ADMINISTRER LES SECTIONS DE COMMUNE

Les sections de commune sont définies par l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) comme « *toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune* ». Ces sections sont propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs et leurs membres n'en ont que la seule jouissance collective.

Les sections de communes sont la survivance d'une forme de propriété collective antérieure à la Révolution française.

*Des modifications législatives ont été apportées par la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. Elles clarifient le régime juridique des sections de commune ainsi que les modalités de gestion.*

### 3.4.1. Statut de la section de commune

L'article L. 2411-1 du CGCT consacre la qualité de « personne morale de droit public » de la section de commune, affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2011-118 QPC du 8 avril 2011.

Cet article pose le principe de l'interdiction de constitution de toute nouvelle section de commune.

### 3.4.2. Définition des membres de la section et des électeurs

L'article L. 2411-1 du CGCT définit les « membres de la section » comme étant les « habitants ayant domicile réel et fixe » sur le territoire de la section.

L'article L. 2411-3 du CGCT précise la notion d'électeur. Ainsi, les membres de la section sont électeurs lorsqu'ils sont inscrits sur la liste électorale de la commune.

### 3.4.3. Gestion des biens par le conseil municipal et le cas échéant la commission syndicale

La gestion des biens et des droits de la section est assurée par le conseil municipal et par le maire. Une commission syndicale peut être constituée, qui est un organe de gestion *ad hoc* (L. 2411-12 du CGCT).

#### ▷ *Constitution de la commission syndicale*

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le préfet convoque les électeurs de la section, dans les trois mois suivant la réception de la demande de constitution d'une commission syndicale émanant du conseil municipal ou de la moitié des électeurs de la section. Cette demande doit être présentée dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal.

*Article L. 2411-3 du CGCT*

En application de l'article L. 2411-5 du CGCT, une commission syndicale ne peut être constituée lorsque :

- le nombre d'électeurs inférieur à vingt ;
- la moitié des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du préfet dans un intervalle de deux mois ;
- les revenus ou produits minimum annuels de la section de commune sont inférieurs à 2 000 euros de revenus cadastral.

A défaut de commission syndicale, ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal.

### ▷ *La répartition des compétences pour la gestion des biens de section*

L'article L. 2411-2 du CGCT clarifie la répartition des compétences de gestion des biens sectionaux entre, d'une part, le conseil municipal et le maire qui détiennent la compétence de principe et, d'autre part, la commission syndicale lorsqu'elle est constituée.

Selon l'article L. 2411-6 du CGCT, la commission syndicale délibère sur les :

- contrats passés avec la commune de rattachement ou une autre section de cette commune ;
- vente, échange et location pour neuf ans ou plus de biens de la section autres que la vente de biens ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public, qui relève de la compétence du conseil municipal ;
- changement d'usage de ces biens ;
- transaction et actions judiciaires ;
- acceptation de libéralités ;
- partage de biens en indivision ;
- constitution d'une union de sections ;
- désignation de délégués représentant la section de commune.

Le conseil municipal a des compétences élargies. Il délibère pour sa part sur :

- la vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public ;
- la location de biens de la section consentie pour une durée inférieure à neuf ans ;
- l'adhésion de la section à une association syndicale ou à une autre structure de regroupement foncier ou de gestion forestière.

Lorsque la commission syndicale est constituée, elle est consultée sur ces projets de délibération du conseil municipal.

#### **3.4.4. Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes**

Aux termes de l'article L. 2411-12-2 du CGCT, afin de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général et à l'initiative de la commune, le préfet peut transférer dans le patrimoine communal les biens d'une ou plusieurs sections. Les membres de la section peuvent être indemnisés dans les conditions de l'article L. 2411-11 du CGCT.

L'article L. 2411-12-2 du CGCT prévoit que le dispositif d'information du public s'étend aux chambres d'agriculture lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale.

En cas de déshérence de la section, une procédure de transfert à titre gratuit au profit de la commune est possible dans les conditions de l'article L. 2411-12-1 du CGCT. Elle porte sur les cas suivants :

- En cas de défaut de paiement des impôts sectionaux pendant trois années consécutives ;
- Lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions en sont réunies ;
- Lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation ;
- Lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune.

Il est interdit de partager les biens de la section entre ses membres. Par ailleurs, il existe un dispositif permettant à une section possédant des biens indivis avec d'autres sections de mettre fin à cette indivision (article L. 2411-14 du CGCT).

### **3.4.5. Règles de gestion des finances de la section de commune**

Conformément à l'article 1401 du code général des impôts, le paiement des taxes foncières à la place des habitants est à la charge de la section de commune, propriétaire des biens sectionaux.

L'article L. 2412-1 du CGCT prévoit que lorsqu'il est constitué une commission syndicale, le budget de la section constitue un budget annexe de la commune.

Le conseil municipal peut adopter des modifications au projet de budget qui lui est soumis par la commission syndicale. Ces modifications sont soumises pour avis à la commission syndicale.

Les revenus en espèces doivent figurer au sein des recettes portées au budget annexe ou à l'état spécial annexé relatif à la section de commune. Il est précisé que les membres de la section ne peuvent percevoir des revenus en espèces provenant des biens de sections (article L. 2411-10 du CGCT).

### **3.4.6. Représentation en justice**

L'article L. 2411-8 du CGCT dispose que, lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée, le maire peut être habilité par le conseil municipal à représenter la section de commune en justice.

Cependant, dans certains cas, les intérêts de la commune peuvent se trouver en opposition avec ceux de la section. La création d'une commission syndicale spéciale, désignée par le représentant de l'État dans le département, uniquement pour exercer l'action en justice contre la commune, est alors prévue. Cette commission est dissoute lorsque le jugement est définitif.



# VOS PARTENAIRES

## 4.1. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

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

L'action territoriale de l'État s'exerce dans le cadre des circonscriptions administratives que sont la région, le département et l'arrondissement.

Au sein de la circonscription régionale, le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques publiques. C'est l'échelon de programmation des crédits d'investissement, de la contractualisation pluriannuelle entre l'État et les collectivités territoriales et de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, notamment en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire.

Au niveau départemental, le préfet du département est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, dans la limite des prérogatives confiées au préfet de région. Il assure le contrôle administratif du conseil départemental, des communes, des établissements publics locaux qui ont leur siège dans le département. Il a également la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations.

Enfin, le sous-préfet est le délégué du préfet dans son arrondissement, qui est la circonscription territoriale de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État, au plus près des administrés et du territoire. Il est l'interlocuteur principal des maires de son territoire. Dans l'arrondissement chef-lieu, cette fonction est assurée par le secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de cet arrondissement sauf exception (Polynésie française).

Concernant le pilotage des politiques publiques, le préfet de région peut adresser des instructions aux préfets de département. Il peut user de son pouvoir d'évocation qui lui permet, par arrêté, de prendre, dans un souci de coordination régionale, des décisions en lieu et place des préfets de département.

Le préfet de région a autorité sur les directions régionales des administrations civiles de l'État, directions organisées en considération des missions ministérielles.

Le préfet de département a quant à lui autorité sur les directions départementales interministérielles (DDT, DDETS, DDPP, DDETSPP).

Le préfet de région ou de département n'a pas autorité sur les services ou missions à caractère juridictionnel, de contrôle des comptes, ou relevant du ministère de la justice. Cette autorité ne s'applique pas non plus à l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des actions d'inspection du travail et de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt.

### ▷ *Le préfet et les opérateurs de l'État*

Le préfet est le délégué territorial des établissements publics ou groupements d'intérêt public de l'État figurant sur une liste établie par décret. C'est le cas par exemple, pour l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

En sa qualité de délégué territorial, le préfet représente l'opérateur, peut recevoir délégation de pouvoir pour négocier et conclure des conventions, et il peut lui adresser des directives d'action territoriale. Il est consulté ou a minima informé préalablement sur certaines décisions importantes. Dans certaines conditions, il peut demander un réexamen d'une décision avec suspension de la décision jusqu'au réexamen. Depuis août 2025, le préfet dispose également de moyens d'action renforcés à l'égard des autres opérateurs déployant une action territoriale, dont il n'est pas délégué territorial.

L'amélioration de la performance des services (de meilleures prestations à un moindre coût) doit être recherchée par la cohérence d'ensemble de l'action des services territoriaux et opérateurs de l'État, pour garantir une meilleure prise en compte des réalités locales et répondre aux attentes des élus et des concitoyens.

#### **4.1.2. L'organisation régionale et départementale de l'État**

L'organisation territoriale de l'État (OTE) a connu de nombreuses réformes ces dernières années :

- La réforme de l'administration territoriale (RéATE) initiée en 2007 a procédé à une réorganisation d'ensemble des services déconcentrés de l'État. Son objec-

tif était de rendre plus lisible l'action de l'État au niveau local avec des équipes resserrées autour du préfet ;

- Le Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG) a recentré l'organisation des préfectures en priorisant des missions essentielles : la préparation et la gestion de crise ainsi que les relations avec les collectivités territoriales. En parallèle, la délivrance des titres d'identité et de circulation a été centralisée au sein de plateformes afin d'améliorer son efficacité et sa rapidité, et de renforcer la lutte contre la fraude.

La réforme de l'organisation territoriale de l'État en 2021, avec la création des secrétariats généraux communs départementaux, a poursuivi les objectifs suivants : le transfert à l'Éducation nationale des missions relatives à la jeunesse, à l'engagement et aux sports ainsi que la création d'un délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports auprès du recteur, et la mise en place d'un service public de l'insertion et de l'emploi au sein des nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités.

### ▷ *Le préfet et la préfecture*

Siège de la représentation territoriale de l'État, la préfecture est confortée dans ses missions régaliennes et dans sa vocation interministérielle d'animation et de coordination des politiques publiques et de gestion mutualisée des moyens. Ses missions prioritaires concernent notamment :

- la coordination des services déconcentrés de l'État et la mise en œuvre des politiques publiques interministérielles (politiques sociales, de l'emploi, de l'environnement, de la santé, d'aménagement du territoire et du développement économique) ;
- le pilotage des politiques de sécurité et de gestion des crises (sécurité publique, lutte contre l'insécurité routière, protection des personnes et des biens, prévention et traitement des risques naturels ou technologiques, sécurité civile...);
- la garantie des libertés publiques et le respect de la loi, dont notamment les relations avec les collectivités territoriales (exercice de la citoyenneté, contrôle de légalité des actes administratifs, organisation des élections, lutte contre la fraude...). Le contrôle de légalité, compétence dévolue au préfet par l'article 72 de la Constitution, poursuit cet objectif essentiel au bon fonctionnement de la République décentralisée ;
- l'application de la réglementation relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers.

Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, le préfet de département dispose, par ailleurs, d'une compétence générale de mise en œuvre des politiques publiques, au contact direct des élus et des partenaires de l'État. À l'éche-

lon régional, le préfet de région est responsable du pilotage des politiques nationales et communautaires. À ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques, à l'exception des matières qui relèvent de la compétence propre de ce dernier (contrôle de légalité, droit des étrangers, ordre public). Il est le garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région (santé, culture, aménagement...). Dans le cadre des feuilles de route fixées par le Gouvernement, il fixe des orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans la région. Il anime et coordonne l'action des préfets de département. Cette fonction de pilotage peut consister à répartir les crédits de l'État entre départements et à organiser la gestion interministérielle des moyens publics.

### ▷ *L'organisation régionale*

L'organisation régionale se compose de huit structures principales :

- la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) présente au niveau départemental sous la forme d'unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) où exercent les architectes des bâtiments de France (ABF) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui comprend des subdivisions locales sous la forme d'unités départementales ou interdépartementales ;
- la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ;
- la délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) qui coordonne les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) ;
- le rectorat de région académique composé d'une ou plusieurs circonscriptions académiques ;
- l'agence régionale de santé (ARS), qui est un établissement public.

### ▷ *L'organisation départementale*

L'échelon départemental est organisé autour de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI). Il comprend en outre la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), la direction départementale des finances publiques (DDFiP), les services des forces de sécurité intérieure (direction direction départementale ou interdépartementale de la police nationale et groupement de gendarmerie départementale), les unités départementales (UD) des directions régionales (UDAP, UD-DREAL) et la délégation départementale de l'ARS. Le service départemental d'incendie et de

secours (SDIS) relève du préfet de département pour ses missions opérationnelles, et du conseil départemental pour son organisation, son financement et son fonctionnement.

### **Les directions départementales interministérielles (DDI)**

Echelons de proximité de l'administration territoriale, les DDI constituent le niveau de mise en œuvre des politiques publiques, en relation directe avec les usagers, les élus et les acteurs économiques et associatifs du territoire.

#### *La direction départementale des territoires (DDT)*

La direction départementale des territoires regroupe les services de l'équipement, de l'agriculture et, éventuellement, des affaires maritimes. Le bureau de l'environnement, le contrôle de légalité des actes d'urbanisme ainsi que la mission sécurité routière sont rattachés dans certains départements à la préfecture, et dans d'autres à la DDT.

La DDT est compétente en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. À ce titre, elle met en œuvre les politiques relatives à la promotion du développement durable, aux politiques agricoles et à la prévention des risques naturels. Elle concourt par son action aux politiques en matière d'environnement, d'urbanisme, de logement, de construction et de transport.

Dans les départements littoraux, la DDT se dote d'une délégation à la mer (DML) et au littoral pour constituer la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). À ce titre, elle est également chargée de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris en ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

#### *La direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)*

La direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités est compétente en matière de politiques de cohésion sociale, de développement de l'emploi, d'insertion sociale et professionnelle, de l'accès et du maintien dans le logement et du travail.

Elle met en œuvre les politiques publiques qui visent à améliorer les conditions de travail dans les entreprises. Elle réalise des inspections et des enquêtes sur les lieux de travail, pour vérifier l'application du droit du travail. Elle renseigne employeurs et salariés du secteur privé sur le droit du travail. Enfin, elle propose à l'ensemble des acteurs de l'entreprise une offre de service pour accompagner la négociation collective.

Elle déploie les politiques publiques et dispositifs d'intervention sur le champ de l'intégration, de l'insertion sociale et professionnelle et des politiques de l'emploi : animation de la politique de l'emploi, mise en œuvre des dispositifs de l'emploi, insertion par l'activité économique des publics éloignés de l'emploi, appui aux entreprises, accompagnement des entreprises en difficulté et politique de la ville. Enfin, elle met en œuvre les actions en direction des populations défavorisées, vulnérables voire exclues comme par exemple : organisation de l'hébergement, de l'accompagnement et du suivi des parcours des personnes sans domicile, intégration des primo arrivants et notamment des réfugiés, accès et maintien dans le logement ou protection des personnes vulnérables et des enfants pillés de l'État.

### *La direction départementale de la protection des populations (DDPP)*

Elle met en œuvre les politiques de protection des populations s'agissant de la sécurité du consommateur, de l'hygiène et de la sécurité des produits alimentaires, de la protection des animaux et de la surveillance biologique. Elle concourt également à la surveillance du bon fonctionnement des marchés, à la prévention des risques sanitaires, des crises, des pollutions, des nuisances et des risques technologiques.

Dans les départements les moins peuplés, la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ne forment qu'une seule et même entité : la DDETSPP. Cette direction regroupe alors les missions de ces deux directions départementales interministérielles.

### *Les unités départementales (UD) des directions régionales*

La DREAL et la DRAC ont, pour tout ou partie de leurs missions, une organisation régionale avec des unités départementales qui constituent des antennes de proximité non intégrées dans les DDI. Les unités départementales font partie intégrante de la direction régionale.

Les unités départementales des DREAL sont compétentes en matière d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement et de contrôles sur celles-ci.

Les unités territoriales de la DRAC (architecte des bâtiments de France – ABF) veillent à la préservation des sites classés et des espaces protégés et à la conservation des monuments historiques.

### *Les services académiques de l'Éducation nationale*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et la nouvelle carte des régions, 18 régions académiques regroupent les 30 académies. Elles sont respectivement dirigées par des recteurs de région académique et par des recteurs.

Le délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), créé en 2021, met en œuvre les politiques et actions en matière de jeunesse, d'éducation populaire, de vie associative, de sports et d'engagement civique. Le préfet de région exerce une autorité fonctionnelle sur le DRAJES pour l'exercice des missions relevant de sa compétence.

Le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) est responsable de l'animation et de la mise en œuvre de la politique éducative dans un département. Il a autorité sur le chef du service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES). Pour tout ce qui ne relève pas directement de l'action éducatrice, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département.

Avec la réforme entrant en vigueur en août 2025, les relations entre le préfet et les services de l'Éducation nationale sont renforcées notamment s'agissant de la carte scolaire.

### *La direction départementale des finances publiques (DDFiP)*

Les directions départementales des finances publiques assurent la mise en œuvre, dans le ressort territorial du département, sans préjudice des compétences dévolues à d'autres services déconcentrés et services à compétence nationale de la direction générale des finances publiques, des missions dévolues à cette direction générale. Elles travaillent en étroite collaboration avec les services du préfet, dans des conditions qui ont été actualisées par le décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025.

### *Les services chargés de la sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales)*

Sous réserve des compétences du Procureur de la République en matière de police judiciaire et de celles du maire relatives à la police municipale et à la prévention de la délinquance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure.

Il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, les responsables départementaux de ces services et unités sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières.

### ▷ *Le comptable public, le conseiller aux décideurs locaux et la direction régionale/départementale des Finances publiques (DRFiP/DDFiP)*

Les directions départementales des finances publiques, sur lesquelles le préfet ne dispose que d'une autorité limitée, assurent la mise en œuvre des missions dévo-

lues à cette direction générale dans le ressort territorial du département et ce, sans préjudice des compétences dévolues à d'autres services déconcentrés et services à compétence nationale de la direction générale des finances publiques.

---

Le comptable public est un interlocuteur à vos côtés dans tous les aspects de la vie financière de votre commune ou établissement public.

---

Le comptable public est le responsable du poste comptable qui est devenu, avec la réforme du réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), le « service de gestion comptable » (SGC) ; il tient les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux : il est seul chargé du recouvrement des créances et du paiement des dépenses. Son indépendance garantit la sécurité financière et l'efficacité de ses contrôles. Le détail de ses missions est le suivant.

**La tenue quotidienne de la comptabilité :** elle aboutit à l'élaboration du compte financier unique qui retrace, tous les ans, l'ensemble des opérations conduites par les ordonnateurs locaux et présente la situation patrimoniale de la collectivité locale.

La DGFIP est fortement engagée auprès des collectivités pour produire une information comptable de qualité qui donne une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité. À ce titre, chaque ordonnateur pourra trouver auprès de son comptable des outils qui permettent d'analyser ses comptes pour convenir d'actions communes permettant d'en renforcer la fiabilité, notamment dans le cadre d'une convention de partenariat.

Enfin, les comptables des collectivités, qui pratiquent eux-mêmes le contrôle interne dans leurs services, peuvent accompagner les collectivités qui s'engagent dans cette voie essentielle pour la fiabilité des comptes.

**Le contrôle des recettes et des dépenses, le recouvrement des produits locaux et le paiement des dépenses :** le comptable public est la seule personne habilitée à manier les fonds publics des collectivités locales et de leurs établissements publics, activité qu'il exerce après avoir procédé aux contrôles prévus par les lois et règlements. Il donne son avis conforme sur la création des régies communales et la nomination des régisseurs. Il en assure le contrôle en lien avec l'ordonnateur et s'assure de la régularité des opérations passées par le régisseur.

**La maîtrise des délais de paiement :** le comptable public est à même de fournir des conseils permettant de prévenir les difficultés au moment du paiement des mandats (ordres de paiement) et de favoriser ainsi le règlement des fournisseurs dans les meilleurs délais. L'amélioration du délai de paiement est d'ailleurs une priorité permanente pour la DGFIP.

**L'exécution des opérations de trésorerie :** le comptable public est seul chargé du maniement des fonds publics et des mouvements financiers imputés sur son compte bancaire ouvert à la Banque de France.

---

Le conseiller aux décideurs locaux (CDL), un cadre de la DGFIP expert du conseil, pour vous accompagner dans vos projets

---

Le conseiller aux décideurs locaux (CDL) est un cadre de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), expert du conseil au profit des élus locaux et de leurs services financiers. Il propose une offre de conseil individualisé aux ordonnateurs pour répondre à leurs besoins sur un panel large de sujets.

Rattaché à la DDFIP ou à la DRFIP, le CDL intervient par exemple en matière de :

- **conseil budgétaire et comptable** sur tous les volets de la gestion financière de la collectivité (recettes, dépenses, qualité budgétaire et comptable, moyens de paiement dématérialisés, certification des comptes, compte financier unique, etc.) ;
- **conseil financier** (analyses financières, gestion de dette et de trésorerie, tableau de bord financier, aide au financement et co-financement des projets d'investissement, etc.) ;
- **conseil fiscal** (simulations fiscales, optimisation des bases, information sur les dispositifs de péréquation, information sur la réforme de la taxe d'habitation, etc.) ;
- **conseil juridique, économique et patrimonial** (modification institutionnelle du territoire, projets de concession de service public, délégation ou transfert de maîtrise d'ouvrage, projet de cession-acquisition, prise à bail, etc.) ;
- **conseil en réingénierie des processus** (impact de la dématérialisation sur les processus comptables et financiers, projets partenariaux, etc.).

Le CDL assure également le relais pour tous les sujets relevant de la DGFIP.

---

A l'appui du comptable public et du conseiller aux décideurs locaux, le réseau des directions départementales et régionales des Finances publiques

---

Le réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) bénéficie de d'un maillage resserré, au plus près des élus et des usagers. L'organisation territoriale du réseau de la DGFIP a évolué afin d'améliorer l'efficacité du service rendu et de s'adapter aux évolutions locales, tout en renforçant encore la proximité

Dans l'exercice de leurs missions quotidiennes auprès des collectivités et établissements publics locaux, le comptable public et le conseiller aux décideurs locaux

(CDL) peuvent s'appuyer sur des expertises approfondies réalisées par les échelons départementaux ou nationaux de la DGFIP.

Les directions départementales ou régionales des Finances publiques (DDFiP ou DRFiP) assurent le pilotage et l'animation des trésoreries pour la gestion comptable et financière des collectivités locales et de leurs établissements publics (groupements intercommunaux, établissements publics de santé). Elles interviennent en particulier sur les sujets de fiscalité directe locale, de fiscalité des activités commerciales et de dématérialisation. Ainsi, les DDFiP et DRFiP soutiennent les collectivités et établissements publics locaux dans leurs actions de dématérialisation des pièces comptables et justificatives, enjeu majeur des années à venir car levier d'accélération des procédures, donc d'amélioration du délai global de paiement des dépenses et du taux du recouvrement des recettes.

### *L'action de l'État dans l'arrondissement*

Délégué du préfet dans l'arrondissement, le sous-préfet est l'interlocuteur privilégié et de proximité des maires.

Il anime et coordonne l'action de proximité, dans l'arrondissement, des services de l'État : il assure la coordination interministérielle locale, la mise en œuvre territorialisée des politiques publiques et la représentation de l'État. Il veille au respect des lois et règlements, concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations, et participe au conseil et au contrôle administratif des collectivités territoriales.

Le sous-préfet peut se voir confier des missions locales, le cas échéant hors de l'arrondissement, par le préfet de département.

Le secrétaire général de la préfecture assure la fonction de sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu.

### *Un régime spécifique pour l'Île-de-France*

Région-capitale, l'Île-de-France dispose d'une organisation spécifique depuis 2010. Ainsi, quatre directions régionales et interdépartementales ont été créées au niveau régional. Elles cumulent le pilotage des politiques au niveau régional et leur mise en œuvre dans les seuls départements de la petite couronne s'agissant des compétences liées à l'aménagement du territoire et au logement. Il en résulte une organisation départementale de l'État en Île-de-France différenciée.

Les départements de la grande couronne sont organisés selon le schéma à trois directions interministérielles (cf. ci-dessus).

À Paris et dans les départements de la petite couronne, il n'y a qu'une DDPP. La DDETS est intégrée à la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) comportant des unités départementales. Les missions de logement et d'hébergement sont assurées par

la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Les compétences dévolues à la DDT sont exercées pour l'essentiel par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et des transports (DRIEAT).

### *L'organisation territoriale de l'État dans les outre-mer*

L'organisation des services de l'État prend en compte les spécificités de ces territoires :

- une organisation des services déconcentrés de l'État de type régional pour les cinq départements et régions d'outre-mer : Guadeloupe et la Réunion où coexistent sur le même territoire la région et le département, Martinique et Guyane organisées en collectivités uniques, et le Département-Région de Mayotte ;
- À noter qu'en Guyane, une réforme, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, crée une interministérialité renforcée et développe des capacités nouvelles d'accompagnement des territoires et des projets sous l'autorité du représentant de l'État, à travers cinq directions générales, respectivement en charge des questions de sécurité, de la coordination des politiques publiques, des moyens, des territoires et de la mer, des populations ;
- une adaptation spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon avec deux directions interministérielles ;
- une organisation particulière dans les autres collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et en Nouvelle-Calédonie (article 77 de la Constitution) dans des conditions définies par les lois organiques relatives à ces territoires.



# GÉRER VOTRE BUDGET

## 5.1. QUELQUES REPÈRES STATISTIQUES : LES FINANCES LOCALES DU BLOC COMMUNAL

Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, le « secteur communal » est constitué de 34 875 communes et de 1 254 groupements à fiscalité propre (GFP). Il est le principal acteur de la sphère publique locale : 54 % des dépenses sont issues du secteur communal. Dans cet ensemble, les communes tiennent une place prépondérante (38 % des dépenses).

### ▷ *Les dépenses de fonctionnement*

#### ... selon le niveau de collectivité

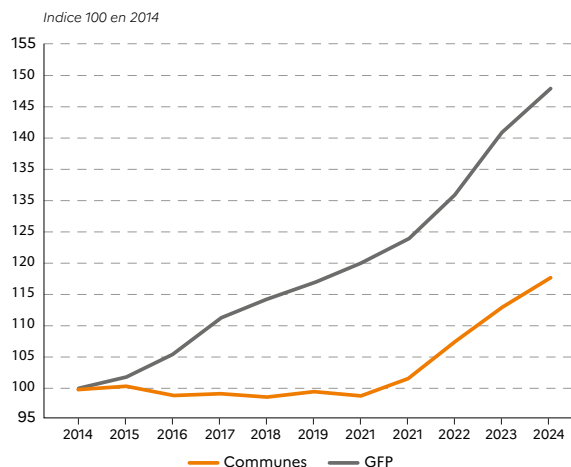
En 2024, les communes ont dépensé 83 milliards d'euros pour leur fonctionnement (*tableau 1*). De 2014 à 2020, elles ont été stables pour ce type de collectivité (*graphique 1*). Les dépenses de fonctionnement ont donc baissé en valeur réelle si l'on tient compte de l'inflation, mais certaines dépenses, notamment les subventions versées, sont de plus en plus prises en charge par les groupements à fiscalité propre (GFP), du fait des transferts progressifs de compétences vers ceux-ci. Entre 2020 et 2024, l'évolution des dépenses tend à être comparable. En quatre ans, elles ont progressé de 19 % pour les communes contre 23 % pour les GFP.

#### ... selon le type de commune

D'une commune à l'autre, la dépense de fonctionnement par habitant varie selon les caractéristiques démographiques, géographiques ou économiques du contexte communal.

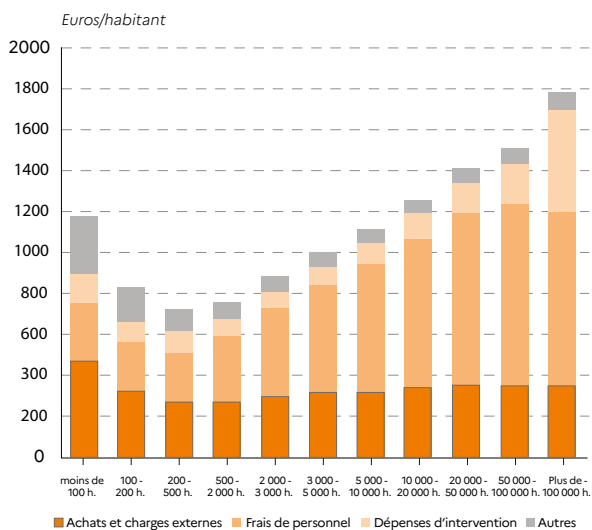
Ainsi, elle est plus élevée pour les grandes communes que pour les communes de taille moyenne (*graphique 2*). Cela provient en partie des charges dites « de centralité » : les grandes communes mettent en œuvre des services et des équipements qui sont utilisés non seulement par leur population résidente mais aussi par celle des communes avoisinantes.

Graphique 1 – Évolution des dépenses de fonctionnement depuis 2014



Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.

Graphique 2 – Dépenses de fonctionnement par habitant selon la taille de la commune



Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion 2024, budgets principaux.

La gestion de ces charges de centralité nécessite des personnels plus nombreux : 1,7 équivalent temps plein (ETP) pour 100 habitants dans les communes de 80 000 à 150 000 habitants contre seulement 0,7 ETP pour 100 habitants dans celles de moins de 10 000 habitants. Plus nombreux, les agents des grandes communes sont aussi plus qualifiés : les agents de catégorie A et B représentent 26 % des effectifs des communes de plus de 100 000 habitants contre seulement 8 % dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement par habitant des communes de montagne sont plus élevées, du fait de l'entretien des voiries, du déneigement, des consommations d'électricité plus élevées, en particulier dans les petites communes.

Enfin, les communes touristiques – principalement des petites communes – ont des dépenses par habitant plus élevées que les communes non touristiques de même taille, du fait des équipements à maintenir pour accueillir les non-résidents. Cette tendance est particulièrement accentuée dans les stations de sport d'hiver.

### **...selon le type de dépense**

Les frais de personnel représentent la première composante des dépenses de fonctionnement des communes (54 %) et ce sont les seules dépenses qui ont augmenté régulièrement depuis 2014 dans le budget de fonctionnement des communes (*graphiques 3*). La progression est de +2,1 % en moyenne annuelle. Elle intègre les revalorisations de point d'indice et les protocoles relatifs aux parcours professionnels qui expliquent notamment cette évolution ces dernières années.

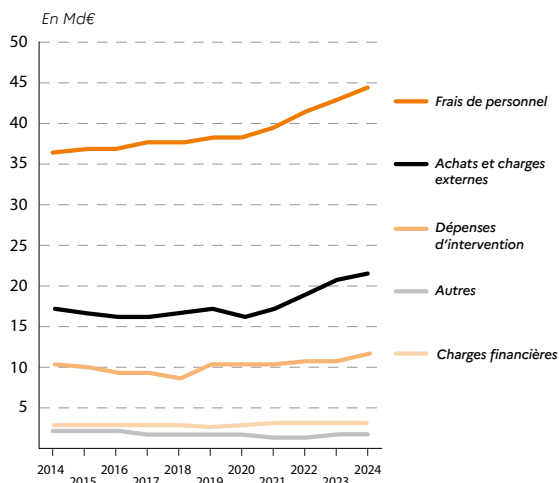
Les achats et charges externes (fournitures, achats de prestations de services, charges locatives, entretien de la voirie et des matériels etc.) représentent 26 % des dépenses de fonctionnement des communes. Leur évolution est moins contrainte que celle des dépenses de personnel. Ces charges sont restées stables au cours de la mandature 2014-2020. Depuis 2020, elles sont reparties à la hausse du fait d'une inflation des prix alimentaires et énergétiques importante, en particulier en 2022-2023.

Les dépenses d'intervention, qui regroupent les participations obligatoires (services d'incendie notamment) et les subventions versées aux organismes privés ou publics (CCAS par exemple), représentent, en 2024, 14 % des dépenses de fonctionnement des communes. Le poids de ces dépenses a diminué après 2014, car elles étaient de plus en plus prises en charge par les groupements à fiscalité propre (GFP). Ces dépenses représentent ainsi 26 % des dépenses de fonctionnement des GFP.

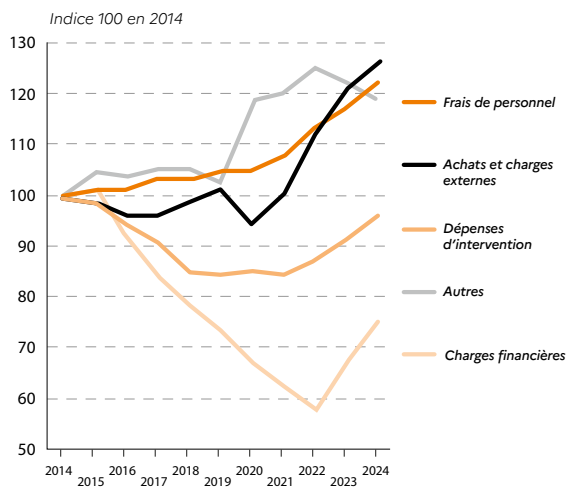
Les autres dépenses, et en particulier les charges financières, ont commencé par baisser lors de la mandature 2020-2026, à la suite de l'assainissement des emprunts structurés à haut risque en 2016 et 2017 et de la baisse des taux d'intérêt. Elles ont tendance à repartir à la hausse depuis 2023.

### Graphique 3 – Dépenses de fonctionnement des communes selon le type de dépense

En niveau (Md€)



En évolution depuis 2014

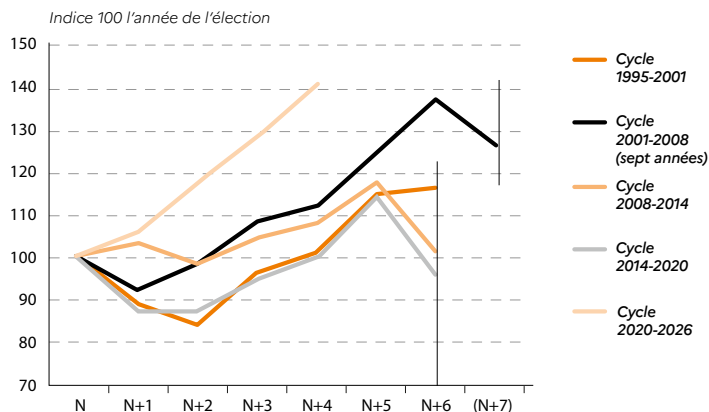


Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux. Évolution 2018/2019 hors Paris.

## ▷ Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont davantage cycliques. Au début d'un cycle électoral, la collectivité conçoit les nouveaux projets tandis que les réalisations issues des projets des années antérieures se terminent. Pendant les deux premières années, les dépenses diminuent souvent. Ensuite, les nouveaux projets sont engagés et les dépenses d'investissement augmentent jusqu'à la fin du cycle. La dernière mandature a obéi une nouvelle fois à cette tendance récurrente, mais les baisses en début de cycle ont été bien plus accentuées que lors des précédentes mandatures (*graphique 4*). La crise sanitaire de l'année 2020 explique la forte baisse en fin de cycle précédent et le départ dynamique du cycle actuel. L'ampleur de ce mouvement a été le même pour les communes et pour leurs groupements à fiscalité propre.

Graphique 4 – Evolution des dépenses d'investissement du secteur communal, selon la position dans le cycle électoral



Source : DGCL – Données DGFIP, Comptes de gestion, budgets principaux.

## ▷ Les recettes de fonctionnement et d'investissement

Pour financer leur fonctionnement, les collectivités du secteur communal s'appuient avant tout sur la fiscalité. Elle représente les deux tiers des recettes de fonctionnement des communes (*graphique 5*).

La taxe sur le foncier bâti est le principal élément de la fiscalité des communes (elle représente plus de 71 % du montant total des impôts et taxes, contre 5 % pour la taxe d'habitation, qui porte désormais sur les résidences secondaires et les logements vacants). Les groupements s'appuient surtout sur les impositions des entreprises : contribution foncière des entreprises (CFE, 18 %), taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 20 %), versement de transport (11 %) notamment

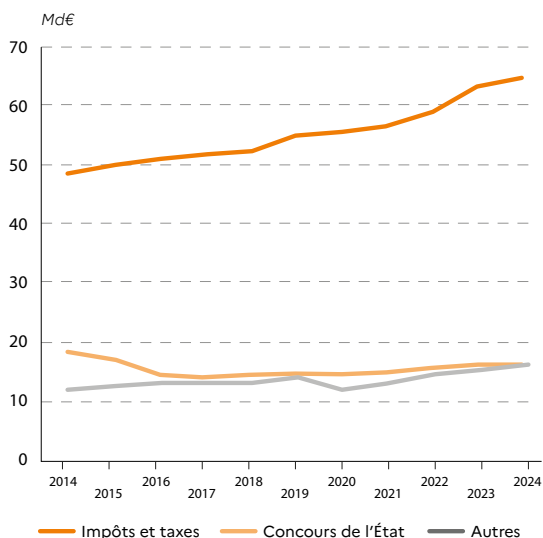
et une fraction de TVA (34 %) chargée de compenser la perte de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE).

La progression de ces impôts ne dépend pas toujours des décisions communales, car elle peut notamment être imputable à la revalorisation annuelle des valeurs locatives (pour les impôts fonciers) et à la conjoncture économique comme l'immobilier, pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Les collectivités peuvent ajuster certains taux (taxe d'habitation et taxes foncières). Leur évolution suit aussi un cycle lié aux élections : les deux années après les élections, les taux augmentent sensiblement plus que d'habitude. Cet effet a été plus faible au cours de la mandature 2020-2026 qu'au cours des précédentes, avec une hausse des taux assez marquée en 2023 et 2024 (correspondant aux années N+3 et N+4 de ladite mandature) (graphique 6).

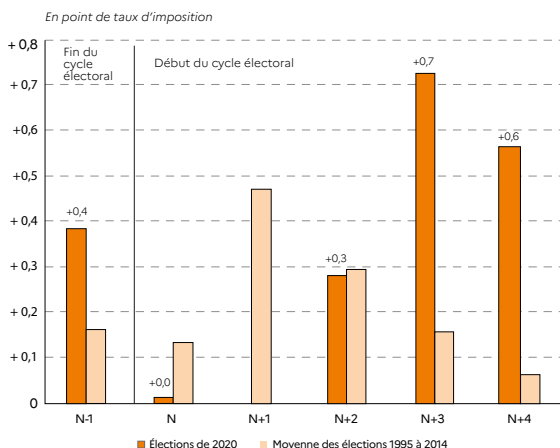
La taxe sur le foncier bâti est le principal impôt à pouvoir de taux détenu par les communes depuis la réforme de la taxe d'habitation et la reprise par ce niveau de collectivité de la part départementale.

Graphique 5 – Recettes de fonctionnement des communes selon le type de recette



Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.

## Graphique 6 – Évolution du taux moyen de taxe sur le foncier bâti dans le secteur communal, selon la position dans le cycle électoral

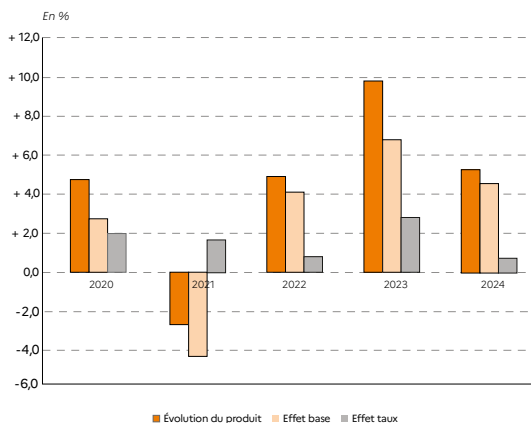


Lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : N=année de l'élection ; N+1=année suivant l'élection ; N-1=année précédant l'élection etc.

En 2019, le taux moyen de taxe sur le foncier bâti a augmenté de 0,4 point. Lors des quatre précédentes mandatures il avait augmenté de 0,2 point.

Source : DGCL – Données DGFIP, Recensement des états d'imposition (REI).

## Graphique 7 – Évolution des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes : effet base et effet taux



Lecture : les produits de la taxe foncière ont augmenté de 4,7 % en 2020. C'est le résultat d'un effet base de + 2,7 % (l'évolution du produit liée à la variation des bases c'est-à-dire évolution calculée à taux constants) multiplié par un effet taux de +1,9 % (l'évolution du produit liée à la variation des taux c'est-à-dire évolution calculée à bases constantes).

Source : DGCL – Données DGFIP, Recensement des états d'imposition (REI).

Les concours de l'État, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) est l'élément principal, avaient baissé au début de la mandature 2014-2020 pour contribuer au redressement des finances publiques. Toutefois, ces concours ont progressé de + 3,1 % en moyenne annuelle depuis 2020.

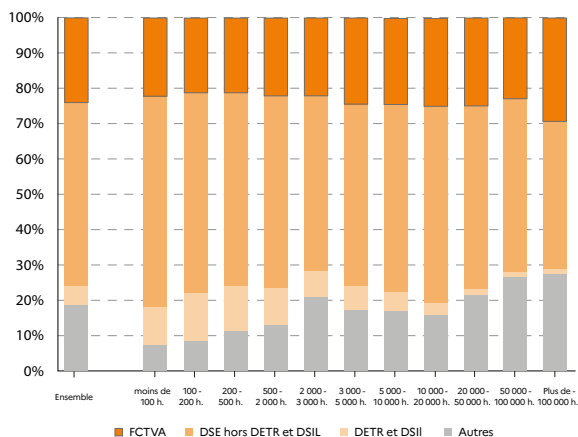
En ce qui concerne les groupements, les concours de l'État ont connu une évolution similaire. Ils pèsent encore 25 % de leurs recettes de fonctionnement en 2024, après avoir représenté 34 % de leurs ressources. Depuis 2020, ils progressent de + 4,6 % en rythme annuel moyen.

D'autres recettes viennent s'ajouter à la fiscalité et aux concours de l'État, comme les redevances et les subventions. Ces recettes diverses sont en augmentation depuis 2014, à peu près au même rythme que celui des impôts et taxes (environ + 2,6 % par an en moyenne contre + 2,4 % pour les impôts et taxes) malgré le fort recul rencontré en 2020 à cause de la crise sanitaire pour la vente des biens et services et certaines redevances. Elles ont désormais le même poids que les concours de l'État dans le budget des communes (*graphique 5*).

L'ensemble des recettes de fonctionnement est, sauf exception, supérieur aux dépenses et permet de dégager une épargne brute permettant de financer les investissements. Les recettes de fonctionnement par habitant sont, comme les dépenses, plus élevées pour les grandes communes que pour les petites. Les recettes fiscales, notamment, bénéficient d'une valeur locative des bases fiscales plus élevée dans les grandes communes, qui y appliquent des taux en moyenne plus importants. L'épargne brute par habitant est sensiblement du même niveau pour les petites communes et pour les grandes (*tableau 2*).

D'autres recettes viennent en complément comme les subventions d'investissement et les dotations. L'ensemble de ces recettes d'investissement représente presque le même poids que l'épargne brute dans le financement des investissements du secteur communal. Parmi ces recettes d'investissement, les subventions d'équipement et les dotations sont mobilisées plutôt par les petites communes, tandis que les cessions d'immobilisations et les immobilisations financières, ainsi que les fonds affectés à l'investissement (taxe d'aménagement, amendes de police etc.) sont au contraire plutôt le fait des grandes communes (*graphique 8*).

Graphique 8 : Répartition des recettes d'investissement (hors épargne brute) par type de recette, selon la taille de communes



FCTVA : fonds de compensation pour la TVA ; DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux ; DSIL : dotation de soutien à l'investissement local ; DSE : dotations et subventions d'équipement

Source : DGCL – Données DGFIP, Comptes de gestion 2024, budgets principaux.

## ► Endettement

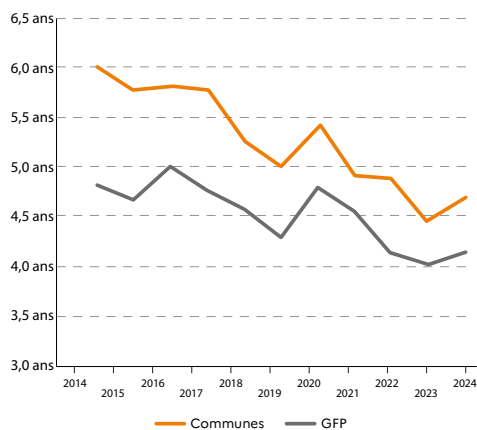
Les investissements sont « autofinancés » par l'épargne brute et par les recettes d'investissement. Lorsque l'autofinancement n'est pas suffisant, les collectivités peuvent emprunter. Les mouvements respectifs des emprunts et des remboursements de dettes ont abouti à une faible augmentation de l'encours de dette des communes depuis dix ans, avec une progression annuelle moyenne de + 0,5 %. Celui des groupements à fiscalité propre augmente, quant à lui, plus sensiblement (+3,1 % par an en moyenne depuis 2014).

Cependant, le simple indicateur d'endettement présente une certaine limite. En effet, pour apprécier l'impact réel de l'encours de dette sur le budget de la collectivité, il est préférable de le rapporter à l'épargne brute constituant le ratio appelé capacité de désendettement. Ainsi, si cet indicateur exprimé en nombre d'années diminue, cela signifie alors une amélioration de la situation financière.

Rapportée à l'épargne brute, la situation d'endettement s'améliore depuis dix ans pour les communes comme pour les groupements à fiscalité propre (graphique 9). Ceux-ci gardent en 2024 un indicateur de désendettement plus favorable que celui des communes, même si ces dernières améliorent leur situation plus rapidement que les groupements. Du point de vue de cet indicateur, les petites communes sont moins endettées (1,6 année pour les communes de moins de 100 habitants en 2024) que les grandes (5,4 années pour celles de plus de

100 000 habitants hors Paris (*tableau 2*). Ce sont les communes les plus grandes, hors Paris, qui ont le plus amélioré leur délai de désendettement (*graphique 10*). Les communes de moins de 100 habitants, si elles représentent 9 % des communes, ne représentent toutefois que 0,3 % de l'encours de la dette de l'ensemble des communes et 0,6 % de leurs investissements.

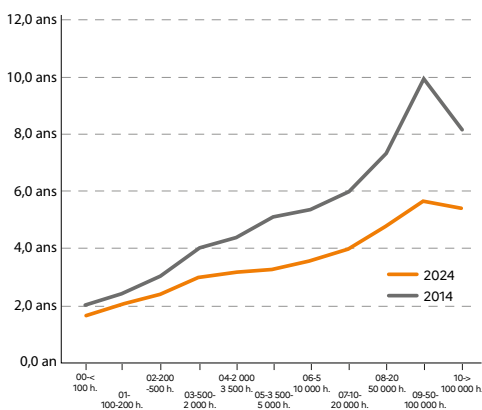
Graphique 9 – Capacité de désendettement \*



\* Encours de dette / épargne brute. Indicateur exprimé en nombre d'années.

Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.

Graphique 10 – Capacité de désendettement\* des communes



\* Encours de dette / épargne brute. Indicateur exprimé en nombre d'années.

Champ : Communes hors Paris. Le délai de désendettement y compris Paris des communes de plus de 100 000 habitants seraient de 10,2 ans au lieu de 5,4 ans hors Paris

Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.

### ▷ *Les budgets annexes des communes et des GFP*

Les budgets annexes, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement, etc.). Ces budgets permettent d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.

Les dépenses totales des budgets annexes des collectivités du secteur communal représentent l'équivalent de 17 % des dépenses totales de leurs budgets principaux. Les budgets annexes sont surtout rattachés aux groupements à fiscalité propre (ils représentent 49 % des dépenses de leurs budgets principaux), tandis que les budgets annexes des communes sont nettement moins conséquents (4 %).

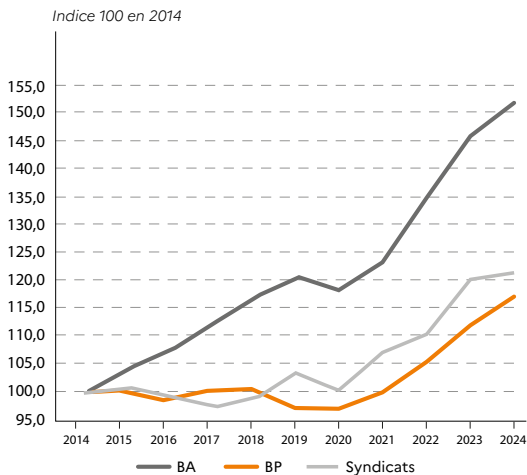
Depuis dix ans, les dépenses des budgets annexes des collectivités du secteur communal ont augmenté plus vite que celles de leurs budgets principaux (*graphique 11*) avec une évolution annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement de 4,3 % contre 1,6 % pour les budgets principaux. Autrement dit, le poids des budgets annexes augmente, tant d'ailleurs pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement.

Les budgets annexes sont, en général, spécialisés dans une compétence précise. L'activité de ceux des communes concerne fréquemment l'assainissement et la distribution de l'eau. Pour les GFP, ils se concentrent plus souvent dans le domaine de l'aménagement de zones industrielles ou commerciales et des lotissements d'habitation. Si ces budgets sont les plus nombreux, ils ne représentent pas forcément les dépenses les plus importantes. Les budgets annexes consacrés aux transports et ceux relatifs à la collecte des déchets pèsent un poids bien plus important en termes de dépenses, même s'ils sont moins nombreux. Ils sont en général créés par les groupements à fiscalité propre qui disposent de ces compétences.

### ▷ *Les syndicats*

Les collectivités peuvent, enfin, se regrouper en syndicats pour gérer certaines missions et les recettes et dépenses nécessaires (ordures ménagères, production et distribution d'énergie, etc.). Les dépenses des syndicats représentent ainsi 15 % des dépenses des budgets principaux du secteur communal, soit quasiment autant que les budgets annexes (17 %). Depuis 2014, le nombre des syndicats a diminué nettement (- 40 %) au profit des groupements à fiscalité propre, en même temps que certaines compétences étaient progressivement transférées aux GFP (*graphique 11*).

Graphique 11 – Évolution des dépenses de fonctionnement du secteur communal, selon le type de budgets



Source : DGCL – Données DGFiP, Comptes de gestion.

## L'équilibre des comptes de 2024 <sup>(a)</sup>

Dépenses	Recettes
<b> FONCTIONNEMENT </b>	
<div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Frais de personnel 57,2 Md€ (+ 4,7 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Achats et charges externes 30,4 Md€ (+ 4,2 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Dépenses d'intervention 20,8 Md€ (+ 5,5 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Charges financières : 2,5 Md€ (+ 9,9 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Autres : 4,7 Md€ (- 5,5 %)</div> <div style="padding: 10px;">Excédent de fonctionnement (Épargne brute) 21,6 Md€ (- 1,4 %)</div>	<div style="background-color: #a6a6a6; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Impôts et taxes 87,6 Md€ (+ 3,1 %)</div> <div style="background-color: #a6a6a6; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Concours de l'État 26,2 Md€ (+ 3,0 %)</div> <div style="background-color: #a6a6a6; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Ventes de biens et services 11,6 Md€ (+ 6,1 %)</div> <div style="background-color: #a6a6a6; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Autres : 11,8 Md€ (+ 4,2 %)</div>
<b> INVESTISSEMENT </b>	
<div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Dépenses d'équipement 37,2 Md€ (+ 10,8 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Subventions et autres : 6,5 Md€ (+ 8,1 %)</div>	<div style="padding: 10px;">Excédent de fonctionnement (Épargne brute) 21,6 Md€ (- 1,4 %)</div> <div style="padding: 10px;">Dotations et subventions : 10,3 Md€ (+ 6,8 %)</div> <div style="padding: 10px;">Autres : 8,0 Md€ (+ 3,7 %)</div> <div style="background-color: #c00000; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Besoin de financement : -3,7 Md€</div>
<b> FINANCEMENT </b>	
<div style="padding: 10px;">Besoin de financement : - 3,7 Md€</div> <div style="background-color: #c00000; padding: 10px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;">Remboursements de dette : 9,2 Md€ (- 0,3 %)</div>	<div style="padding: 10px;">Emprunts : 11,4 Md€ (+17,0 %)</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="padding: 10px;">Variation du fonds de roulement : - 1,6 Md€</div>

(a) Y compris la métropole de Lyon, les EPT de la métropole du Grand Paris et la Ville de Paris.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux

Tableau 1 - Budgets des communes : Montants et évolutions

(en milliards d'euros)

Valeurs provisoires

Budgets principaux	2021	2022 / 2021	2022	2023 / 2022	2023	2024 / 2023	2024
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>71,52</b>	<b>+5,9 %</b>	<b>75,73</b>	<b>+5,0 %</b>	<b>79,49</b>	<b>+4,2 %</b>	<b>82,79</b>
Achats et charges externes	17,19	+11,1 %	19,10	+8,5 %	20,72	+4,1 %	21,58
Frais de personnel	39,39	+4,9 %	41,31	+3,6 %	42,81	+4,3 %	44,67
Charges financières	1,43	-6,1 %	1,34	+16,8 %	1,57	+9,3 %	1,71
Dépenses d'intervention	10,24	+3,1 %	10,56	+4,7 %	11,06	+4,7 %	11,58
Autres dépenses de fonctionnement	3,28	+4,0 %	3,41	-2,4 %	3,32	-2,2 %	3,25
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>84,69</b>	<b>+5,3 %</b>	<b>89,18</b>	<b>+5,6 %</b>	<b>94,14</b>	<b>+3,0 %</b>	<b>96,99</b>
Impôts et taxes	56,57	+4,6 %	59,17	+6,4 %	62,98	+2,6 %	64,60
- Impôts locaux	47,15	+3,6 %	48,87	+7,5 %	52,51	+4,3 %	54,79
<i>dont : fiscalité reversée</i>	10,82	-0,1 %	10,80	+0,4 %	10,84	+0,9 %	10,94
- Autres impôts et taxes	9,42	+9,3 %	10,30	+1,6 %	10,47	-6,4 %	9,80
<i>dont : fraction de TVA (a)</i>	0,68	+10,8 %	0,75	+82,1 %	1,36	-2,0 %	1,42
Concours de l'État	14,92	+2,3 %	15,26	+2,9 %	15,71	+3,3 %	16,23
- Dotations globales de fonctionnement (DGF)	11,82	+0,6 %	11,90	+2,6 %	12,21	+2,0 %	12,45
- Autres dotations	0,36	+8,0 %	0,39	+5,7 %	0,41	+4,8 %	0,43
- Péréquations et compensations fiscales	2,74	+8,5 %	2,97	+4,0 %	3,09	+8,2 %	3,35
Subventions reçues et participations	3,64	+7,2 %	3,91	+6,5 %	4,16	-0,3 %	4,15
Ventes de biens et services	6,04	+13,5 %	6,86	+5,8 %	7,25	+5,9 %	7,69
Autres recettes de fonctionnement	3,51	+13,4 %	3,98	+1,4 %	4,04	+7,4 %	4,34
<b>Épargne brute (3) = (2)-(1)</b>	<b>13,17</b>	<b>+2,1 %</b>	<b>13,45</b>	<b>+9,0 %</b>	<b>14,65</b>	<b>-3,1 %</b>	<b>14,20</b>
<b>Épargne nette = (3)-(8)</b>	<b>6,80</b>	<b>+4,7 %</b>	<b>7,12</b>	<b>+14,5 %</b>	<b>8,15</b>	<b>-5,0 %</b>	<b>7,74</b>
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)</b>	<b>22,50</b>	<b>+10,7 %</b>	<b>24,91</b>	<b>+9,4 %</b>	<b>27,25</b>	<b>+9,5 %</b>	<b>29,85</b>
Dépenses d'équipement	19,95	+12,5 %	22,45	+10,0 %	24,69	+10,1 %	27,18
Subventions d'équipement versées	1,60	-3,4 %	1,55	+7,5 %	1,66	+1,1 %	1,68
Autres dépenses d'investissement	0,95	-3,1 %	0,92	-2,9 %	0,89	+10,2 %	0,98
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)</b>	<b>11,35</b>	<b>+5,3 %</b>	<b>11,95</b>	<b>+5,1 %</b>	<b>12,56</b>	<b>+4,3 %</b>	<b>13,10</b>
FCTVA	2,93	-4,9 %	2,79	+2,8 %	2,87	+11,0 %	3,18
Dotations et Subventions d'équipement	6,06	+5,9 %	6,41	+10,2 %	7,07	+6,0 %	7,50
Autres recettes d'investissement	2,36	+16,3 %	2,75	-4,5 %	2,63	-7,8 %	2,42
<b>DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1)+(4)</b>	<b>94,02</b>	<b>+7,0 %</b>	<b>100,64</b>	<b>+6,1 %</b>	<b>106,74</b>	<b>+5,5 %</b>	<b>112,64</b>
<b>RECETTES TOTALES hors emprunts (7) = (2)+(5)</b>	<b>96,04</b>	<b>+5,3 %</b>	<b>101,13</b>	<b>+5,5 %</b>	<b>106,70</b>	<b>+3,2 %</b>	<b>110,09</b>
<b>Capacité ou besoin de financement = (7)-(6)</b>	<b>+2,02</b>		<b>+0,49</b>		<b>-0,03</b>		<b>-2,54</b>
Remboursements de dette (8)	6,37	-0,6 %	6,33	+2,7 %	6,51	-0,8 %	6,46
Emprunts (9)	6,43	+15,7 %	7,44	-12,7 %	6,50	+12,4 %	7,31
Flux net de dette = (9)-(8)	+0,06		+1,11		-0,01		+0,85
<b>DÉPENSES TOTALES (10)=(6)+(8)</b>	<b>100,39</b>	<b>+6,6 %</b>	<b>106,97</b>	<b>+5,9 %</b>	<b>113,24</b>	<b>+5,2 %</b>	<b>119,10</b>
<b>RECETTES TOTALES (11)=(7)+(9)</b>	<b>102,48</b>	<b>+5,9 %</b>	<b>108,57</b>	<b>+4,3 %</b>	<b>113,20</b>	<b>+3,7 %</b>	<b>117,40</b>
Variation du fonds de roulement = (11)-(10)	+2,08		+1,60		-0,04		-1,69
<b>Dettes au 31 décembre (12) (b)</b>	<b>64,84</b>	<b>+1,3 %</b>	<b>65,66</b>	<b>-0,1 %</b>	<b>65,62</b>	<b>+1,4 %</b>	<b>66,53</b>
<b>Ratios</b>							
Taux d'épargne brute = (3) / (2)	15,6%	-0,5 pt	15,1%	+0,5 pt	15,6%	-0,9 pt	14,6%
Taux d'épargne nette = [(3)-(8)] / (2)	8,0%	-0,0 pt	8,0%	+0,7 pt	8,7%	-0,7 pt	8,0%
Taux d'endettement = (12) / (2)	76,6%	-2,9 pt	73,6%	-3,9 pt	69,7%	-1,1 pt	68,6%
Capacité de désendettement = (12) / (3)	4,9 ans	-0,0 an	4,9 ans	-0,4 an	4,5 ans	+0,2 an	4,7 ans

(a) Évolution 2023/2024 calculée à champ comparable suite au changement de nomenclature M14 en M57

(b) La dette de l'année N n'est pas exactement égale à la dette de l'année N-1 augmentée du flux net de dette de l'année N, du fait de certaines différences conceptuelles entre le stock et les flux reportés ici.

Source : DGCL - Données DGFIP, comptes de gestion ; budgets principaux. Montants en opérations réelles, calculés hors gestion active de la dette.

Tableau 2 - Budget par habitant des communes en 2024, selon la taille des communes

	Dépenses de fonctionnement (1)	Recettes de fonctionnement (2)	Épargne brute (3) = (2)-(1)	Dépenses d'investissement hors remboursements (4)	Recettes d'investissement hors emprunts (5)	Capacité (+) ou besoin (-) de financement = (2+5) - (1+4)	Remboursements de dette (6)	Emprunts (7)	Dépenses totales (1+4+6)	Recettes totales (2+5+7)	Dette au 31 décembre (8)	Capacité de désendettement (8) / (3)
<100 h.	1 175	1 633	458	807	440	91	129	143	1 982	2 073	754	1,6 ans
100-200 h.	831	1 111	281	519	280	41	95	74	1 350	1 391	582	2,1 ans
200-500 h.	723	932	209	404	213	18	78	59	1 127	1 145	507	2,4 ans
500-2000 h.	757	947	190	396	202	-3	76	61	1 153	1 150	571	3,0 ans
2000-3500 h.	875	1 080	205	425	215	-4	74	65	1 300	1 295	651	3,2 ans
3500-5000 h.	999	1 219	220	439	201	-18	77	75	1 438	1 421	721	3,3 ans
5-10000 h.	1 108	1 320	212	436	198	-27	83	73	1 544	1 517	761	3,6 ans
10-20000 h.	1 251	1 454	203	407	182	-23	84	82	1 659	1 636	804	4,0 ans
20-50000 h.	1 397	1 604	207	431	187	-37	102	111	1 828	1 791	986	4,8 ans
50-100000 h.	1 506	1 742	235	474	223	-16	136	151	1 980	1 964	1 323	5,6 ans
100-200000 h.	1 339	1 541	202	370	114	-53	109	135	1 709	1 656	1 097	5,4 ans
Paris	3 449	3 574	125	833	161	-548	152	545	4 282	3 734	4 939	39,5 ans
< 10 000 h.	897	1 105	207	423	208	-8	78	67	1 320	1 312	647	3,1 ans
>= 10 000 h. hors Paris	1 370	1 580	210	418	174	-34	106	118	1 788	1 754	1 035	4,9 ans
Ensemble hors Paris	1 130	1 338	209	420	191	-20	92	92	1 550	1 530	838	4,0 ans

Source : DGCL – Données DGFIP, Comptes de gestion 2024, budgets principaux.

## 5.2. PRÉPARER VOTRE BUDGET

### 5.2.1. Qu'est-ce que le budget ?

Le budget est le document essentiel sur lequel repose l'organisation financière de la commune. Préparé par l'exécutif local et approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité, le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses pour une année donnée. Acte prévisionnel, il peut être modifié ou complété en cours d'exécution par l'assemblée délibérante. Il est composé d'un budget principal et possiblement de budgets annexes en fonction des activités gérées par la collectivité.

Le budget autorise ainsi le maire à engager les dépenses dans la limite des crédits votés et à percevoir les recettes votées par le conseil municipal. Dès lors que le budget d'une commune est adopté, seules les dépenses et les recettes qui y figurent peuvent être exécutées sous peine de refus du comptable, lequel ne peut être requis par le maire sans justificatifs.

## ▷ Comment le budget est-il élaboré et présenté ?

### Comment le budget est-il structuré ?

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties : **une section de fonctionnement et une section d'investissement**. Chacune de ces sections doit être présentée en équilibre, les recettes égalant les dépenses : c'est ce que l'on appelle la « règle d'or ».

LE BUDGET DE LA COMMUNE	
Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement

### Pourquoi deux sections ?

Schématiquement, la section de fonctionnement retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la gestion courante et régulière de la commune, c'est-à-dire celles qui reviennent chaque année.

Par exemple, cela recouvre en dépenses : les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la commune, les prestations de services extérieurs comme les charges d'entretien, les autres charges de gestion courante, le paiement des intérêts des emprunts. En matière de recettes, peuvent être mentionnés : les produits locaux, les recettes fiscales provenant des impôts locaux, les dotations de l'État comme la dotation globale de fonctionnement et les participations provenant d'autres organismes ou collectivités locales.

L'excédent de recettes par rapport aux dépenses, dégagé par la section de fonctionnement, est utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant l'autofinancement qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

FONCTIONNEMENT	
DÉPENSES	RECETTES
Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
<ul style="list-style-type: none"><li>- Charges à caractère général</li><li>- Charges de personnel</li><li>- Autres charges de gestion courante</li><li>- Charges financières</li><li>- Charges exceptionnelles</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Excédent antérieur reporté</li><li>- Produits des services et du domaine</li><li>- Travaux en régie</li><li>- Impôts et taxes</li><li>- Dotations et participations</li><li>- Produits financiers</li><li>- Produits exceptionnels</li><li>- Transferts de charges</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>- 023 Virement à l'investissement (= autofinancement brut)</li></ul>	

La section d'investissement présente les programmes d'investissements nouveaux ou en cours. Elle retrace les dépenses et les recettes ponctuelles qui modifient de façon durable la valeur du patrimoine comme les dépenses concernant le remboursement des capitaux empruntés, les acquisitions immobilières ou les travaux nouveaux (par exemple, construction d'une salle des sports). Parmi les recettes d'investissement, peuvent être mentionnés : les subventions d'investissement, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), les emprunts, le produit de la vente du patrimoine, etc.

La section d'investissement est, par nature, celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

INVESTISSEMENT	
DÉPENSES	RECETTES
Dépenses d'investissement	Recettes d'Investissement
Capital des emprunts Opérations d'investissement : - travaux - acquisitions - constructions	FCTVA DETR DSIL Subventions du conseil régional, du conseil départemental, fonds européens Emprunts
	- 021 Virement du Fonctionnement (= autofinancement brut)

ARTICULATION Fonctionnement/Investissement	
Fonctionnement	
Dépenses	Recettes
023 Virement à l'investissement	
Investissement	
Remboursement des emprunts	<b>Autofinancement brut</b> (minimum obligatoire)
Dépenses	Autofinancement net*
	Recettes

\* = autofinancement brut – remboursement des emprunts

### Comment sont classées les opérations ?

À l'intérieur des deux sections, le classement des opérations de recettes et de dépenses est effectué selon un plan de comptes normalisé qui s'inspire du plan comptable général de 1982. Le cadre comptable général utilisé par les communes est l'instruction dite « M57 ». Dans chaque nomenclature, dépenses et recettes sont classées, selon leur nature, par chapitre et par article.

Le chapitre est une classification composée de deux chiffres (ex.: chapitre 65). Il existe également des chapitres dits « globalisés » qui regroupent plusieurs chapitres (ex.: 011 « charges à caractère général » qui regroupe les chapitres 60 « achats et variations des stocks », sauf le 6031 « variation des stocks de matière première », 61 « services extérieurs », sauf le 621 « personnel extérieur au service », 62 « autres services extérieurs » et une partie du 63 « impôts taxes et versements assimilés »).

L'article est une subdivision du chapitre au niveau le plus fin (ex. : article 60611 « eau et assainissement »).

La classification par nature est complétée par une codification par fonction. Cette présentation fonctionnelle permet de retracer l'ensemble des recettes et des dépenses d'une collectivité par secteur d'activité.

## 5.2.2. Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ?

### ▷ *Principe d'annualité*

Chaque année, un budget doit être voté par l'assemblée délibérante. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre.

Toutefois, l'assemblée délibérante peut apporter des modifications au budget en cours d'année, en votant des « *décisions modificatives* ».

De plus, grâce à la « journée complémentaire », l'assemblée délibérante peut, dans un délai de 21 jours après la fin de l'exercice budgétaire, modifier le budget afin d'ajuster les crédits correspondant d'une part, aux dépenses de fonctionnement engagées avant le 31 décembre de cet exercice budgétaire et, d'autre part, aux opérations d'ordre (cf. articles L. 1612-11 et D. 2342-3 du code général des collectivités territoriales). Les modifications intervenues lors de la journée complémentaire doivent être transmises au préfet dans les 5 jours qui suivent leur adoption. Les mandatement qui découlent de ces ajustements doivent être pris au plus tard le 31 janvier.

### ▷ *Principe d'antériorité*

En principe, le budget doit être voté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année auquel il s'applique.

Toutefois, la loi permet que le budget de la commune soit voté jusqu'au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou jusqu'au 30 avril lorsqu'il s'agit d'une année de renouvellement des conseils municipaux (cf. article L. 1612-2 du CGCT). Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le vote du budget de l'exercice en cours, le maire peut mettre en recouvrement les recettes de fonctionnement. Il peut également exécuter les

dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent. Il peut également mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. Il peut, enfin, exécuter les dépenses d'investissement dans la limite du quart de celles inscrites au budget précédent non compris les crédits afférents au remboursement de la dette, et sur autorisation de l'assemblée délibérante (cf. article 1612-1 du CGCT).

### ▷ *Principe d'universalité*

L'ensemble des recettes est destiné à financer l'ensemble des dépenses. De plus, le budget doit décrire l'intégralité des produits et des charges sans compensation ou contraction entre les recettes et les dépenses.

Il existe certaines dérogations à ce principe : par exemple, les dons et legs ne peuvent être utilisés que dans un but déterminé.

### ▷ *Principe d'unité*

Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer sur un document unique regroupant toutes les opérations budgétaires et financières de la collectivité.

Toutefois, certains services gérés par la commune peuvent faire l'objet de budgets dits « annexes » (cf. supra, chapitre 5.1, et infra). Les budgets annexes doivent être produits à l'appui du budget principal.

### ▷ *Principe d'équilibre*

Le budget de la commune doit être voté en équilibre réel. Cela suppose que deux conditions soient remplies : d'une part, au sein de la section de fonctionnement comme pour la section d'investissement, les dépenses doivent être égales aux recettes ; d'autre part, l'excédent prélevé sur la section de fonctionnement, ajouté aux recettes propres de la section d'investissement, doit être suffisant pour couvrir le remboursement en capital des annuités de la dette (cf. article 1612-4 du CGCT).

Il convient également que toutes les dépenses présentant un caractère obligatoire et que seules les recettes présentant un caractère certain (par exemple, les subventions ayant fait l'objet d'une décision d'attribution) soient inscrites au budget. Ces dépenses et recettes doivent avoir été évaluées de façon sincère, les dépenses ne devant pas être sous-estimées et les recettes ne devant pas être surestimées.

### 5.2.3. Les documents budgétaires et le cycle budgétaire annuel

Le calendrier budgétaire s'inscrit dans un cadre réglementaire précis. Les différentes étapes et les différents documents budgétaires sont soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire du préfet.

#### ▷ *Le débat d'orientation budgétaire*

Avant tout vote du budget, en vertu de l'article L. 1612-26 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants ont pour obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce débat doit se tenir obligatoirement dans un délai de **dix semaines** avant l'adoption du budget, selon les conditions fixées par le règlement intérieur du conseil municipal, et doit faire l'objet **d'une délibération spécifique** transmise au préfet pour en attester la tenue. Le délai imposé a pour but de tenir compte des débats qui ont eu lieu afin d'élaborer le budget. Le DOB est un acte préparatoire à l'adoption du budget et constitue selon le juge administratif une **formalité substantielle** dont l'irrégularité ou l'absence peut entacher le budget d'illégalité.

L'article L. 1612-26 du CGCT complète les règles relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB) et prévoit la production d'un rapport. Ainsi, les dispositions réglementaires précisent le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire. Pour les communes d'au moins 3 500 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ainsi que les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget et les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations susvisées devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle des niveaux d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Par ailleurs, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire comporte également des informations relatives à la structure des

effectifs et aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération ou encore sur la durée effective du travail.

Il présente, en outre, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

### ▷ *L'adoption du budget*

Une fois le DOB réalisé, le conseil municipal doit procéder au vote de son **budget primitif**. Il constitue le premier acte du cycle budgétaire. L'assemblée délibérante doit adopter, en même temps, un budget primitif pour chacun de ses budgets, c'est-à-dire, pour son budget principal et, s'il en existe, ses budgets annexes.

Ainsi, le vote du budget primitif doit avoir lieu jusqu'à dix semaines après la tenue du DOB. En outre, il doit être adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice budgétaire sur lequel il s'applique. Toutefois, en vertu de l'article L. 1612-1 du CGCT, il est possible de l'adopter jusqu'au 15 avril de l'exercice budgétaire en cours ou, en année de renouvellement des organes délibérants, jusqu'au 30 avril. Par cet acte, l'ordonnateur est autorisé à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, pour la période qui s'étend **du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année civile**.

Dans l'hypothèse où le budget n'est pas adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier, le maire est en droit de recouvrer les recettes et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget de l'année précédente jusqu'à l'adoption du budget. Pour les dépenses d'investissement, jusqu'au 15 avril ou jusqu'à l'adoption du budget, le maire peut mandater jusqu'au quart des crédits ouverts à la section d'investissement du budget de l'année précédente, sur autorisation du conseil municipal.

Selon l'article L. 1612-2 du CGCT, les délais indiqués à l'article L. 1612-1 du CGCT ne s'appliquent pas lorsque le défaut d'adoption du budget résulte de l'absence de communication d'informations indispensables à l'établissement du budget avant le 31 mars. Celles-ci sont fixées par décret (D. 1612-1 CGCT). Dans ce cas, la commune dispose d'un délai de 15 jours à compter de la communication de ces informations pour établir son budget.

Une fois le budget voté, celui-ci doit être transmis au préfet pour être rendu exécutoire.

### ▷ *Le périmètre des budgets annexes*

Le budget d'une commune se compose de son budget principal et, s'il en existe, de budgets annexes.

En effet, les budgets annexes sont une dérogation au principe d'unité budgétaire. Ils sont distincts du budget principal de la collectivité et font également l'objet

d'une comptabilité propre. Ils retracent les opérations afférentes à une activité particulière gérée par la commune. Pour autant, les budgets annexes ne sont pas indépendants du budget principal.

Par principe et sauf exception prévue par la loi, notamment dans le cas des énergies renouvelables à l'article L. 1412-1 du CGCT, un budget annexe doit obligatoirement être créé lorsque la collectivité gère directement un service public industriel et commercial (SPIC) tel que certains services locaux spécialisés (eau, assainissement, etc.). Il permet d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par les seuls usagers du service pour équilibrer les comptes. Les budgets annexes SPIC sont régis sur certains aspects par des règles spécifiques notamment concernant l'équilibre budgétaire qui est beaucoup plus strict. Toutefois, la commune dispose de la faculté de créer, si elle le souhaite, un budget annexe lorsqu'il s'agit d'un service public administratif que ce soit pour faciliter la gestion de ses activités ou pour retracer la comptabilité d'une activité soumise à la TVA.

Les budgets annexes ne doivent pas être confondus avec les budgets autonomes d'entités rattachées à la commune à l'instar des centres d'action sociale ou des caisses d'école. Ces organismes, qui pour la plupart sont des établissements publics locaux, disposent, en plus de l'autonomie financière, de la personnalité juridique. Leur budget est distinct de celui de la commune et est voté par un organe délibérant qui leur est propre.

### ▷ *Les modifications du budget en cours d'exercice*

En application de l'article L. 1612-11 du CGCT, le conseil municipal peut apporter des modifications au budget en adoptant des décisions modificatives jusqu'au terme de l'exercice budgétaire. Celles-ci permettent d'amender le budget afin d'ajuster les crédits budgétaires en fonction des besoins.

Par ailleurs, un budget supplémentaire doit être adopté par le conseil municipal dès l'adoption du compte financier unique clôturant les comptes de l'exercice budgétaire précédent. La commune a pour obligation dès lors qu'est adopté le compte administratif de reporter les résultats dégagés dans son budget dès sa plus proche décision budgétaire ou en tout état de cause avant la fin de l'exercice budgétaire. Il est généralement voté au second semestre de l'année.

Il est toutefois désormais possible pour les communes qui le désirent de reprendre de manière anticipée les résultats de l'exercice antérieur au moment du vote du budget primitif. Dans cette hypothèse, l'adoption d'un budget supplémentaire n'est pas nécessaire, une décision modificative suffira afin d'ajuster les résultats si besoin lorsqu'ils seront connus définitivement.

## ▷ La clôture des comptes

Une fois terminé l'exercice budgétaire, il faut procéder à la **clôture des comptes**. L'arrêté des comptes correspond à l'élaboration et à l'adoption du **compte financier unique** par le conseil municipal. Le compte financier unique du budget principal, ainsi que ceux des différents budgets annexes, sont présentés ensemble à l'assemblée délibérante qui l'arrête définitivement. Le compte financier unique est établi conjointement par l'ordonnateur de la commune et le comptable public.

Sont du ressort du comptable public les éléments du compte financier unique présentant tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice, accompagnés des pièces justificatives correspondantes.

Le maire établit les parties du compte financier unique qui retracent l'ensemble des opérations budgétaires réalisées lors de l'exécution du budget. Ainsi, y apparaît l'ensemble des recettes et des dépenses réalisées y compris celles qui ont été seulement engagées. En outre, le compte financier unique permet de déterminer le résultat comptable de l'exercice passé qui sera repris au budget.

Le compte financier unique doit être voté avant **le 30 juin** de l'année N+1 **en année N+1**, soit l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire pour lequel sont clôturés les comptes.

Il est transmis au préfet au plus tard le 15 juillet (article L. 1612-13 du CGCT).

Vue d'ensemble du cycle budgétaire annuel et des documents budgétaires

	BUDGET DE L'EXERCICE N	EXÉCUTION	
ANNÉE N	<b>BUDGET PRIMITIF</b> voté avant le 1 <sup>er</sup> janvier (adoption possible jusqu'au 15 avril ou le 30 avril lors du renouvellement) après réalisation du débat d'orientation budgétaire pour les communes de 3 500 habitants et plus.	– du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre en investissement – du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite « complémentaire » du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 janvier de N + 1)	
	<b>BUDGET SUPPLEMENTAIRE</b> si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.	<b>COMPTABILITÉ</b>	
	<b>DECISIONS MODIFICATIVES</b> à tout moment après le vote du budget primitif	budgétaire de l'ordonnateur	patrimoniale (trésorerie, tiers) du comptable
	<b>DÉCISIONS MODIFICATIVES</b>	aboutissent à :	
ANNÉE N+1	Possibles <b>jusqu'au 21 janvier</b> pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre.	Compte financier unique <b>Arrêté des comptes après la journée complémentaire</b>	

## ▷ *Transparence financière*

Afin de renforcer les exigences en matière de transparence financière à destination des citoyens, de nature à permettre un meilleur accès à l'information sur la situation budgétaire et financière des communes par les membres de l'assemblée délibérante et les citoyens, l'article L. 1612-35 du CGCT a prévu que soit produit et joint au budget primitif et au compte financier unique une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles.

Les communes ont ensuite obligation de publier ces présentations ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB et la note explicative de synthèse, prévue à l'article L. 2121-12, annexée au budget primitif et celle annexée au compte financier unique, sur leur site internet, lorsque celui-ci existe.

L'article L. 1611-9 du CGCT prévoit l'élaboration **d'une étude d'impact pluriannuel** sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude doit être présentée soit à l'occasion du DOB, soit du vote d'une décision budgétaire, ou soit d'une demande de financement. L'article D. 1611-35 du CGCT précise le seuil, pour chaque niveau de collectivité, à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

Une autre innovation apportée par l'article 107 de la loi NOTRe concerne le suivi des recommandations adressées par la chambre régionale des comptes après que celle-ci ait rendu son rapport d'observations définitives (ROD) au maire. En effet, en vertu de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF), les chambres régionales des comptes peuvent soumettre aux organismes relevant de leur compétence un contrôle des comptes et de la gestion à l'issue duquel est produit un rapport d'observations définitives (cf. fiche n° 189). Le maire doit, dès réception dudit rapport, le présenter au conseil municipal dès sa plus proche réunion. Désormais, l'article L. 243-9 du CJF précise que l'exécutif de la collectivité territoriale doit, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, présenter dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

Par ailleurs, toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, mais également d'autres entités tels que les services d'incendie et de secours soumises à l'obligation de produire un compte financier unique à compter de l'exercice 2026 se voient dans l'obligation de télétransmettre à l'application de dématérialisation **Actes budgétaires** leurs documents budgétaires en vertu de l'alinéa IV 2° de l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Enfin, la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a également renforcé certains méca-

nismes de maîtrise des dépenses publiques favorisant également une meilleure transparence financière, et fixé l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur la période.

Il est donc prévu qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de sa section de fonctionnement. Cette obligation porte sur le budget principal et l'ensemble des budgets annexes.

#### **5.2.4. Les ressources fiscales**

Les ressources de fiscalité directe locale des communes sont principalement composées des taxes dites sur les « ménages » et des impositions professionnelles qui constituent un nouveau panier de ressources fiscales, en remplacement de la taxe professionnelle depuis sa suppression en 2010.

Sous réserve de certaines dispositions législatives qui transfèrent, de droit ou sur délibération, tout ou partie de certaines impositions professionnelles aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elles sont membres, les communes perçoivent, dans le cadre du droit commun, les principales taxes directes locales suivantes :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- la cotisation foncière des entreprises ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux ;
- la taxe d'aménagement ;
- la taxe sur les surfaces commerciales.

##### **▷ *La taxe d'habitation (TH)***

Pour rappel, la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) a été supprimée par l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, pour l'ensemble des contribuables sur une période allant de 2020 à 2023. Dès 2020, les communes et EPCI ne percevaient plus de THRP.

La loi de finances pour 2025 recentre la taxe d'habitation sur les seules résidences secondaires. À ce titre, la THRS est due pour tous les locaux meublés conformément à leur destination d'habitation autre qu'à titre principal, y compris lorsqu'ils sont imposables à la cotisation foncière des entreprises. Sur délibération, la taxe peut également être due au titre des logements vacants (THLV) sur le territoire

des communes situées en zone non tendue. La THRS est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

---

**À noter :** la loi de finances pour 2023 a étendu les zones tendues, soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV), aux communes isolées confrontées à de fortes tensions immobilières en raison d'une proportion élevée de résidences secondaires. En application de l'article 1407 ter du CGI, les communes classées dans ce zonage ont la possibilité de délibérer en faveur d'une majoration comprise entre 5 et 60 % de la part de la cotisation de THRS leur revenant.

---

### ▷ *La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)*

Elle est due par les propriétaires ou titulaires de droits spéciaux (notamment usufruitiers) des immeubles bâtis situés en France, pour l'année entière d'après les faits existants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition à l'exception de ceux qui en sont expressément exonérés. Par propriétés bâties, il convient d'entendre non seulement les constructions élevées au-dessus du sol, mais également diverses catégories de biens qui ne sont pas des immeubles bâtis (certains terrains et sols notamment). Pour qu'une imposition à la TFPB soit établie, les immeubles doivent remplir deux conditions :

- être fixés au sol à perpétuelle demeure, de telle façon qu'il soit impossible de les déplacer sans les démolir (tel est le cas si la construction repose sur des fondations ou une assise en maçonnerie ou en ciment) ;
- et présenter le caractère de véritables constructions (y compris les aménagements faisant corps avec elles).

La TFPB est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre. La refonte de la fiscalité locale prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes à compter de 2021.

---

**À noter :** la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une taxe facultative, annexe à la TFPB. Les communes ou leur EPCI à fiscalité propre peuvent, en effet, choisir d'instituer soit la TEOM, soit une redevance (REOM) pour financer le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères si elles ne le financent pas sur leur budget général. Depuis 2013, les collectivités locales qui ont institué la TEOM peuvent également, sur délibération, y appliquer une part incitative calculée en fonction du volume, du poids et du nombre d'enlèvements et, éventuellement, de la nature des déchets produits. Cette part incitative a notamment pour but d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages.

---

### ▷ *La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)*

Elle est établie, d'après les faits existants, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, sur les propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées. Elle est notamment due pour les terrains agricoles, les terrains occupés par les chemins de fer (excepté pour les voies ferrées ne présentant pas un caractère d'utilité publique qui sont imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties), les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que pour les terrains occupés par les serres affectées à une exploitation agricole. La TFPNB est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

---

**À noter :** depuis 2011, il est institué, au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre, une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB) sur les carrières, ardoisières, sablières, les terrains à bâtir, les rues privées, les terrains d'agrément, parcs et jardins et pièces d'eau, les chemins de fer, canaux de navigation et dépendances et les sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances. Le taux de cette taxe additionnelle est fixe. Les communes et les EPCI à fiscalité propre n'ont aucun pouvoir de taux sur cette taxe.

---

S'agissant de la TFPB et de la TFPNB, l'imposition est établie pour l'année entière d'après les faits existants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'imposition. Ainsi, les augmentations de matière imposable et les changements de propriétaire en cours d'année ne donnent pas lieu à imposition au titre de l'année au cours de laquelle ils interviennent. Ces modifications sont constatées annuellement au moyen des mutations cadastrales.

### ▷ *La cotisation foncière des entreprises (CFE)*

Elle correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle. Elle constitue la première composante de la contribution économique territoriale (CET) mise en place à la suite de la suppression de la taxe professionnelle en 2010 (la seconde composante était la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou CVAE). Elle est due chaque année par toutes les personnes physiques ou morales, les sociétés non dotées de la personnalité morale ou les fiduciaires pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie qui exercent, à titre habituel, une activité professionnelle.

La base d'imposition à la CFE est constituée d'un seul élément : la valeur locative de l'ensemble des immobilisations corporelles passibles de taxe foncière dont a disposé le redevable au cours d'une période dite de référence pour les besoins de sa profession. Des réductions sont susceptibles de s'appliquer à la base d'imposition.

Afin d'assurer une contribution minimale de toutes les entreprises aux services publics locaux, les cotisations de CFE ne peuvent être inférieures à une cotisation minimale. Ainsi, lorsque la valeur locative des biens compris dans la base d'imposition à la CFE est très faible ou nulle, l'imposition est établie, au lieu du principal établissement, sur une base minimum fixée par la commune ou l'EPCI selon un barème qui est fonction du chiffre d'affaires. La période de référence retenue pour déterminer les bases de la CFE est constituée, en principe, par l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition. La CFE est établie, dans la généralité des cas, dans chaque commune où le contribuable dispose de locaux.

La CFE est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Les taux de THRS, de TFPB, de TFPNB et de CFE sont votés librement par les assemblées délibérantes des communes et des EPCI à fiscalité propre, sous réserve du respect des règles de plafonnement et des règles de lien entre les taux des taxes directes locales prévues par la loi (pour la définition de la règle de lien entre les taux, voir le lexique dans le 4. « Définir votre politique fiscale »).

---

**À noter :** la CVAE auparavant perçue par les collectivités locales et les EPCI a été progressivement réduite depuis 2021 avant sa suppression définitive prévue pour 2030. La CVAE restante est désormais perçue par l'État. Depuis 2021 et 2023, les régions puis les départements et le bloc communal ne perçoivent plus de produit de CVAE et ont été compensés par l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

---

### ▷ *L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)*

Elle a été créée à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, en plus de la contribution économique territoriale, afin de limiter les effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier certaines entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications. La suppression de la taxe professionnelle aurait, en effet, entraîné, à leur profit, une diminution disproportionnée de leur cotisation fiscale au regard de leur capacité contributive.

L'IFER est constituée de dix composantes. Elle porte sur :

1. les éoliennes terrestres et « hydroliennes » ;
2. les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique ;
3. les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique ;
4. les transformateurs électriques ;
5. les stations radioélectriques ;
6. les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel, ainsi que les installations d'acheminement des hydrocarbures et des autres produits chimiques ;

7. les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et sur les réseaux de communications électroniques en fibre optique et en câble coaxial ;
8. le matériel roulant ferroviaire utilisé sur le réseau ferré national ;
9. le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France ;
10. les installations de production d'électricité d'origine géothermique.

Les tarifs applicables dépendent de la catégorie d'IFER concernée. Pour les éoliennes terrestres et hydroliennes, les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique, d'électricité nucléaire ou thermique et d'électricité d'origine géothermique, les tarifs sont fonction de la puissance installée. Pour les transformateurs électriques, ils dépendent de la tension en amont de ceux-ci. Pour les stations radioélectriques, les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel, les tarifs sont fixés par installation. Le montant de l'imposition sur les répartiteurs principaux et les réseaux de communication est, quant à lui, fonction du nombre de lignes en service. Les tarifs sur le matériel roulant ferroviaire ainsi que sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France sont fixés en fonction des catégories de matériels roulants.

À l'exception des IFER sur les répartiteurs principaux et réseaux de communication ainsi que sur le matériel roulant ferroviaire, exclusivement perçues par les régions, ainsi que des IFER sur les transformateurs électriques et sur les installations et stations de compression du gaz naturel, perçues exclusivement par les communes ou les EPCI à fiscalité propre, les autres IFER sont partagées entre les départements, d'une part, et les communes et leurs groupements, d'autre part.

### ▷ *La taxe d'aménagement*

Elle figure parmi les taxes d'urbanisme et concerne les opérations de construction d'aménagement ou de modification de bâtiments nécessitant une autorisation d'urbanisme. Peuvent bénéficier de cette taxe les communes ou les EPCI, les départements et la région d'Île-de-France.

Elle est instituée de plein droit (sauf délibération contraire) dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'occupation des sols et dans les communautés urbaines et les métropoles et sur délibération par les autres collectivités locales ou EPCI.

Les modalités de calcul de la taxe résultent de l'application d'un taux voté par la collectivité locale ou l'EPCI à la surface taxable (produit de la surface de la construction en m<sup>2</sup> par la valeur au m<sup>2</sup> de cette surface, fixée forfaitairement). La loi prévoit un encadrement du taux voté.

Sur délibération, les collectivités et les EPCI peuvent exonérer certaines constructions telles que les maisons de santé, les abris de jardin, les locaux industriels ou à

usage artisanal ou encore les locaux d'habitation financés au moyen de certains prêts aidés par l'État.

L'arrêté du 17 août 2022 relatif aux modalités de transmission des informations concernant la taxe d'aménagement dispose que les communes, les EPCI, les départements et la région d'Île-de-France notifient aux services fiscaux le taux de la taxe d'aménagement, ainsi que les exonérations et la valeur forfaitaire de stationnement adoptées.

Cette notification s'effectue via l'application DELTA, accessible par le portail internet de la gestion publique, dans les délais prévus par le II de l'article 1639 A du code général des impôts et le VI de l'article 1639 A *bis* du même code.

### ▷ *La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)*

Elle constitue l'une des ressources fiscales du panier de ressources transférées aux communes et aux EPCI à fiscalité propre après la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

Elle est due par les établissements, quelle que soit leur forme juridique, qui ont une activité de vente au détail et qui remplissent les conditions suivantes :

- la date d'ouverture initiale de l'établissement est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1960 ;
- l'établissement existe au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre de laquelle la taxe est due ;
- la surface de vente au détail (espaces clos et couverts) est supérieure à 400 m<sup>2</sup> ;
- le chiffre d'affaires des ventes au détail est supérieur ou égal à 460 000 €.

Le montant de la TASCOM est déterminé par application à la surface totale de vente au détail de l'établissement d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel au m<sup>2</sup>, de la superficie et de l'activité.

La taxe sur les surfaces commerciales est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable ou au profit de l'EPCI.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'organe délibérant de l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut appliquer aux montants de la taxe, un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2. Ce coefficient ne peut pas être inférieur à 0,95, ni supérieur à 1,05 au titre de la première année pour laquelle cette faculté est exercée. Il ne pourra ensuite varier de plus 0,05 chaque année.

Les EPCI ou les communes affectataires de la taxe et qui ont délibéré pour instaurer l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des boutiques et magasins situés hors d'un ensemble commercial dont la surface principale est

inférieure à 400 m<sup>2</sup> (prévu à l'article 1388 *quinquies* C du CGI) peuvent porter le coefficient au maximum jusqu'à 1,3 en application du cinquième alinéa du 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

## 5.2.5. Les autres recettes communales

### ▷ La dotation globale de fonctionnement (DGF) *constitue, de loin, la principale dotation de l'État aux communes*

Le montant de la DGF versée aux communes s'est élevé à 12,8 milliards d'euros en 2025, soit un montant moyen de 174 euros par habitant. Créée en 1979 et réformée depuis à plusieurs reprises (1985, 1993, 2004-2005, 2015, 2020, notamment), la DGF est issue du regroupement et de la globalisation progressive d'un ensemble de concours versés par l'État aux collectivités, notamment les montants correspondant à la compensation d'anciennes impositions locales supprimées (taxe sur les salaires, etc.). Sa création répondait donc à la volonté de regrouper, en un concours unique et libre d'emploi, un certain nombre de versements financiers de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés.

Elle constitue donc, à ce titre, le « pivot » des relations financières entre l'État et les collectivités locales et répond à deux objectifs principaux :

- assurer aux communes des ressources relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre ;
- apporter un soutien particulier aux communes faisant face à des charges importantes sans pour autant disposer de ressources suffisantes pour y faire face, par le biais de ce qu'on appelle la péréquation verticale.

En cohérence avec ces deux objectifs, la DGF des communes est composée d'un ensemble de dotations, qu'on peut schématiquement ranger en deux catégories : la dotation forfaitaire d'un côté et les dotations de péréquation de l'autre, répondant pour chacune d'elles aux problématiques de catégories distinctes de communes (rurales, urbaines, d'outre-mer, etc.). L'assimilation qui est parfois faite entre la dotation forfaitaire et la DGF dans son ensemble est donc inexacte : la dotation forfaitaire n'en est qu'une composante parmi d'autres, dont le poids, encore légèrement majoritaire (environ 52 % du montant total) diminue par rapport à celui des dotations de péréquation, qui augmente (48 % du montant total contre 37 % en 2017).

Malgré cette diversité, la DGF obéit néanmoins à certains principes communs importants pour la vie budgétaire d'une commune. Cette fiche commence donc par les présenter, avant de décrire succinctement les principales composantes de la DGF ainsi que les déterminants principaux de leur évolution.

## Principes communs à l'ensemble de la DGF

### *Les représentants des élus locaux sont associés, via le comité des finances locales, à la répartition de la DGF*

Le comité des finances locales (CFL) est, depuis 1979, une instance de concertation entre l'État et les collectivités locales sur l'ensemble des problématiques relatives aux finances locales. Il est composé de 43 membres titulaires, représentant le Parlement, l'État et les différentes strates de collectivités, dont 15 maires, élus par l'ensemble des maires de France pour trois ans.

La loi a doté le CFL de prérogatives particulières en ce qui concerne la répartition de la DGF. Il a par exemple la faculté d'augmenter le niveau des dotations de péréquation verticale au-delà de la progression minimale prévue par le législateur et il lui revient de répartir, le cas échéant, l'augmentation de la dotation de solidarité rurale entre ses trois fractions. Il est, en outre, chargé de contrôler la répartition de la DGF et est ainsi destinataire, chaque année, du bilan de répartition de la dotation. Il rend par ailleurs un avis sur les projets de décret relatifs à la DGF.

Enfin, le CFL peut constituer une enceinte de réflexion permettant d'élaborer des projets de réforme de certaines dotations, comme ce fut le cas en 2018 pour la dotation d'intercommunalité, en 2019 pour la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) ou en 2020 et en 2021 pour la réforme des indicateurs financiers à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale. Par l'intermédiaire du CFL, l'ensemble des représentants des élus locaux sont donc associés à la définition des règles présidant à la répartition de la DGF et à leur contrôle.

### *Une dotation dont les montants doivent être rendus disponibles le 31 mars de chaque année*

Au vu de son poids dans les recettes de fonctionnement de nombreuses communes (14 % en moyenne), la DGF est considérée comme une information indispensable dont les collectivités doivent pouvoir disposer avant de voter leur budget pour une année donnée. À ce titre et en cohérence avec la date limite d'adoption des budgets primitifs, les montants attribués à chaque commune doivent être rendus publics pour le 31 mars de chaque année.

L'ensemble des montants attribués sont mis en ligne sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL). À défaut de publication à cette date (il arrive en pratique que les montants soient mis en ligne dans les tous premiers jours du mois d'avril), la date limite d'adoption des budgets est décalée d'un nombre de jours égal à celui du retard de publication de la DGF.

Cette date du 31 mars s'explique par la nécessité, pour la DGCL, de recenser un nombre important de données, notamment physiques, démographiques et

financières dont certaines ne sont disponibles qu'au cours des premiers mois de l'année ou doivent faire l'objet d'un travail de retraitement et de fiabilisation. Est recherchée une adéquation aussi fine que possible entre la situation d'une commune donnée et les montants qui lui seront versés, afin de tenir compte aussi rapidement que possible des changements de situation des communes.

### ***Les critères de répartition utilisés***

La DGF est calculée à partir d'un grand nombre de critères que l'on peut regrouper en deux grandes catégories : des critères de ressources et des critères de charges.

Ils sont de nature très variée, démographique (population, nombre d'enfants ou de résidences secondaires...), sociale (nombre de logements sociaux, quartiers prioritaires de la politique de la ville...), financière (potentiel financier, effort fiscal...), physique ou géographique (superficie, classement en zone de montagne, longueur de voirie...) ou bien encore administrative (qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement, classement en zone France Ruralités Revitalisation...). Certains sont utilisés, de manière transversale, dans toutes les dotations ou presque (notamment la population ou les indicateurs financiers), tandis que d'autres sont utilisés, de manière plus spécifique, dans une dotation, pour traduire la situation particulière d'une catégorie de collectivités (par exemple le classement dans le zonage France Ruralités Revitalisation ou la superficie pour la dotation de solidarité rurale, la proportion de logements sociaux pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale). Ces critères visent donc à caractériser la diversité de situation des communes entre elles, tout en devant rester suffisamment généraux pour faire l'objet d'un recensement et de comparaisons à l'échelle nationale.

Une mention particulière doit être faite des indicateurs financiers, au vu de leur caractère transversal et de leur possibilité d'utilisation dans l'analyse de la situation financière de votre commune. C'est pour cette raison qu'ils font l'objet de développements spécifiques ailleurs dans le guide (renvoi vers « Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité des communes ? » et « Quelles sont les marges de manœuvres des élus en matière fiscale ? »).

En plus des données issues d'autres administrations (comme la DGFIP ou l'INSEE), les préfetures sont chargées d'une partie du recensement de ces critères et il est probable qu'elles se rapprochent de vous pour recueillir un certain nombre d'informations qui seront ensuite utiles au calcul de vos attributions de DGF (par exemple les attributions de compensation de votre commune).

Les textes fixent de manière précise les critères à prendre en compte ainsi que la manière dont ils doivent être utilisés pour la répartition de chacune des dotations, qui, au sein d'une enveloppe fermée, impliquent de comparer les communes entre elles pour déterminer celles qui répondent aux critères d'éligibilité ainsi que le montant qui doit revenir à chaque commune. C'est la DGCL qui cen-

tralise l'ensemble des données utiles à la répartition et qui se charge du calcul de la DGF pour l'ensemble des collectivités du pays, à partir des règles de droit évoquées.

### **Modalités de versement**

Les modalités de versement de la DGF obéissent à un certain nombre de règles destinées à permettre aux collectivités de disposer de visibilité sur le niveau de leur trésorerie. La DGF fait l'objet de versements sur les comptes des communes par l'intermédiaire de la direction départementale (ou régionale) des finances publiques.

Certaines dotations font l'objet d'un versement mensualisé : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer. Ces versements mensuels interviennent, en règle générale, autour du 20 de chaque mois. Pour les cinq premiers mois de l'année (quand la DGF de l'exercice n'a pas encore été notifiée), les dotations sont versées sous la forme d'acomptes, calculés à partir de la dotation perçue l'année précédente. Une fois le niveau de la DGF de l'année connu, les douzièmes restants font l'objet d'un ajustement pour que les montants versés correspondent bien, *in fine*, aux montants auxquels la commune a droit.

D'autres dotations (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) font l'objet d'un versement unique, une fois le montant de la dotation de l'année connu. Il intervient à une date déterminée localement par la préfecture et, en tout état de cause, avant la fin du troisième trimestre de l'année. Ce versement unique a pour objet d'éviter à avoir à demander aux communes de reverser d'éventuels acomptes qui auraient été supérieurs au montant total de la dotation finale.

La DGF est imputée dans la section de fonctionnement du budget des communes bénéficiaires. Elle est libre d'emploi.

### **Les informations à votre disposition pour comprendre le montant de vos dotations**

Comme indiqué *supra*, la DGF est intégralement mise en ligne à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril, pour chacune de ses composantes.

Depuis 2018, la DGF est notifiée aux collectivités par le biais d'un arrêté ministériel unique accompagné de tableaux reprenant le montant de toutes les composantes de DGF attribuées aux collectivités (<https://www.legifrance.gouv.fr/liste/docAdmin>), paraissant à la fin du mois de mai ou en juin. La notification se distingue de la mise en ligne en ce qu'elle arrête juridiquement les montants attribués à chaque commune : c'est elle qui permet, éventuellement, d'exercer votre droit au recours contre les montants qui sont attribués. Cette notification par arrêté publié au *Journal officiel* permet ainsi de regrouper en un document unique l'ensemble des informations auparavant contenues dans un grand nombre d'arrêtés préfectoraux.

Pour vous aider à comprendre la manière dont le montant de vos dotations a été déterminé, l'administration met plusieurs outils à votre disposition :

- chaque composante de la DGF fait, au mois de mai ou juin, l'objet d'une note d'information, qui en détaille les modalités de calcul ainsi que les valeurs principales pour une année donnée, disponible en ligne ;
- l'ensemble des critères utilisés dans la répartition de la DGF, pour toutes les communes de France, sont mis en ligne, dans un format exploitable, depuis 2018 dans les mêmes délais. Vous pouvez ainsi utiliser ce document pour avoir accès à l'ensemble des données retenues pour calculer la DGF de votre commune.

En tout état de cause, si vous avez besoin d'informations complémentaires sur le montant de votre DGF et/ou les raisons de sa variation d'une année sur l'autre, vous êtes invité à vous rapprocher de votre préfecture, qui sera en mesure de vous fournir les renseignements dont vous auriez besoin.

---

**La DGF peut faire l'objet d'une répartition dérogatoire**, selon des critères choisis localement (faculté dont la mise en œuvre a été facilitée par la loi de finances pour 2020, voir p. 353).

---

## Les composantes de la DGF des communes et leurs règles d'évolution

### *La dotation forfaitaire - 6,7 milliards d'euros en 2025*

Cette dotation, qui existe depuis 1993, a fait l'objet de diverses réformes qui ont consolidé en son sein des composantes d'origine diverse qui expliquent son niveau actuel et sa diversité entre les communes. Ainsi, jusqu'en 2014, une part de la dotation forfaitaire dépendait de la population de chaque commune et une autre de sa superficie. Cependant, la dotation forfaitaire tenait aussi compte de composantes historiques consolidées en son sein : une de ses parts (le « complément de garantie ») avait ainsi été calculée, lors de la réforme de 2005, pour garantir à chaque commune un niveau de dotation au moins égal à celui de 2004 majoré de 1 %. Ce faisant, des écarts d'attribution entre les communes remontant à 1993 voire auparavant (par exemple lors de la suppression d'anciennes impositions) ont été figés au sein de la dotation forfaitaire, alors même qu'ils peuvent être largement déconnectés de la situation actuelle. La persistance de ces composantes figées peut ainsi expliquer que deux communes qui paraissent largement similaires en termes de population ou de richesse perçoivent des dotations forfaitaires d'un montant sensiblement différent.

Depuis 2015, ces écarts demeurent mais les modalités de répartition de la dotation forfaitaire ont été simplifiées. Les variations de la dotation forfaitaire s'expliquent aujourd'hui principalement par deux mouvements :

- **L'évolution de la population.** Les hausses ou baisses de population d'une commune viennent, chaque année, majorer ou minorer le montant de la dotation forfaitaire, pour un montant compris entre 64 et 129 € par habitant supplémentaire ou en moins, en fonction de la taille de la commune et afin de refléter le poids croissant des charges de centralité avec l'importance démographique de la commune ;
- **Une minoration, dite « écrêtement »,** destinée à financer, par redéploiement, les besoins de financement interne au sein de la DGF. Au sein d'une DGF répartie en enveloppe fermée, la progression de certaines composantes (liée, par exemple, à la progression de la péréquation verticale) nécessite de minorer, à due concurrence d'autres composantes. Au vu de leur caractère historique et partiellement figé, ce sont la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI qui sont minorées au sein du bloc communal, pour assurer une meilleure adéquation entre la situation actuelle des communes et les sommes qui leur sont versées *via* les dotations de péréquation. Cet écrêtement est lui-même calculé selon des modalités péréquatrices : il est calculé en fonction de la population et du potentiel fiscal et en sont exonérées les communes dont le potentiel fiscal est le plus faible. Par ailleurs, pour assurer sa soutenabilité, il fait l'objet d'un plafonnement et ne peut dépasser 1 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune.

### *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) - 2,96 milliards d'euros en 2025*

Cette dotation est destinée aux communes urbaines, identifiées par un nombre d'habitants supérieur à 5 000. Elle est ainsi versée à 10 % des communes de métropole comptant entre 5 et 10 000 habitants et aux deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants. L'éligibilité des communes à cette dotation est déterminée à partir d'un classement qui fait intervenir des critères de ressources et de charges dont certains sont spécifiques aux communes urbaines : la proportion de logements sociaux et d'ayants-droits des aides au logement, le revenu des habitants et le potentiel financier. Pour une commune éligible, le montant de l'attribution dépend de ces mêmes critères, ainsi que de l'effort fiscal et de la population résidant en QPV et en ZFU.

Pour les communes éligibles deux années de suite à cette dotation, la DSU présente la particularité de ne pouvoir baisser d'une année sur l'autre. L'attribution sera donc au moins égale au montant versé l'année précédente. Les sommes correspondant à la progression du montant global de la DSU sont ensuite réparties entre les communes éligibles.

Pour une commune qui cesserait de remplir les conditions d'éligibilité à la dotation (ce qui s'explique principalement par une variation relative des critères décrits ci-dessus), divers mécanismes de garantie existent visant à lisser dans le temps les effets de cette perte d'éligibilité : une commune qui serait dans ce cas

serait assurée de percevoir, l'année de sortie, *a minima* 50 % du montant perçu l'année précédente.

### **La dotation de solidarité rurale (DSR) – 2,38 milliards d'euros en 2025**

Cette dotation, principalement destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, se décompose en réalité en trois fractions dont la finalité et les règles de répartition sont distinctes.

#### **– La fraction « bourg-centre »**

La fraction « bourg-centre » de la DSR (793 millions d'euros en 2025) a pour objet d'apporter un soutien particulier aux communes exerçant des charges de centralité au sein de leur environnement et devant, à ce titre, disposer des moyens suffisants pour créer ou entretenir une « *armature de services* ».

Son éligibilité est donc principalement déterminée à partir de données permettant d'apprécier l'exercice de ces fonctions de centralité : qualité de bureau centralisateur ou de chef-lieu de canton (périmètre 2014) ; poids dans la population du canton (périmètre 2014) ; qualité de chef-lieu d'arrondissement, auquel cas les communes comptant jusqu'à 20 000 habitants peuvent être éligibles. Sont à l'inverse exclues du bénéfice de cette fraction des communes dans l'environnement desquelles se situent d'autres communes qui exercent davantage qu'elles ces charges de centralité (c'est le cas, par exemple, dans des unités urbaines de grande taille ou dans lesquelles se situent un chef-lieu de département).

L'attribution des communes éligibles (environ 4 200 en 2025) est déterminée en fonction du potentiel financier, de l'effort fiscal, de la population et d'un coefficient multiplicateur égal à 1,3 pour les communes situées en zones France Ruralités Revitalisation (FRR) ou continuant à bénéficier des effets de l'ancien classement ZRR. Pour les communes éligibles, l'attribution perçue au titre d'une année ne peut s'écarter d'un tunnel compris entre 90 et 120 % du montant alloué l'année précédente. Les communes qui deviennent inéligibles à cette fraction, notamment à cause de variations de population, sont assurées de bénéficier, l'année de sortie, d'une garantie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente.

#### **– La fraction « péréquation »**

Cette fraction de la DSR, dont le montant est le plus élevé (946 millions d'euros en 2025) bénéficie en fait à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants : plus de 33 000 d'entre elles y ont été éligibles en 2025. En sont seules exclues les communes dont le potentiel financier moyen est supérieur à deux fois la moyenne de leur strate démographique.

L'attribution des communes éligibles est calculée en quatre parts : une part « potentiel financier », pour 30 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal ; une part « voirie » (30 %), répartie au

prorata de la longueur de voirie communale telle que recensée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) (qui fait l'objet d'un doublement pour les communes de montagne ou insulaires) ; une part « enfants » (30 %), répartie en proportion du nombre d'enfants de 3 à 16 ans résidant dans le commune et une part « potentiel financier superficiaire » (10 %), faisant intervenir le potentiel financier ainsi que la superficie. Depuis 2025, un coefficient multiplicateur égal à 1,2 est appliqué pour le calcul des attributions lorsque la commune est située en zones France Ruralités Revitalisation (FRR) ou continue à bénéficier des effets de l'ancien classement ZRR.

Les variations d'attributions, qui peuvent s'expliquer par la variation d'un ou plusieurs des déterminants décrits ci-dessus, sont nécessairement d'une ampleur limitée : les mêmes tunnels d'évolution que ceux de la fraction « bourg-centre » sont ici applicables.

#### – La fraction « cible »

Créée en 2011, la fraction « cible » de la DSR (479 millions d'euros en 2025) est née du constat que la DSR « péréquation », en raison de son nombre très élevé de bénéficiaires, ne permettait pas d'apporter un soutien suffisamment ciblé en direction des communes en ayant le plus besoin. La fraction « cible » a donc été conçue pour renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR : elle est versée à un nombre limité de communes rurales (10 000), reconnues comme les plus fragiles à partir d'un classement faisant intervenir le revenu des habitants et, majoritairement, le potentiel financier moyen.

Pour ces 10 000 communes éligibles, la dotation est répartie selon les mêmes parts que la fraction « péréquation ». Les communes qui cessent d'être éligibles à cette fraction, le plus souvent en raison d'une évolution de leur potentiel financier ou du revenu moyen sur 3 ans de leurs habitants, bénéficient, l'année de la sortie, d'une garantie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente.

Depuis 2023, les évolutions des attributions des communes éligibles sont encadrées par le même tunnel d'évolution que celui appliqué pour les deux autres fractions (entre 90 % et 120 % du montant attribué l'année précédente).

#### ***La dotation nationale de péréquation (DNP) – 0,74 milliard d'euros en 2025***

Intégrée en 2004 dans la DGF, la DNP présente la particularité de ne pas être destiné à un « type » particulier de communes (urbaine ou rurale) mais d'assurer une péréquation entre les communes de métropole uniquement à partir de leur richesse fiscale potentielle. En plus de la population, les règles d'éligibilité et de répartition de sa part principale font donc principalement intervenir le potentiel financier et l'effort fiscal. Schématiquement, les communes dont le potentiel financier moyen est bas et l'effort fiscal élevé bénéficient donc plus spécifiquement de cette dotation. Les variations d'attribution de cette part font, pour les communes éligibles, l'objet d'un encadrement important : l'attribution d'une

année ne peut être supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente ou inférieure à 90 % de ce même montant.

La DNP comporte également une seconde fraction, la part majoration, destinée à la réduction des écarts de richesse mesurés à partir des produits fiscaux perçus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle (CFE, IFR, TAFNB...). Les attributions au titre de cette part font l'objet du même encadrement que pour la part principale.

Une commune qui cesse de remplir les conditions d'éligibilité à cette dotation, ce qui peut s'expliquer par une variation relative des indicateurs décrits ci-dessus, est assurée de percevoir, l'année de la sortie une garantie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente, qu'il s'agisse de la part principale ou de la part majoration.

### ***La dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) – 410 millions d'euros en 2025***

Toutes les communes d'outre-mer perçoivent une attribution au titre de la péréquation verticale. Celle-ci n'est cependant pas calculée selon les règles de calcul applicables en métropole pour la DSR, la DSU et la DNP car, en plus des questions de disponibilité pour certaines données, ces modalités de répartition ne sont, en règle générale, pas adaptées aux spécificités ultra-marines. Est donc calculée, au profit des communes d'outre-mer, une quote-part de chacune des trois dotations précitées visant à leur attribuer un montant de péréquation verticale supérieur à leur poids démographique dans la population nationale.

Cette quote-part (nommée DACOM) fait ensuite l'objet de modalités de répartition spécifiques selon les territoires concernés.

- **Pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie**

La DACOM est répartie entre ces territoires au prorata de leur population. En leur sein, elle est répartie selon des critères distincts propres à leurs spécificités : population, superficie, éloignement, capacités financière, ...

- **Pour les départements d'outre-mer (DOM)**

Jusqu'en 2019, la DACOM était répartie entre les DOM au prorata de leur population puis entre leurs communes, également au prorata de leur population ainsi que, de manière plus marginale, des impôts levés sur les ménages.

À la suite de travaux menés au cours de l'année 2019, une nouvelle architecture de la dotation a été adoptée en loi de finances pour 2020, à partir du constat que les critères de répartition précédemment utilisés n'étaient pas suffisamment péréquateurs et ne permettaient donc pas d'apporter un soutien spécifique aux communes en ayant le plus besoin. La dotation comprend désormais deux composantes :

- une DACOM « socle », répartie selon les critères en vigueur jusqu'en 2019, qui est progressivement minorée pour alimenter la seconde part de la dotation ;

- une dotation de péréquation, alimentée par la progression des montants de péréquation verticale, par un relèvement du montant de la DACOM et par une part de la DACOM « socle ». Cette dotation est répartie en fonction d'une série de critères destinée à refléter les spécificités des communes d'outre-mer : le nombre de bénéficiaires du RSA et des aides au logement, le nombre d'enfants, le revenu des habitants et le potentiel financier. Une majoration spécifique est aussi destinée à tenir compte des charges de centralité exercées par les chefs-lieux de département et d'arrondissement les plus peuplés.

Par ailleurs, une garantie est mise en place visant à ce que chaque commune perçoive une dotation moyenne au moins égale à celle allouée en 2019.

### **Les recettes hors fiscalité directe et DGF**

Les recettes hors fiscalité directe et DGF sont très diversifiées. Elles proviennent pour une grande part d'autres dotations versées par l'État et pour le reste de produits d'origines diverses.

**Les autres dotations et concours de l'État** sont notamment les suivants :

- la DGF, la plus importante en termes de montants globaux. Elle fait l'objet d'une description détaillée dans le présent guide ;
- les dotations de soutien à l'investissement local;
- le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), constituant un prélèvement sur les recettes de l'État et la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Versé aux collectivités territoriales et à leurs groupements, il assure une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur certaines de leurs dépenses et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis à la TVA pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

---

#### **L'automatisation du FCTVA**

L'article 251 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 a prévu l'automatisation de la gestion du FCTVA, qui s'applique aux dépenses réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'automatisation de la gestion du FCTVA vient substituer une logique comptable, basée sur une assiette de comptes éligibles préalablement arrêtés, à une logique d'éligibilité sous condition de respect de critères juridiques.

Cette réforme a consisté à remplacer le calcul des versements sur la base des états déclaratifs transmis et contrôlés par les préfetures par l'identification automatisée des dépenses imputées sur les comptes listés dans l'arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement

automatisé relative à l'attribution du FCTVA. La réforme a donc automatisé la gestion du FCTVA par un recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement et par la dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement.

Cette évolution a permis de simplifier et d'harmoniser les règles de gestion du FCTVA, d'alléger la procédure de déclaration pour les collectivités et d'optimiser les contrôles par les préfetures.

- s'y ajoutent d'autres dotations, notamment pour aider les communes en difficulté, ou visant à répartir le montant du produit des amendes de police, ou encore la dotation « élu local », la dotation spéciale instituteurs (DSI) et la dotation de solidarité destinée aux communes touchées par des événements climatiques ou géologiques.

**Les recettes d'origines diverses** sont notamment :

- les produits fiscaux et parafiscaux non gérés par les services fiscaux de la DGFIP et soumis au contrôle de la collectivité : taxe de séjour, taxe sur la publicité extérieure etc. ;
- les redevances pour service rendu : redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance d'eau et d'assainissement, etc. ;
- les produits domaniaux (du domaine public ou privé) : droits de voirie, de stationnement, produits forestiers, loyers, prix de cession, redevances d'occupation, etc. ;
- les produits des ventes mobilières et de services, etc.

Tous ces produits font l'objet de l'émission de titres de recettes par l'ordonnateur, sachant que les dotations sont encaissées avant émission et que la plupart des autres produits le sont après émission des titres ou par le biais d'une régie de recettes.

La qualité du titrage par l'ordonnateur et notamment la correcte identification des débiteurs (nom, prénom, adresse, le cas échéant date et lieu de naissance, SIRET) sont des éléments indispensables à un correct recouvrement par le comptable public.

### ***Le recours à l'emprunt***

Aux termes de l'article L. 2337-3 du CGCT, les communes peuvent recourir à l'emprunt. Les emprunts correspondent au volume global des dettes contractées à plus d'un an pendant l'exercice.

### ***Les modalités de souscription d'un emprunt***

Le recours à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante. Toutefois, cette compétence peut être déléguée au maire (article L. 2122-22 du

CGCT). Les délégations consenties en matière d'emprunt prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal (telle que fixée notamment par l'article R. 26 du code électoral).

---

**À noter :** lorsque l'assemblée délibérante délègue sa compétence en matière d'emprunt à l'exécutif, elle doit fixer avec précision la durée et le champ de la délégation, en particulier les caractéristiques essentielles des emprunts et des opérations qui leur sont liées (y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change) que l'exécutif est autorisé à souscrire dans la perspective de financer les investissements prévus par le budget. Ainsi, une délibération qui ne fixerait pas de limites pourrait être considérée comme irrégulière et, par suite, entraîner l'illégalité des décisions prises par le maire sur le fondement de la délégation que lui a accordé l'organe délibérant (CE, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph, n° 117920 ; CAA Nantes, 18 décembre 1996, Ville d'Orléans, n° 94NT00798 ; TA Lyon, 22 novembre 2000, Borel, n° 9603006). À titre indicatif, un modèle de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recours à l'emprunt figure ci-dessous.

---

La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires fixe le cadre juridique du recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux en limitant l'accès aux produits les plus simples (article L. 1611-3-1 du CGCT).

### ***L'emprunt, ressource budgétaire***

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. Le produit des emprunts prévu au budget primitif peut assurer l'équilibre de la section d'investissement.

### ***Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État***

Le contrat d'emprunt étant essentiellement un contrat de droit privé, il ne relève pas du contrôle de légalité (article L. 2131-4 du CGCT) et n'a pas à être transmis au représentant de l'État pour être exécutoire (CE, 12 février 2003, n° 234917, Ministère des Finances). Seules les conventions d'emprunt qui revêtent le caractère de contrat administratif sont soumises à l'obligation de transmission aux services préfectoraux (article L. 2131-2 du CGCT).

Toutefois, le représentant de l'État peut demander la transmission de tout document annexe nécessaire à l'appréciation de la légalité des actes pris par les autorités locales (CE, 13 janvier 1988, n° 68166). En cas d'illégalité des délibérations ou décisions de recours à l'emprunt, le représentant de l'État peut adresser un recours gracieux à l'exécutif local pour lui demander de modifier ou de retirer ces actes. À défaut de réponse, dans un délai de deux mois, le préfet peut déférer l'acte devant le tribunal administratif, éventuellement assorti d'une demande de suspension à l'encontre des seuls actes administratifs (CE, 16 décembre 1994, n° 116564, Préfet du Haut-Rhin).

Les contrats d'emprunt relèvent de la catégorie des « autres contrats » de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique (CCP) et ne sont dès lors pas soumis aux règles générales de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par ce code. Ces contrats demeurent néanmoins des contrats de la commande publique qui doivent, dès lors, respecter les grands principes énoncés au titre préliminaire du CCP. Leur mise en œuvre implique, comme pour les marchés publics d'un faible montant (inférieur à 60 000 € HT), une obligation, de bon sens, de veiller à assurer une utilisation optimale des deniers publics, c'est-à-dire d'acheter de manière pertinente. Si une mise en concurrence n'est pas imposée par le code, elle doit être envisagée, à l'appréciation de l'acheteur même sous une forme très allégée, eu égard au caractère fortement concurrentiel de ce secteur d'activité et en fonction de l'importance du montant du contrat d'emprunt.

### *Modèle de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recourir à l'emprunt*

#### **Extrait du registre des délibérations du conseil municipal**

Séance du \_\_\_\_\_

**Objet :** Pouvoirs du maire – Délégation du conseil municipal

Vu l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales,

Ayant entendu l'exposé de son rapporteur M. \_\_\_\_\_,

**Après en avoir délibéré,** le conseil municipal,

Par \_\_\_\_\_ voix pour, \_\_\_\_\_ voix contre, \_\_\_\_\_ abstentions,

**DÉCIDE** d'adopter les dispositions suivantes :

#### **Article 1**

Le conseil municipal donne délégation au maire, en matière d'emprunt et de gestion de dette, pendant toute la durée de son mandat, conformément aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et dans les conditions et limites ci-après définies.

## Article 2

À la date du \_\_\_\_\_ [date du conseil municipal], l'encours total de la dette est de \_\_\_\_\_ €.

## Article 3

Le maire reçoit délégation aux fins de contracter les emprunts à court, moyen ou long terme destinés au financement des investissements selon les modalités définies ci-après et dans la limite du plafond d'emprunt voté dans le budget annuel.

Néanmoins et en tout état de cause, tout prêt d'un montant de plus de X M€ [ou/ et de plus de Y années] devra donner lieu à approbation spécifique du conseil municipal.

Les prêts seront conformes aux dispositions, limites et conditions posées par les articles L. 1611-3-1 et R. 1611-33 du code général des collectivités territoriales concernant les taux et formules d'indexation auxquels peuvent recourir les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours lorsqu'ils souscrivent des emprunts auprès des établissements de crédit ou des sociétés de financement.

Eu égard au caractère concurrentiel de ce secteur d'activité, il est procédé à la consultation d'au moins deux établissements de crédit ou sociétés de financement.

Les prêts pourront comprendre une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessous :

- la faculté de passer du taux variable au taux fixe ou du taux fixe au taux variable ;
- la faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au calcul du ou des taux d'intérêt ;
- la possibilité de recourir à des opérations particulières, comme des emprunts obligataires ou des emprunts en devises, des droits de tirages échelonnés dans le temps avec faculté de remboursement anticipé et/ou de consolidation ;
- la possibilité d'allonger la durée du prêt ;
- la possibilité de procéder à un différé d'amortissement ;
- la faculté de modifier la périodicité et le profil de remboursement.

*[à compléter ou modifier, le cas échéant, selon la stratégie d'endettement de chaque entité si elle a été préalablement définie]*

Par ailleurs, le maire pourra conclure tout avenant destiné à introduire dans chaque contrat de prêt initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus.

Enfin, le maire pourra conclure toute opération de gestion de dette et/ou de refinancement des emprunts, avec ou sans règlement d'une indemnité de remboursement anticipé, dans les mêmes limites que celles décrites ci-dessus.

## Article 4

Compte-tenu des incertitudes et des fluctuations qu'est susceptible de subir le marché, la commune peut recourir à des instruments de couverture afin de se protéger contre d'éventuelles hausses des taux ou au contraire afin de profiter d'éventuelles baisses.

En conséquence, le conseil municipal donne délégation de compétence au maire, pour négocier et signer tout contrat de couverture du risque de taux répondant à l'objectif précité.

Les contrats de couverture seront conformes aux dispositions et conditions posées par les articles L. 1611-3-1 et R. 1611-33 du code général des collectivités territoriales. Les opérations de couverture des risques de taux pourront être :

- des contrats d'échange de taux (SWAP) ;
- des contrats d'accord de taux futur (FRA) ;
- des contrats de garantie de taux plafond (CAP) ;
- des contrats de taux plancher (FLOOR) ;
- des contrats de garantie de taux plafond et de taux plancher (COLLAR).

En toute hypothèse, les opérations de couverture sont toujours adossées aux emprunts constitutifs de la dette et le montant de l'encours de la dette sur lequel portent les opérations de couverture ne peut excéder l'encours global de la collectivité.

La durée des contrats de couverture ne pourra excéder celle des emprunts auxquels ces contrats sont adossés.

Eu égard au caractère concurrentiel de ce secteur d'activité, il est procédé à la consultation d'au moins deux établissements de crédit ou sociétés de financement.

Pour l'exécution des instruments de couverture, l'assemblée délibérante décide de donner délégation au Maire et l'autorise à :

- lancer des consultations auprès de plusieurs établissements financiers dont la compétence est reconnue pour ce type d'opérations ;
- à retenir les meilleures offres au regard des possibilités que présente le marché à un instant donné, du gain financier espéré et des primes et commissions à verser ;
- à passer les ordres pour effectuer l'opération arrêtée ;
- à résilier l'opération arrêtée ;
- à signer les contrats de couverture répondant aux conditions posées aux alinéas précédents.

## Article 5

Des primes ou commissions pourront être versées aux contreparties ou aux intermédiaires financiers pour un montant maximum de :

- \_\_\_\_\_ % de l'encours visé par l'opération pour les primes ;
- \_\_\_\_\_ % du montant de l'opération envisagée pour les commissions, pendant toute la durée de celle-ci.

Ou

- Un forfait de \_\_\_\_\_ euros.

## Article 6 :

Le conseil municipal sera tenu informé des contrats conclus dans le cadre de la présente délégation, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Fait à \_\_\_\_\_, le \_\_\_\_\_ [date du conseil municipal]

[nom et qualité du signataire]

---

**Attention :** ce document n'est qu'un modèle de délibération-cadre : l'assemblée délibérante peut déléguer tout ou partie ou aucun des domaines susvisés qui ne sont ici présentés qu'à titre indicatif.

En tout état de cause, l'assemblée délibérante ne peut se contenter de recopier les articles L. 2122-22, L. 1611-3-1 et R. 1611-33 du code général des collectivités territoriales : les limites et les conditions d'exercice prévues par le conseil municipal doivent être suffisamment précises pour rendre la délibération valide (notamment Conseil d'État, 12 mars 1975, Commune de Loges-Margueron ; Conseil d'État, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph).

---

### 5.2.6. Les dispositifs d'encadrement de la trajectoire des dépenses locales

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) ont contenu, à partir de la période 2014-2017, un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL). Lors de la LPFP 2018-2022, outre un objectif national d'évolution, avaient été institués par l'article 29 des contrats (dits « contrats de Cahors ») conclus pour une durée de trois ans entre le préfet et les principales collectivités. Ils contenaient des objectifs individuels, notamment en matière de progression des dépenses réelles de fonctionnement.

La LPFP 2023-2027 a prévu deux encadrements, globaux plutôt que contractualisés, de la trajectoire des finances publiques locales :

- dans son article 3, la LPFP a inscrit un objectif annuel de dépenses publiques sur le champ des administrations publiques locales (collectivités et leurs groupements ainsi qu'organismes divers d'administration locale) ;
- dans son article 17, elle a instauré sur le seul champ des collectivités et de leurs groupements un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en valeur et à périmètre constant. Ces cibles ont été définies de façon à correspondre à un rythme annuel inférieur de 0,5 point au taux d'inflation estimé.

## 5.2.7. Les liens financiers internes à l'ensemble intercommunal

### ▷ *L'ensemble intercommunal comme espace de répartition libre des dotations et fonds, en fonction des spécificités locales*

Les dotations et fonds de péréquation, qui sont répartis à l'échelle nationale, sont nécessairement calculés à partir de critères généraux, en nombre limité et utilisables dans tous les territoires du pays. Ils ne peuvent bien sûr tenir compte de l'ensemble des spécificités ou problématiques locales. Le législateur a donc prévu que, localement, les collectivités auraient la possibilité de s'accorder pour mettre en œuvre des répartitions de la DGF ou du FPIC s'écartant des montants calculés en application du droit commun. Ces règles répondent à la volonté de laisser les territoires organiser leurs relations de manière plus libre et moins uniforme, conformément à leurs caractéristiques et à leur projet, tout en préservant des règles de majorité garantissant l'association large des communes à la décision.

### ▷ *Les possibilités de répartition dérogatoire du FPIC internes à l'ensemble intercommunal*

La présentation du FPIC et de ses modalités de calcul à l'échelle de l'ensemble intercommunal et au sein de celui-ci figure à la page dédiée aux conséquences de l'intercommunalité sur les finances des communes.

Par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition alternative à la répartition de droit commun. Cette répartition peut concerner tant le prélèvement que le reversement et tant le partage des sommes entre la commune et l'EPCI qu'entre les communes elles-mêmes.

#### **Première possibilité : une répartition dérogatoire « à la majorité des deux tiers » :**

par délibération prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, adoptée dans les deux mois qui suivent l'information du préfet, l'EPCI peut procéder à une répartition entre les communes membres en fonction de critères librement choisis mais parmi lesquels doivent figurer au moins la population, l'écart du revenu par habitant des communes au revenu par habitant moyen sur le territoire

de l'EPCI et l'écart du potentiel fiscal ou financier par habitant des communes au potentiel fiscal ou financier par habitant moyen sur le territoire de l'EPCI. La contribution des communes ne peut cependant pas être majorée de plus de 30 % et leur attribution ne peut être minorée de plus de 30 %. Entre 1 et 6 % des EPCI concernés font chaque année ce choix.

**Seconde possibilité : une répartition dérogatoire « libre » :** la répartition est ici fixée de manière entièrement libre entre l'EPCI et l'ensemble des communes membres ainsi qu'entre les communes membres. Une répartition dérogatoire « libre » peut être adoptée soit :

- par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI prise à l'unanimité dans les deux mois qui suivent l'information du préfet ;
- par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés dans les deux mois qui suivent l'information du préfet mais avec approbation de l'ensemble des conseils municipaux dans les deux mois qui suivent la notification de la délibération de l'EPCI aux conseils municipaux. À défaut de délibération dans ce délai, un conseil municipal est réputé avoir approuvé la répartition proposée.

La loi de finances initiale pour 2024 a donné une valeur pluriannuelle aux délibérations de répartition dérogatoire du FPIC, qui s'applique aux délibérations prises à compter de 2023.

Les délibérations adoptées à compter de 2023 cessent cependant de produire leurs effets dès lors que l'une des quatre conditions suivantes est remplie :

- une commune a quitté ou adhéré à l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition ;
- le conseil communautaire adopte, dans le délai de deux mois à compter de la notification du FPIC, une délibération demandant à ce que la délibération en vigueur cesse de produire ses effets ;
- au moins un conseil municipal adopte, dans le délai de deux mois à compter de la notification du FPIC, une délibération demandant à ce que la délibération en vigueur cesse de produire ses effets ;
- pour les seules répartitions « à la majorité des deux tiers » : l'application de la pluriannualité a pour conséquence de ne plus respecter les conditions attachées à ce type de délibération, c'est-à-dire que la part EPCI s'éloigne de plus de 30 % du droit commun, ou que la contribution d'une commune est majorée de plus de 30 % par rapport à celle de droit commun, ou que l'attribution d'une commune diminue de plus de 30 % par rapport à celle de droit commun.

Si l'une de ces quatre conditions est remplie, une nouvelle délibération doit être adoptée pour s'écarter de la répartition de droit commun. Sinon, les conseils communautaires qui souhaiteraient répartir le FPIC en suivant les mêmes modalités que celles adoptées lors d'un précédent exercice n'ont pas besoin de délibé-

rer à nouveau. À compter de 2025, ces modalités s'appliquent également aux ensembles intercommunaux de la Polynésie française.

### ▷ *La loi prévoit également des possibilités larges de répartition dérogatoire de la DGF au sein d'un EPCI*

La répartition de la DGF entre les communes fait intervenir un très grand nombre de critères de ressources et de charges, qui sont présentés à la page dédiée aux autres recettes communales. La loi de finances 2020 a, sur le modèle de ce qui existait déjà pour le FPIC, prévu la mise en place d'un mécanisme de répartition de la DGF dérogatoire au droit commun entre les communes membres d'un même EPCI. Ce dispositif s'ajoute à celui qui avait été prévu par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), visant à une mise en commun intégrale des sommes de DGF perçues par les communes puis à son reversement entre les différentes communes selon des critères de potentiel fiscal et de revenu. Dans le dispositif de la loi RCT, cette mise en commun doit avoir été approuvée par délibération concordante de l'EPCI et de toutes les communes membres. La loi MAPTAM a, quant à elle, prévu des conditions de majorité plus souples dans les métropoles pour mettre en œuvre ce mécanisme.

Pour sa part, la loi de finances pour 2020 prévoit que l'EPCI peut, dans un délai de deux mois suivant la mise en ligne des montants de DGF, proposer à l'ensemble de ses communes membres une mise en commun de tout ou partie des attributions dont chacune d'elles bénéficie ainsi qu'une liste de critères librement choisis pour procéder à une répartition dérogatoire. Cette proposition prend la forme d'une délibération adoptée à la majorité des suffrages exprimés.

Dans les deux mois qui suivent la notification de cette délibération, les conseils municipaux peuvent s'opposer à cette proposition. Si aucun rejet n'a été exprimé, l'organe délibérant de l'EPCI adopte, à la majorité de deux tiers des suffrages exprimés, la répartition définitive des sommes ainsi mises en commun selon les critères proposés aux communes.

En tout état de cause, la différence entre le montant de DGF calculé pour une commune selon le droit commun et l'attribution résultant de la délibération de l'EPCI ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune, constatées dans le compte financier unique afférent au pénultième exercice.

### ▷ *Le dispositif de l'attribution de compensation (AC)*

L'AC est le principal flux financier existant entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) dont elles sont membres. Ce dispositif a pour finalité de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés entre l'EPCI à FPU et les communes membres.

En effet, le montant de cette compensation résulte de la différence entre la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les fractions d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux revenant au bloc communal, taxe sur les surfaces commerciales, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et taux additionnels à la taxe d'habitation et aux taxes foncières) et les charges transférées par les communes à l'EPCI à FPU.

À ce titre, préalablement à la fixation de l'AC, à chaque transfert ou restitution de compétence, une évaluation des charges transférées est réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) de l'EPCI à FPU. Pour ce faire, la CLECT établit un rapport relatif à l'évaluation du coût net des charges transférées dans un délai de neuf mois à partir de la date du transfert de la compétence. Une fois le rapport établi, il est transmis aux communes membres qui approuvent ou rejettent ledit rapport dans un délai de trois mois.

Après adoption du rapport de la CLECT, l'EPCI à FPU fixe le montant des AC grâce à l'application de l'une des procédures suivantes :

- soit l'EPCI à FPU initie la *procédure normée de fixation des AC* et dans ce cas, le montant des AC est fixé à partir du montant des charges évaluées dans le rapport de la CLECT. Dans le cadre de cette procédure, seul l'EPCI à FPU est amené à délibérer sur le montant de l'AC qu'il doit verser aux communes membres ;
- soit l'EPCI applique la *procédure de droit commun dite procédure de libre fixation du montant des AC* et dans ce cas, l'EPCI à FPU et les communes membres fixent, d'un commun accord, le montant de la compensation. Pour ce faire, l'EPCI à FPU et chaque commune membre intéressée doivent délibérer sur l'AC proposée. Conformément à cette procédure, l'évaluation des charges réalisée par la CLECT ne lie ni l'EPCI à FPU ni les communes membres intéressées par cette procédure. Cependant, en cas de désaccord sur l'AC proposée, l'EPCI doit verser à la commune une compensation dont le montant est calculé selon la procédure de droit commun précitée.

Le montant de la compensation initiale est une première fois fixé à la création de l'EPCI à FPU et à chaque fois qu'une nouvelle commune adhère à l'intercommunalité. Par ailleurs, le montant de l'AC initiale est amené à évoluer lors de chaque nouveau transfert ou restitution de compétence.

### ▷ *Les EPCI autorisés à constituer des fonds de concours*

En principe, un établissement public de coopération intercommunale ne peut intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres (principe de spécialité et d'exclusivité). Et inversement, les communes ne peuvent plus agir dans les domaines de compétences qu'elles ont transférées.

Par dérogation à ce principe, la loi autorise les EPCI à fiscalité propre à constituer des fonds de concours au bénéfice de leurs communes membres et à recevoir également de leurs communes membres des fonds de concours selon les dispositions suivantes :

- pour les métropoles, article L. 5217-7- I du CGCT (par renvoi à l'article L. 5215-26 du CGCT) ;
- pour les communautés urbaines, article L. 5215-26 du CGCT ;
- pour les communautés d'agglomération, VI de l'article L. 5216-5 du CGCT ;
- pour les communautés de communes, V de l'article L. 5214-16 du CGCT.

De même, cette faculté est ouverte pour certains syndicats dans des cas limités et strictement encadrés par la loi. Il peut en être fait usage pour les compétences suivantes :

- établissement et exploitation d'un réseau de communication électronique par un syndicat mixte ouvert ou fermé selon l'article L. 5722-11 du CGCT ;
- aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes par un syndicat mixte ouvert ou fermé selon l'article L. 5722-10 du CGCT à l'exception des dépenses de fonctionnement ;
- distribution publique d'électricité pour les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements, ou d'établissements publics de coopération intercommunale selon les articles L. 5212-24, L. 5212-26 et L. 5722-8 du CGCT.

Pour les syndicats compétents en matière d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, l'article 259 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 a modifié l'article L. 5212-26 du CGCT en étendant la possibilité de constituer des fonds de concours pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement en matière de transition énergétique, c'est-à-dire, destiné au développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre.

Le versement de fonds de concours nécessite de respecter trois conditions cumulatives :

- le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer directement la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Il peut, cependant, financer à la fois des dépenses d'investissement pour la réalisation d'un équipement et des dépenses de fonctionnement afférentes à cet équipement ;
- le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée par le bénéficiaire du fonds, hors subventions, et prend en compte l'impact de la TVA. Par conséquent, le bénéficiaire ne peut percevoir

un fonds de concours dont le montant est supérieur à sa part de financement. Pour les fonds de concours régis par l'article L. 5212-26 du CGCT (syndicats compétents en matière d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité), il est prévu que le montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée ;

- le fonds de concours doit avoir donné lieu à des délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, entre le conseil communautaire et le ou les conseils municipaux concernés.

## **5.2.8. La mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production**

La fiscalité locale a été marquée depuis 2020 par la conduite de deux réformes :

- la réforme de la taxe d'habitation ;
- la baisse des impôts de production.

### *1. Le nouveau schéma de financement des collectivités locales repose sur le transfert de la part départementale de taxe foncière (TFPB) aux communes et sur l'octroi d'une fraction de TVA aux intercommunalités et aux départements*

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales représente une perte de recettes fiscales de 15,2 Md€ pour les communes et de 6,9 Md€ pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, compensations d'exonérations incluses (valeurs de l'exercice 2018).

Pour les communes, la suppression de la taxe d'habitation est compensée par le transfert à leur profit de la TFPB qui était perçue par les départements. Le montant de cette dernière s'élevait à 14,2 Md€ en 2018. Un financement complémentaire pris en charge par l'État permet une compensation intégrale de la suppression de la taxe d'habitation.

Pour certaines collectivités à statut particulier, les EPCI à fiscalité propre et les départements, les pertes de TH et de TFPB sont compensées par le versement à leur profit d'une fraction du produit de la TVA, qui sera annuellement indexée sur la dynamique nationale de cette imposition. Ce nouveau schéma de financement est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il s'est accompagné de quelques ajustements temporaires du pouvoir de taux et d'assiette des collectivités locales :

- pour éviter la dissociation entre les taux de taxe d'habitation sur les résidences principales et les résidences secondaires, ces taux ont été gelés à leur niveau de 2019 entre 2020 et 2022 ;
- le pouvoir d'assiette des communes sur la taxe d'habitation a été gelé en 2020 ;

- les mécanismes d'intégration fiscale progressive des taux de taxe d'habitation liés à la création d'une commune nouvelle ou à l'évolution du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ont été suspendus entre 2020 et 2022. Ils ont repris à compter de 2023 tels qu'ils auraient été conduits en 2020 en l'absence de la refonte de la fiscalité locale.

## *2. Le mécanisme de compensation institué pour les communes repose sur un coefficient correcteur garantissant à chacune de percevoir le même montant de recettes avant et après la réforme*

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) se traduit pour les communes par une perte de ressources qui est compensée à l'euro près par le transfert à leur profit de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à compter de 2021.

Au niveau d'une commune, le montant transféré de TFPB n'est pas nécessairement équivalent au montant de la THRP perdu ; il peut être supérieur (commune surcompensée) ou inférieur (commune sous-compensée).

Afin de garantir à toutes les communes une compensation égale à l'euro près au montant de THRP supprimée, un mécanisme d'équilibrage neutralisant les sur ou sous-compensations a été mis en place. Ce mécanisme est dénommé coefficient correcteur.

Toutes les communes sont concernées par le coefficient correcteur.

Ce coefficient est fixe. Il est égal au rapport entre les ressources TFPB communales après réforme corrigées du différentiel TH-TF départementale et les ressources de TFPB communales après réforme.

D'une valeur inférieure à 1 pour les communes surcompensées et supérieure à 1 pour les communes sous-compensées, le coefficient correcteur se traduit par une minoration ou un complément de recette pour garantir la neutralité de la réforme.

Ce coefficient correcteur a été calculé et mis en œuvre pour la première fois en 2021. Ce coefficient est fixe et s'applique chaque année aux recettes de TFPB de la commune.

Les communes pour lesquelles la surcompensation était inférieure ou égale à 10 000 € ne sont pas concernées par le mécanisme.

### **Exemple 1** : commune sous compensée

#### **Situation avant réforme**

THRP communale de référence = 2 500.

TFPB communale = 1 800.

TFPB départementale sur le territoire communal = 2 400.

Différentiel THRP-TF = 100.

### Situation après réforme

TFPB communale (1 800) + TFPB départementale sur le territoire communal (2 400) = 4 200.

TFPB communale corrigée du différentiel TH-TF = 4 200 + 100 = 4 300.

Coefficient correcteur =  $4\,300/4\,200 = 1,023810$ .

Au titre de l'année de référence 2020, la commune percevrait moins de TFPB après réforme (4 200) que sa ressource de référence, somme de la TH (2 500) et de la TFPB (1 800), qui s'établit à 4 300.

Le coefficient correcteur vient corriger cette sous-compensation et génère un supplément de ressource de 100 correspondant à l'écart TH-TF initial. Ainsi, la commune bénéficie de la compensation à l'euro près de la suppression de la THRP.

### Exemple 2 : commune surcompensée

#### Situation avant réforme

THRP communale de référence = 2 500.

TFPB communale = 1 800.

TFPB départementale sur le territoire communal = 3 000.

Différentiel THRP-TF = -500.

#### Situation après réforme

TFPB communale (1 800) + TFPB départementale sur le territoire communal (3 000) = 4 800.

TFPB communale corrigée du différentiel TH-TF = 4 800 - 500 = 4 300.

Coefficient correcteur =  $4\,300/4\,800 = 0,895833$ .

Au titre de l'année de référence 2020, la commune perçoit plus de TFPB après réforme (4 800) que sa ressource de référence en TH (2 500) et en TFPB (1 800), qui s'établit à 4 300.

Le coefficient minorant vient corriger cette surcompensation et retranche 500 correspondant à l'écart TH-TF initial. Ici également, la commune bénéficie de la compensation à l'euro près (sans gain supplémentaire) de la suppression de la THRP.

Le mécanisme présente deux différences principales par rapport au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) créé en 2010 après la suppression de la taxe professionnelle. D'une part, une commune surcompensée confrontée à une perte de bases d'imposition de TFPB verra le montant de son prélèvement diminuer. D'autre part, une commune sous-compensée bénéficiera d'une indexation de son

complément, à la hausse comme à la baisse, sur la dynamique de ses bases d'imposition.

La réforme de la taxe d'habitation a été suivie par la réforme des impôts de production à compter de 2021, pour alléger la fiscalité pesant sur les entreprises et répondre aux objectifs de compétitivité et d'attractivité économique et industrielle des entreprises en France, tout en garantissant un produit dynamique aux collectivités locales, par le biais de différentes mesures et notamment la baisse des impôts de production dès 2021.

Dans le cadre du plan de relance, la loi de finances pour 2021 a institué plusieurs mesures d'allègement pérenne en diminuant le montant de trois impôts de production : la CFE et la TFPB acquittées par les établissements industriels et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

D'une part, la baisse des impôts de production s'est traduite par la réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les établissements industriels évalués selon la méthode comptable. Cet abattement fait l'objet d'une compensation par l'État fixée à l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

D'autre part, les lois de finances pour 2023, 2024 et 2025 ont poursuivi cette baisse des impôts de production en prévoyant la suppression progressive de la CVAE d'ici à 2030 et en remplaçant, à compter de 2023, l'affectation de la CVAE aux collectivités locales et aux EPCI par une affectation au profit du budget général de l'État. Ces dernières bénéficient d'une attribution d'une fraction de la TVA en compensation de la perte de recettes fiscales.

Pour le bloc communal, cette fraction de TVA est divisée chaque année en deux parts : une part fixe correspondant à la moyenne de leurs recettes de CVAE des années 2020, 2021, 2022 et 2023, puis une part correspondant à la dynamique, si elle est positive, de la fraction de TVA calculée au niveau national. Cette fraction est affectée à un fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET), dont les modalités de répartition sont arrêtées par décret.

## 5.3. EXÉCUTER LE BUDGET

### 5.3.1. Cadre général

#### 5.3.1.1. *Qu'est-ce que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ?*

Dans le secteur public, la séparation de l'ordonnateur et du comptable (c'est-à-dire, dans une commune, le maire et le trésorier municipal) répond au principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comp-

table publique. La distinction du premier (qui décide les opérations financières) et du second (qui les exécute après contrôle) vise à protéger les fonds publics et à faire respecter les autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

Si les rôles de chacun restent bien définis par les textes, les objectifs communs – satisfaire les besoins de la collectivité et rendre plus efficace la gestion des finances locales – conduisent l'ordonnateur et le comptable public à rapprocher leurs compétences au travers d'actions de partenariat adaptées à l'environnement local.

### 5.3.1.2. *Qu'est-ce que la responsabilité des gestionnaires publics ?*

L'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a supprimé la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et des régisseurs et a rénové l'ancien régime de responsabilité mis en œuvre par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), qui était commun aux gestionnaires publics (administrateurs ou agents publics, ordonnateurs, comptables ou régisseurs).

Comme pour le régime qui était précédemment sanctionné par la CDBF, les agents communaux sont soumis au nouveau régime juridictionnel de responsabilité, commun à l'ensemble des gestionnaires publics et confié à la Cour des comptes.

Ce nouveau régime, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, conduit à limiter l'intervention du juge financier à la sanction des infractions les plus graves portant sur les enjeux financiers les plus importants ou les plus attentatoires à l'ordre public financier.

Ces infractions, applicables aux personnels fonctionnaires ou contractuels, sont sanctionnées par des peines d'amendes plafonnées, dont le montant est déterminé par le juge, de manière individualisée et proportionnée à la gravité des faits reprochés, à leur éventuelle réitération ainsi que, le cas échéant, à l'importance du préjudice.

Les élus locaux ne sont justiciables qu'en cas d'inexécution d'une décision de justice ou, lorsqu'ayant fait usage de leur pouvoir de réquisition, ils ont accordé à autrui, à eux-mêmes ou à une personne morale, un avantage injustifié, ou, enfin, en cas de gestion de fait. Ont ainsi été reproduites les exceptions qui avaient déjà caractérisé le régime de responsabilité financière appliqué par la CDBF.

Le principe essentiel de séparation entre l'ordonnateur et le comptable (cf. § 5.3.1.1) ainsi que les missions de contrôle qui incombent aux comptables ont été confortés lors de la définition du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Au-delà des aspects juridictionnels, cette réforme s’inscrit également dans une volonté profonde de modernisation de l’action publique. Elle encourage ainsi un pilotage fondé sur une approche ciblée sur les enjeux tout en sécurisant les chaînes de travail à travers un dispositif adapté de maîtrise des risques.

### **5.3.2. L’exécution des recettes : principes et moyens modernes d’encaissement des fonds**

#### ▷ *L’ordonnateur :*

1. Constate les droits de la collectivité et calcule la créance.

Le fait générateur de la créance est constitué par une échéance de loyer, un service exécuté, etc.

2. Emet un ordre de recouvrer adressé au comptable public :

- établissement d’un titre de recette et inscription de chaque titre sur un bordereau récapitulatif signé par ses soins pour donner force exécutoire (cf. articles L.252A du livre des procédures fiscales et L.1617-5 du CGCT) ;
- enregistrement dans la comptabilité administrative servant à élaborer le compte financier unique ;
- envoi au comptable du bordereau appuyé des titres de recette et des pièces justificatives.

#### ▷ *Le comptable public :*

1. Vérifie à partir des pièces justificatives produites par l’ordonnateur :

- la régularité du titre de recette ;
- l’identification complète du débiteur.

2. Prend en charge et exécute l’ordre de recouvrer :

- enregistrement comptable ;
- envoi au débiteur de l’avis des sommes à payer pour l’inviter à payer et, si nécessaire, engagement des actions de recouvrement adéquates ;
- encaissement du règlement du débiteur.

#### ▷ *Les moyens dématérialisés et automatisés d’encaissement*

Le réseau de la DGFIP met à la disposition des communes des moyens de recouvrement des recettes adaptés à l’évolution des comportements des usagers et aux dispositions légales et réglementaires.

Dans un contexte de lutte contre la fraude et de la maîtrise des coûts de gestion, les collectivités doivent mettre fin aux encaissements par chèque à horizon 2027 et offrir des solutions de paiement alternatives à leurs usagers en les orientant prioritairement et majoritairement vers le paiement en ligne.

## **1. L'obligation de proposer un service de paiement en ligne aux usagers et le dispositif PayFiP**

Toutes les entités publiques encaissant des recettes au titre des ventes de produits, de marchandises ou de prestations de services, doivent se conformer à l'obligation de proposer un service de paiement en ligne à leurs usagers pour le règlement de leurs factures (art. L.1611-5-1 du CGCT).

Cette disposition s'applique pour les collectivités locales et leurs établissements publics, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, dès cinq mille euros de recettes annuelles (décret n° 2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018).

Elle concerne le règlement des factures émises par l'ordonnateur et prises en charge par le comptable dans l'application Hélios ainsi que les encaissements réalisés par les régies de recettes des collectivités locales.

Pour les titres de recettes émis par l'ordonnateur et pris en charge dans l'application Hélios, seul le dispositif PayFiP permet de se conformer à l'obligation.

PayFiP est une solution de paiement développée par la DGFIP et mise gratuitement à disposition des entités publiques pour les paiements en ligne. Ce service, accessible 24h/24 et sept jours sur sept, permet l'encaissement des produits locaux de manière entièrement sécurisée et automatisée, par carte bancaire (selon le choix de la collectivité, avec des coûts de commissionnement) et également par prélèvement unique et à compter de 2026 par virement simplifié (entièrement gratuits pour les collectivités locales). Pour les encaissements opérés par les régies de recettes, le recours à la solution de paiement en ligne de la DGFIP PayFiP est possible sachant que la collectivité peut choisir une autre plate forme de paiement en ligne proposée par des prestataires privés.

Pour les encaissements opérés par les régies de recettes, le recours à la solution de paiement en ligne de la DGFIP PayFiP est possible sachant que la collectivité peut choisir unetivités locales).

autre plate forme de paiement en ligne proposée par des prestataires privés.

## **2. La carte bancaire : permet un paiement simplifié au guichet, mais aussi à distance (internet, et application mobile)**

Les collectivités peuvent offrir à leurs usagers la possibilité de régler leurs dettes par carte bancaire, soit aux guichets des centres des finances publiques, soit auprès d'un régisseur de recettes, ou encore auprès d'un guichet d'un buraliste partenaire agréé. Les paiements peuvent s'effectuer sur place (par terminal de paiement électronique), en situation de nomadisme (par terminal de paiement mobile, tels que les TPE 3/4G ou mPOS) ou à distance en ligne (par Internet ou par smartphone).

L'adhésion d'une collectivité au système d'encaissement par carte bancaire s'effectue par l'intermédiaire des services départementaux des finances publiques (comptable public, conseiller aux décideurs locaux ou correspondant moyens de paiements).

### 3. Le prélèvement à échéance récurrente

Le prélèvement automatique sur le compte bancaire est un moyen de paiement adapté aux créances régulières et récurrentes des communes telles que frais de cantine, de garderie, loyers, redevances d'eau, etc. Il peut être utilisé soit en paiement d'une facture, soit en paiement automatique et régulier sur la base d'un échéancier.

Pour l'utilisateur, le prélèvement permet de se dégager des tâches matérielles liées au règlement. Pour la collectivité, le prélèvement assure des flux financiers à des dates choisies et connues, ce qui améliore la gestion de la trésorerie tout en limitant les tâches administratives.

### 4. Le paiement de proximité

Les usagers éloignés du numérique peuvent payer en espèces (dans la limite réglementaire de 300 €) ou par carte bancaire leurs factures d'impôts, d'amendes et publiques locales auprès d'un réseau dense de 15 000 buralistes agréés par l'État.

Pour permettre leur encaissement par les buralistes, les factures des collectivités locales doivent comporter un code « datamatrix ». mis aux normes par la DGFIP dès lors que cette dernière imprime les factures des collectivités locales. Les collectivités ayant recours aux services d'éditeurs privés pour leurs factures doivent demander à ces derniers de les mettre aux normes à leurs frais.

\_\_\_\_\_

La vignette permettant de repérer les buralistes acceptant les paiements en numéraire.

\_\_\_\_\_



#### 5.3.3. L'exécution des dépenses, le respect du délai global de paiement et l'utilisation des régies d'avances et de recettes

En matière d'exécution des dépenses, la répartition des rôles entre l'ordonnateur et le comptable public (trésorier) est la suivante :

▷ *L'ordonnateur* :

- constate les créances dues par la collectivité et les calcule.

- engage, liquide et ordonnance les dépenses. En certifiant le service fait, il atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation à payer.
- émet un ordre de payer adressé au comptable public selon les étapes suivantes :
  - établissement d'un mandat de dépense et inscription de chaque mandat sur un bordereau récapitulatif signé par ses soins pour certifier le service fait des dépenses concernées et attester le caractère exécutoire des pièces justificatives (cf. article D.1617-23 du CGCT);
  - enregistrement dans la comptabilité administrative servant à élaborer le compte financier unique;
  - envoi au comptable du bordereau appuyé des titres de recette et des pièces justificatives énumérées en annexe I du CGCT.

#### ▷ *Le comptable public :*

- *vérifie à partir des pièces justificatives produites par l'ordonnateur :*
  - la régularité du mandat de dépense ;
  - les points de contrôle définis par l'article 19 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.
- *prend en charge et exécute l'ordre de payer :* après avoir procédé à l'enregistrement comptable, il réalise le règlement du créancier par virement bancaire ou par prélèvement automatique.

Seul le comptable public est compétent pour payer les dépenses de la commune. La qualité des relations avec ses fournisseurs implique la mise en place d'un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable pour maîtriser le délai de paiement. À cette fin, il est nécessaire que l'acheteur public assure un suivi précis et rigoureux de l'exécution des marchés publics.

#### ▷ *Le respect des délais réglementaires de paiement*

Les collectivités sont astreintes au respect d'un délai réglementaire de paiement.

Du point de vue réglementaire, dans le secteur public local, le délai global de paiement (DGP) est de 30 jours. Il est réparti entre l'ordonnateur (acheteur public local) et le comptable public (DGFIP).

L'ordonnateur dispose de 20 jours pour assurer l'ensemble des tâches administratives relatives à la réception et l'enregistrement de la facture, ainsi qu'à son envoi à la chaîne aval de paiement. Le comptable doit vérifier la régularité des pièces justificatives, la validité de la créance et déclencher le règlement bancaire sous 10 jours.

Comme tout paiement effectué dans le cadre de la commande publique, le paiement au fournisseur n'intervient qu'une fois « le service fait », c'est-à-dire après que l'acheteur a constaté la livraison des prestations commandées et leur conformité par rapport aux exigences exprimées dans la commande. Ces deux condi-

tions vérifiées, le fournisseur peut envoyer sa demande de paiement. C'est la réception de cette facture par l'ordonnateur, et non la date d'émission de la facture, qui marque le point de départ du décompte effectif du DGP.

L'amélioration des pratiques en matière de suivi du DGP peut être également adossée à la signature d'une convention entre l'ordonnateur et le comptable, précisant leurs obligations respectives, afin de garantir un paiement à bonne date.

Pour éviter que le partage éventuel des responsabilités du retard de paiement entre l'ordonnateur et le comptable ne constitue un facteur de complexité administrative retardant le versement des intérêts moratoires aux fournisseurs et augmentant ainsi ces derniers, il est prévu que l'acheteur paie intégralement les intérêts moratoires indifféremment de leur origine (ordonnateur et/ou comptable) et se fasse ensuite rembourser par l'État de façon récursoire à hauteur de la part correspondant aux seuls retards imputables au comptable public.

### ▷ *Le fonctionnement des régies de recettes et/ou d'avances*

Seuls les comptables publics (trésoriers) sont habilités à exécuter les dépenses et recettes des collectivités et établissements publics dont ils ont la charge, en vertu de l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Toutefois, l'article 22 de ce décret précise que des régisseurs peuvent être chargés, pour le compte des comptables publics, d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement.

Ces régies d'avances et de recettes permettent, pour des raisons de commodité, à des agents placés sous l'autorité à la fois de l'ordonnateur et du comptable, d'exécuter un certain nombre d'opérations, de manière limitative et contrôlée. Cette procédure est notamment destinée à faciliter l'encaissement de certaines recettes et le paiement de certaines dépenses.

Pour en savoir plus, consultez la page dédiée du site [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr) (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gerer-les-finances-publiques-locales/execution-des-recettes-et-des-dependes-locales/regies-davances-et-de-recettes>), qui comporte de nombreuses informations sur la réglementation et les modalités de fonctionnement des régies, ainsi que des modèles d'actes. Pour toute information pratique sur la mise en place ou le fonctionnement d'une régie, le maire peut s'adresser à son comptable assignataire ou à son conseiller aux décideurs locaux.

### ▷ *Constitution de la régie*

La régie est créée :

- par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée de l'établissement public local (conseil communautaire, conseil syndical, conseil d'administration) ;

- par décision de l’ordonnateur si une délégation a été accordée par l’assemblée délibérante avec avis conforme et préalable du comptable public assignataire.

La création ou le maintien d’une régie doit répondre à une organisation et un besoin étudié au préalable. Au regard des risques inhérents au fonctionnement et à la difficulté de professionnaliser le métier de régisseur, il est recommandé de rationaliser les régies.

Quel que soit l’acte juridique qui crée la régie, il doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires auxquelles quelques mentions facultatives peuvent être ajoutées.

### ▷ *Les mentions à porter dans l’acte constitutif d’une régie*

#### **Dispositions obligatoires de la délibération ou de la décision :**

- le service auprès duquel est instituée la régie ainsi que l’adresse de la régie, le public concerné, la date de début des opérations ;
- l’objet de la régie : nature des opérations qui seront réalisées ;
- les modes de perception et la forme des justificatifs remis (régie de recettes) ;
- les modes de règlement des dépenses (régie d’avances) ;
- l’ouverture d’un compte au Trésor (sauf pour les régies ne réalisant que des opérations en numéraire) ;
- la limitation de l’encaisse et la périodicité du versement de l’encaisse (régie de recettes) ;
- la périodicité de production des pièces justificatives (régie de recettes) ;
- le montant maximum de l’avance à consentir (régie d’avances) ;
- l’indemnité de manquement de fonds ;
- la signature de l’autorité qualifiée pour instituer la régie.

#### **Dispositions facultatives de la délibération ou de la décision :**

- l’indemnité de manquement des fonds ;
- la création de sous-régies (ex : pour plusieurs sites).

### ▷ *Les trois types de régie*

#### **La régie de recettes**

En règle générale, les encaissements effectués par un régisseur de recettes (entrées à la piscine, au musée, etc.) se font :

- **« au comptant »** : le régisseur, à partir d’un tarif établi par la commune, calcule lui-même le montant des sommes dues par l’usager du service et les encaisse aussitôt ;

- ou « **au constaté** » : l'encaissement est précédé de l'intervention d'un service de la commune qui calcule (liquide) le montant des sommes dues, notamment dans le cas de redevances, de taxes, de remboursement de services rendus. Au vu de la facture établie par le service liquidateur, le régisseur perçoit la somme due. La pertinence de ce type de régie par rapport à un circuit de facturation classique et dématérialisé doit être analysé en amont de sa mise en place.

Un justificatif de paiement est obligatoirement remis au débiteur.

Le régisseur est tenu de reverser la totalité de l'encaisse qu'il détient selon des modalités déterminées par l'acte constitutif. Ce reversement a lieu dès que le montant en numéraire détenu atteint le maximum fixé par l'acte de création de la régie, ou selon la périodicité prévue par cet acte (au minimum une fois par mois). Les justifications des recettes encaissées (droits d'entrée à la piscine, par exemple) sont également transmises aux dates prévues dans l'acte de création de la régie.

### **La régie d'avances**

Grâce à une avance qui lui est versée par le comptable, le régisseur paie lui-même directement certaines dépenses énumérées dans l'acte constitutif de la régie, au vu des mêmes pièces justificatives que celles exigées par les comptes publics pour les paiements assignés sur leur caisse. La validité de la créance se justifie par le service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la production des justificatifs. Les modes de règlement doivent être autorisés par l'acte constitutif de la régie (numéraire, carte bancaire, prélèvement automatique, virement, instruments de paie, le cas échéant le chèque).

### **La régie d'avances et de recettes**

Il existe des régies d'avances et de recettes, chargées à la fois de l'encaissement de recettes et du paiement de dépenses; ainsi fonctionnent les régies de colonies de vacances (encaissement des participations des familles et paiement des dépenses liées à l'organisation des activités sportives), les régies de spectacles ou les régies dans le domaine de la petite enfance ou de l'aide sociale.

Les régies d'avances et de recettes sont soumises aux dispositions relatives aux régies de recettes en ce qui concerne les recettes encaissées, et aux régies d'avances en ce qui concerne les dépenses payées.

L'ouverture d'un compte de dépôts de fonds au Trésor (ou compte DFT) est imposée par la réglementation. Elle permet l'individualisation des flux de trésorerie sur un compte bancaire dédié à la régie. Elle constitue en outre le corollaire à la mise en place d'une offre de moyens de paiement dématérialisés tels que PayFip ou l'encaissement par carte bancaire, et améliore et sécurise le suivi des opérations d'encaissement par le régisseur sur sa banque en ligne. Il peut toutefois être toléré que les régies ne réalisant que des opérations en numéraire ne détiennent pas de compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT).

Le comptable local ou le conseiller aux décideurs locaux peut accompagner l'ordonnateur dans les démarches préalables à l'ouverture d'un compte DFT auprès de la direction départementale des finances publiques de rattachement de la régie.

### ▷ *L'évolution des modalités de dégage­ment et d'approvisionnement des régies en espèces*

#### **Les modalités de dégage­ment et d'approvisionnement des régies en espèces**

Les régisseurs des collectivités locales qui auraient encore des espèces en gestion (en encaissement ou en décaissement) doivent les déposer et/ou les retirer exclusivement auprès des guichets de La Banque postale selon les modalités (fréquences et montants notamment) définies dans le cadre du contrat entre la DGFIP et La Banque postale.

Ce dispositif permettra de minimiser les déplacements des régisseurs et de maintenir le suivi comptable des opérations dans les mêmes conditions que si le dépôt avait été réalisé dans une trésorerie de la DGFIP. Le comptable public assurera toujours son rôle de contrôle et de conseil auprès des régisseurs (réglementation, visa et contrôle des pièces justificatives).

### ▷ *La nomination du régisseur*

Un régisseur est une personne physique, le plus souvent un agent de la commune ou d'un établissement public local (titulaire ou contractuel), mais ce peut être aussi une personne extérieure à la collectivité (à condition qu'elle soit majeure et ressortissante européenne).

Le régisseur est nommé par un acte émanant du maire (décision ou délibération ou arrêté), après avis conforme du comptable. Il lui est conseillé, dès sa nomination, de prendre contact avec les services du comptable pour arrêter les modalités pratiques de fonctionnement de la régie (ouverture du compte, procurations, remise d'un fonds de caisse, etc.) L'attribution ou non d'une indemnité de manie­ment de fonds est précisée dans l'acte constitutif de la régie.

Lorsqu'il y a changement de régisseur ou remplacement d'un régisseur titulaire par son suppléant ou par un régisseur intérimaire, il convient de procéder à une opération dite de « remise de service », qui permet de déterminer les opérations relevant soit du régisseur, soit de son remplaçant et qui peut avoir lieu en présence du comptable et de l'ordonnateur. En cas d'impossibilité pour le régisseur, titulaire ou intérimaire, d'assister lui-même à la remise de service, la prise en charge est faite obligatoirement et le procès-verbal établi en présence de l'ordonnateur ou de son représentant.

### ▷ *La nomination d'un régisseur intérimaire*

Un régisseur intérimaire doit être nommé en cas de cessation de fonctions du régisseur titulaire, dans l'attente de son remplacement ou lorsque ce dernier est absent ou empêché pour une durée excédant deux mois (article R.1617-5-1 du CGCT). L'intérim des fonctions de régisseur ne peut excéder six mois renouvelable une fois : à l'issue de cette période, il appartient à l'ordonnateur de nommer un nouveau régisseur titulaire. Le régisseur intérimaire peut percevoir une indemnité de manquement de fonds, dont le montant est précisé dans l'acte de nomination.

Le régisseur peut être assisté de mandataires.

Le recours à des mandataires doit être prévu dans l'acte constitutif de la régie (article R.1617-5-2-II du CGCT). Les mandataires sont nommés par l'ordonnateur sur avis conformes du comptable et du régisseur.

### **5.3.4. Payer au véritable créancier de la commune : la lutte contre les escroqueries aux faux ordres de virements (FOVI)**

Une escroquerie aux FOVI est une fraude; le fraudeur détourne un paiement par virement bancaire destiné à un créancier (fournisseur ou agent) de la collectivité par usurpation de son identité. Elle touche toutes les collectivités publiques, quelle que soit leur taille.

#### ▷ *Les modes opératoires*

Selon le mode opératoire le plus répandu, le fraudeur contacte (par téléphone, courrier, courriel) les services de l'ordonnateur en se faisant passer pour un fournisseur, un pensionné, un agent public ou en mettant en place un faux affacturage. Il transmet de nouvelles coordonnées bancaires, et/ou une facture falsifiée pour en détourner les règlements. Souvent le compte frauduleux est ouvert dans une néo-banque ou une banque à l'étranger. Le changement des coordonnées bancaires du véritable créancier de la collectivité s'effectue ainsi en usurpant son identité ou celle de la collectivité débitrice.

Dans des cas plus rares, l'escroc se fait passer pour la direction et demande à un agent de la collectivité d'effectuer de manière urgente et confidentielle un virement important à un tiers. Ce mode opératoire est appelé « fraude au président ».

#### ▷ *Les signaux d'alerte*

- demande de changement de RIB, en particulier au profit d'une néo banque ou d'une banque étrangère ;

- transmission de factures ou de nouveaux RIB par courriel, hors Chorus Pro.

### ▷ *La prévention à mettre en place*

- s'agissant des fournisseurs de la collectivité : prendre en compte uniquement les coordonnées bancaires et les factures déposées dans la plateforme nationale CHORUS PRO ;
- pour les demandes de changement de coordonnées bancaires : en cas de doute, appeler le fournisseur ou l'agent à l'origine de la requête à partir de coordonnées fiables (dossier, site internet de l'entreprise ou pages jaunes, et non à partir de coordonnées dans un mail ou dans les pièces justificatives jointes au paiement, factures...) pour confirmer la demande et les nouvelles coordonnées bancaires ;
- mentionner les coordonnées bancaires sur l'ensemble des documents contractuels ;
- sensibiliser régulièrement l'ensemble des agents de la sphère financière ou RH (service financier, comptabilité, gestionnaire RH, secrétariat et standard) en particulier ceux assurant l'exécution des dépenses de la collectivité ;
- pour éviter le piratage des messageries électroniques de la collectivité :
  - changer de mot de passe régulièrement et au moindre doute ;
  - ne jamais cliquer sur des liens ;
  - ne pas prendre contact à partir de messages suspects ;
  - ne jamais communiquer d'informations d'authentification de messagerie, y compris au fournisseur d'accès.

### ▷ *Les actions à réaliser, le plus rapidement possible*

#### **En cas de tentative de fraude aux FOVI**

(le paiement vers le compte bancaire du fraudeur a été déjoué)

Informez immédiatement le comptable public de votre collectivité. Lui communiquer :

- les coordonnées bancaires présumées frauduleuses ;
- les pièces (courriels, etc.) avec le nom de l'escroc présumé, son adresse de messagerie, son numéro de téléphone.

Identifiez les paiements déjà réalisés, à venir ou en instance, pour effectuer les rejets et blocages nécessaires et en avertir le comptable.

Bloquez les coordonnées bancaires frauduleuses dans les applications informatiques de la collectivité locale.

Portez plainte auprès d'un service de police ou de gendarmerie, le plus rapidement possible.

#### **En cas de fraude avérée aux FOVI**

(le paiement a été effectué sur le compte bancaire du fraudeur)

Désintéresser le véritable fournisseur pour éviter les intérêts moratoires.

1. Informer immédiatement le comptable public de votre collectivité. Lui communiquer :
  - les coordonnées bancaires présumées frauduleuses ;
  - les pièces (courriels, etc.) avec le nom de l’escroc présumé, son adresse de messagerie, son numéro de téléphone.
2. Identifier les paiements déjà réalisés, à venir ou en instance, pour effectuer les rejets et blocages nécessaires et en avertir le comptable.
3. Bloquer les coordonnées bancaires frauduleuses dans les applications informatiques de la collectivité locale.
4. Porter plainte auprès d’un service de police ou de gendarmerie.
5. Pour les fraudes avérées, pour lesquelles le paiement a été effectué sur le compte bancaire frauduleux, remandater la dépense pour désintéresser le véritable créancier pour éviter les intérêts moratoires.

### 5.3.5. Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ?

Les principes de tenue et d’organisation de la comptabilité de la commune sont définis par l’instruction interministérielle budgétaire et comptable, dite M57, publiée au *Journal officiel* et mise à jour annuellement en concertation avec les représentants des associations d’élus. Cette instruction budgétaire et comptable, la plus aboutie en termes de règles budgétaires, intègre bon nombre des nouvelles normes comptables élaborées par le Conseil de normalisation des comptes publics.

Le comptable public, relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), est seul chargé de la tenue de la comptabilité générale de la commune qui sert à établir, à la clôture de l’exercice annuel, les tableaux du compte financier unique relevant de sa compétence.

Parallèlement, l’ordonnateur (le maire) tient une comptabilité administrative, plus centrée sur les aspects budgétaires, lui permettant d’élaborer le compte financier unique sur les aspects le concernant.

Le compte financier unique soumis au vote de l’assemblée délibérante est ainsi produit conjointement par l’ordonnateur et le comptable public.

#### ▷ *La comptabilité administrative de l’ordonnateur*

La comptabilité administrative est tenue en partie simple par l’ordonnateur (le maire), qui enregistre les opérations d’émissions de titres de recette ou de mandats de dépense. Elle permet de suivre en permanence la consommation des crédits et de s’assurer du respect des autorisations budgétaires votées par le conseil municipal. Elle a également pour objectif de retracer, tant en recettes

qu'en dépenses, l'exécution du budget et à dégager les résultats budgétaires de l'exercice.

L'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées : à la clôture de l'exercice budgétaire, qui intervient au 31 janvier de l'année N+1, il établit, sur les états relevant de sa compétence, le **compte financier unique** du budget principal ainsi que ceux correspondant aux différents budgets annexes.

Le compte financier unique, sur le périmètre relevant de l'ordonnateur :

- rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget (au niveau du chapitre) des réalisations effectives en dépenses (mandats) et en recettes (titres) ;
- présente les résultats comptables de l'exercice ;
- est soumis par le maire, pour approbation, au conseil municipal qui l'arrête définitivement par un vote avant le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

### ▷ *La comptabilité générale du comptable public (chef du service de gestion comptable)*

Elle est tenue en partie double et décrit en permanence la situation patrimoniale de la collectivité, c'est-à-dire tout ce que la collectivité possède, tout ce qu'elle doit ou ce qu'on lui doit et la situation de la trésorerie (les disponibilités). Les règles de comptabilité générale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de leur action ; ces règles répondent à des normes fixées par le ministre chargé du budget, après avis du Conseil de normalisation des comptes publics, le cas échéant.

À la clôture de l'exercice, le comptable public produit les états du compte financier unique relevant de sa compétence par budget voté (budget principal et budgets annexes). Dans la partie relevant du comptable public, le compte financier unique retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes au niveau le plus fin. Le CFU comporte :

- une balance générale de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers, notamment, correspondant aux créanciers et débiteurs de la commune) ;
- le bilan comptable de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la commune ou de l'établissement local.

Pour le comptable, la reddition annuelle des comptes est une charge de fonction et une obligation d'ordre public.

## Le compte financier unique

L'ordonnance n° 2025-526 relative à la généralisation du compte financier unique a été publiée au *Journal officiel* du 13 juin 2025. Elle rend obligatoire la mise en œuvre du compte financier unique au plus tard pour les comptes de l'exercice budgétaire 2026 pour l'ensemble des collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics, et d'autres entités listées dans l'article 205 de la loi de finances pour 2024.

Du fait de cette évolution législative :

- le référentiel M57 devient le référentiel de droit commun, obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, pour l'ensemble des entités publiques locales soumises à l'obligation de produire un CFU, dont le périmètre est défini par l'article 205 de la loi de finances pour 2024 ;
- la transmission par voie numérique des documents budgétaires au représentant de l'État devient obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour ces mêmes entités publiques locales ;
- les notions de compte administratif et de compte de gestion disparaissent dans les textes pour les entités précitées ;
- la notion de compte financier disparaît également pour les établissements publics locaux sous instruction M4 (EPIC) qui devront produire un CFU conforme à la maquette du CFU M4 fixée par arrêté, sur leurs comptes de l'exercice budgétaire 2026 et au-delà.

### 5.3.6. Comment améliorer la fiabilité des comptes locaux ?

*«Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière»* (second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution). En vertu de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, la qualité des comptes publics locaux est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget. Elle doit répondre aux objectifs suivants :

- 1° les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur (cf. instruction budgétaire et comptable M57 pour le budget principal et pour les budgets annexes à caractère administratif, instruction budgétaire et comptable M4 pour les budgets annexes à caractère industriel et commercial) ;
- 2° ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;

- 3° ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
- 4° ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs, en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
- 5° ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;
- 6° ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes, visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

Afin d'aider les ordonnateurs à choisir le bon compte d'enregistrement des dépenses et des recettes, un guide des imputations budgétaires et comptables a été élaboré. Il est disponible sur le site internet des collectivités locales (Gérer les finances publiques locales > Budget > Instructions budgétaires et comptables > Le référentiel M57 > Guide des imputations budgétaires et comptables).

### ▷ *Dans quel but ?*

Une tenue de comptes de qualité revêt une importance accrue, pour les collectivités locales, dans un contexte budgétaire et de financement des grands projets d'investissement très évolutif. En effet, la comptabilité renseigne sur la situation financière de la collectivité et alimente les différents outils de gestion utilisés par les services communaux.

La démarche de qualité des comptes est donc le moyen d'assurer davantage de transparence sur la situation financière :

- par une meilleure connaissance des actifs (biens et créances détenus par la collectivité) et des passifs (dettes et emprunts contractés) ;
- par la sincérité du résultat (différence entre le montant des charges payées par la collectivité sur une année et les recettes dont elle bénéficie) ;
- par une information claire, pertinente, lisible et périodique.

L'objectif de fiabilité comptable répond pleinement au besoin des élus de mieux connaître, mieux gérer et mieux préserver le patrimoine matériel et immatériel de la collectivité.

La qualité comptable est aujourd'hui un objectif commun à toutes les entités du secteur public. L'article 47-2 précité de la Constitution définit les exigences de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques, ce qui implique une action sur la qualité des comptes mais aussi un renforcement du dispositif de contrôle interne comptable et financier au sein de chaque entité.

La fiabilité des comptes dépend tout autant de l'ordonnateur que du comptable. En effet, c'est la collectivité qui initie les opérations financières. Elle implique une action soutenue de l'ensemble des acteurs d'une même chaîne de travail :

- les élus qui prennent les décisions ;
- les services de la collectivité (notamment les services gestionnaires chargés de mettre en œuvre les choix budgétaires et de leur donner une consistance juridique puis financière) ;
- le comptable qui paye la dépense ou encaisse la recette et les comptabilise.

Ainsi, tout acteur de la chaîne budgétaire et comptable, depuis le vote de l'autorisation budgétaire et l'engagement juridique jusqu'à l'établissement des comptes clos, est responsable de la qualité des comptes.

### ▷ *Comment ?*

Pour le maire, fiabiliser les comptes de sa commune pour obtenir une situation comptable de qualité nécessite de prioriser ses actions et de mener une démarche progressive, en partenariat avec son comptable.

L'amélioration de la qualité des comptes passe par différents chantiers de modernisation de l'action des collectivités locales comme, par exemple, la dématérialisation totale des échanges entre l'ordonnateur et le comptable. Ces actions de modernisation vont permettre d'améliorer sensiblement la qualité des procédures, de faciliter les tâches et de mieux sécuriser les processus comptables et financiers à enjeux.

La fiabilisation des comptes doit également amener à porter un regard critique et objectif sur les éléments financiers contenus dans les comptes de la collectivité. Cela consiste à s'assurer de la justification et du respect des normes et des principes comptables, en réalisant un premier diagnostic en fonction du référentiel comptable applicable.

### **Signature d'une convention par le maire et le comptable public**

De nombreux élus ont déjà entamé un travail de fiabilisation des comptes de leur collectivité, en collaboration avec les services de la DGFIP, sous la forme d'une « convention de partenariat », document co-signé par le maire et son comptable afin d'arrêter en commun un ensemble d'actions destinées à moderniser les chaînes de travail, à formaliser le contrôle interne de ces chaînes, à dématérialiser ces dernières et, *in fine*, à fiabiliser les comptes en résultant. Ces conventions permettent à chacun de s'engager à des actions concrètes et d'en suivre la mise en œuvre.

Les travaux d'amélioration de la qualité des comptes doivent être également l'occasion de développer la maîtrise des risques sur l'ensemble de la chaîne de travail. L'arrêté du 11 mai 2011 modifié portant fixation des modalités de justification

des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé permet ainsi le déploiement d'un « contrôle allégé en partenariat » sur une chaîne de gestion des dépenses, après son diagnostic en commun par l'ordonnateur et le comptable.

### **Organisation d'une synthèse de la qualité des comptes par les services de la DGFIP**

Par ailleurs, il est possible d'engager, en lien avec le comptable public et le conseiller au décideur locaux (CDL), un examen portant sur la qualité des comptes clos d'une collectivité via le dispositif de synthèse de la qualité des comptes locaux.

Cet exercice vise à mettre en exergue les points positifs et les points d'amélioration de tenue de la comptabilité et s'attache à en expliciter les enjeux en proposant une « démarche de progrès ». Elle porte exclusivement sur la qualité comptable et n'aborde ni la gestion, ni les éléments d'analyse financière. Elle s'appuie sur un document élaboré par le comptable ou le conseiller aux décideurs locaux et présenté à l'exécutif local, dans un premier temps, puis à l'assemblée délibérante ou à la commission des finances, dans un second temps.

La synthèse de la qualité des comptes locaux se caractérise par sa souplesse et sa transversalité. Elle permet de renforcer le partenariat entre les acteurs locaux sur les sujets d'amélioration de la qualité des comptes et de valoriser l'expertise de la DGFIP dans un cadre élargi. Elle a vocation à s'assurer de la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités locales et de leurs groupements.

### **Recours volontaire à la certification des comptes de la collectivité**

Certaines collectivités peuvent également inscrire leurs travaux de fiabilisation comptable dans le cadre d'une démarche volontaire de certification de leurs comptes par un organisme externe. La certification des comptes des collectivités locales constitue une **démarche volontaire** de recours à un commissaire aux comptes ou à un expert-comptable, en vue de la délivrance d'une opinion sur les comptes annuels. La certification des comptes constitue un levier de renforcement de la démarche de maîtrise des risques et d'approfondissement de la relation ordonnateur-comptable.

Une démarche de fiabilisation des comptes n'a de sens que s'il existe, au sein de la collectivité, un dispositif de contrôle interne (c'est-à-dire de maîtrise des risques) organisé et permanent. Ce dispositif, destiné à sécuriser les procédures comptables et financières de la collectivité, se définit traditionnellement comme l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par la direction d'une entité pour maîtriser le fonctionnement de son activité, de manière à fournir une assurance raisonnable d'atteinte de l'objectif de fiabilité comptable. Il repose sur trois leviers principaux :

- l'organisation des services (qui fait quoi : organigrammes fonctionnels, définition des profils d'accès au système d'information, etc.) ;
- la documentation des procédures (cartographies des risques, fiches de procédures, guides, etc.) ;
- la traçabilité des contrôles (formalisation des contrôles clés d'une procédure pour mieux évaluer la qualité de la chaîne de travail, traçabilité des contrôles informatiques, etc.).

Un guide sur le renforcement du contrôle interne comptable, en ligne sur le site [collectivites.locales.gouv.fr](http://collectivites.locales.gouv.fr), explicite les notions ainsi que les modalités d'organisation du contrôle interne comptable.

### 5.3.7. La démarche et les outils de la maîtrise des risques comptables et financiers

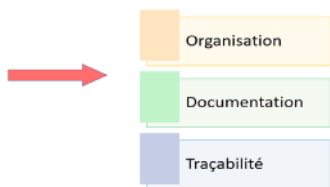
La démarche en trois étapes :

**1. Identifier et hiérarchiser les risques :** définir et détailler les fonctions dans une cartographie des processus. Sur ces processus, identifier et évaluer les risques.



- ▷ L'élaboration de la cartographie des risques va permettre de définir des processus prioritaires à fiabiliser ;
- ▷ Sur cette base, des actions sont définies et mises en œuvre pour corriger les points faibles et anticiper les risques futurs ;
- ▷ Ces actions peuvent être suivies à partir d'un plan d'action, actualisé annuellement.

**2. Renforcer le dispositif de maîtrise des risques** sur la base de trois leviers. En activer un ou plusieurs :



- ▷ Organiser les services en répondant à la question qui fait quoi : définition des profils d'accès au système d'information, etc.) ;
- ▷ Documenter les procédures : organigramme fonctionnel, cartographies des risques, fiches de procédures, guides, etc. comment fait-on les tâches du service ?
- ▷ Garder une trace des contrôles faits pour vérifier que les risques sont maîtrisés (formalisation des contrôles clés d'une procédure pour mieux évaluer la qualité de la chaîne de travail, traçabilité des contrôles informatiques, etc.).

**3. Évaluer le dispositif de contrôle interne :**



- ▷ La procédure est-elle sécurisée ? Le risque est-il couvert ? Les actions mises en place sont-elles efficaces pour couvrir le risque ?
- ▷ Diagnostiquer les processus mis en place par les acteurs ;
- ▷ Audit ;
- ▷ Reporting des résultats des évaluations pour enrichir la cartographie des risques.

Cette démarche n'est pas spécifique au domaine comptable et financier ; il est recommandé de la mettre en œuvre dans **tous les domaines métier**.

Les outils disponibles : site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr), rubrique Contrôle interne.

- le **livret « Maîtriser les risques financiers et comptables dans une petite commune »** Ce document présenté sous forme de questions, simple et opérationnel, a été élaboré en lien avec le CNFPT guide les petites collectivités locales dans l'identification et la maîtrise de leurs risques ; il permet de se poser les bonnes questions dans les secteurs les plus à risques (ex : régies, commande publique, attribution de subventions, sécurité informatique) et d'acquérir les bons réflexes pour initier une démarche de contrôle interne.
- le **guide sur le renforcement du contrôle interne comptable** explicite de manière détaillée les notions ainsi que les modalités d'organisation du contrôle interne comptable.
- le **diagnostic de maîtrise des risques (DMR)** permet un auto-diagnostic de l'état d'avancement de la démarche dans les domaines de l'organisation, de la

documentation, de la traçabilité, du pilotage et du système d'information. Une version allégée est en cours de test.

- le guide méthodologique relatif au contrôle interne des systèmes d'information des collectivités locales.
- un **kit de sécurisation des régies**, court, simple et opérationnel, reprend sous forme de quelques fiches les éléments essentiels et nécessaires à connaître pour sécuriser une régie.

### 5.3.8. Vers le zéro papier : la dématérialisation des échanges avec le comptable public

La comptabilité du trésorier est tenue dans une application de la DGFIP dénommée Hélios qui a été conçue, dès l'origine, pour favoriser la circulation de l'information comptable et financière sous forme de flux électroniques entre les différents acteurs, en supprimant progressivement les diverses sources d'envoi de papier.

À cet effet, l'interopérabilité entre l'application Hélios et le système d'information des communes repose sur le développement d'un protocole informatique dénommé PES V2 (protocole d'échange standard version 2) qui permet de transmettre des données comptables très détaillées et structurées (format de type XML) et de transporter les pièces comptables et leurs pièces justificatives dans un même flux électronique. Le dispositif autorise également la signature électronique des pièces comptables (titres de recette, mandats de dépense et bordereaux les récapitulant).

Un protocole dit « PES aller » permet à l'ordonnateur d'adresser à son comptable toutes les informations comptables et leurs justificatifs par voie électronique. Il est complété d'un « PES retour », destiné à extraire du système Hélios des informations destinées à intégrer le système d'information de l'ordonnateur (modalités d'exécution des ordres de payer et de recouvrer, par exemple).

La dématérialisation des pièces justificatives (jointes aux pièces comptables) vise les états liés à la paye, délibérations, factures, pièces de marchés publics, etc. Elle suppose d'adapter les documents aux formats attendus (format XML en particulier), d'adopter les outils adéquats (gestion électronique des données, notamment) et, en général, de réorganiser la circulation de l'information interne à la commune et en direction du comptable. L'arrivée de la facturation électronique dans la sphère publique, intervenue progressivement entre 2017 et 2020 via un portail national dénommé « Chorus Pro », a largement favorisé l'extension d'une dématérialisation de bout en bout dans les collectivités locales.

Les pièces justificatives dématérialisées peuvent être transportées dans le même flux PES que les pièces comptables. Les flux sont transmis, selon le choix de l'or-

donateur, par dépôt direct sur un portail internet *ad hoc* créé par la DGFIP et appelé «portail Internet de la gestion publique» (PIGP – <https://portail.dgfip.finances.gouv.fr/>), ou par l'action d'un tiers de télétransmission (TDT) externe choisi par la collectivité.

Enfin, la collectivité se dote d'un dispositif de signature électronique reposant sur deux composantes :

- un certificat de signature (soit celui proposé par DGFIP et obtenu auprès du comptable, soit celui d'un prestataire du marché);
- l'outil de signature proprement dit, proposé, soit par la DGFIP (XéMélios), soit par un tiers homologué (prestataire informatique, TDT ou autre).

Dès l'élection du maire et des adjoints, l'exécution des opérations de recette et dépense doit être assurée. Pour être en capacité de signer électroniquement les bordereaux de dépense et de recette, la collectivité doit se procurer des certificats électroniques nominatifs auprès d'une autorité de certification du marché ou bien de la DGFIP.

Par ailleurs, la collectivité a également vocation à dématérialiser, via le PES, les «avis des sommes à payer» (ASAP) qu'elle adresse aux usagers de ses services. Ainsi, depuis mi-décembre 2025 l'usager, en se connectant à son Espace Numérique Sécurisé Unifié (ENSU) mis en place par la DGFIP, trouve non seulement ses avis d'imposition mais aussi ses factures locales. Cela permet, d'une part, aux collectivités de réduire leurs coûts d'édition et, d'autre part, d'inciter les usagers à recourir à la solution de paiement dématérialisée PayFiP.

Enfin, dans le cadre de la réforme de la facturation électronique, la DGFIP assurera la transmission par Hélios vers Chorus Pro des factures porteuses de TVA émises par les services des communes assujettis à TVA à destination des entreprises.

---


**À noter :** Pour les particuliers comme pour les professionnels, la transmission entièrement dématérialisée n'est possible que si la facture est produite au format «XML» par le système d'information de l'ordonnateur et transmise via le protocole PES ASAP.

---

### ▷ *Les principaux avantages de la dématérialisation pour une commune*

La dématérialisation constitue un enjeu stratégique pour les organismes publics locaux, qui doivent fournir rapidement un grand nombre d'informations financières à différents partenaires. Les avantages de la dématérialisation sont multiples : cette dernière sécurise l'information comptable, réduit les coûts de traitement des documents (édition, manipulation, transport) et accélère les délais de

règlement des dépenses et d'encaissement des recettes. La dématérialisation engendre donc des gains de productivité, en permettant aux différents intervenants de se repositionner sur des tâches à plus forte valeur ajoutée.

<b>Gains de productivité</b> : gain du temps passé à créer et à modifier des documents papier intermédiaires, à gérer ces documents, à les rechercher et les ranger dans des dossiers,....		
<b>Économies</b> de matériel, d'énergie et d'espace occupé par le papier, ce qui limite également les coûts associés aux photocopies, aux impressions et aux expéditions (frais postaux, frais de transport,...).		<b>Meilleure sécurité</b> de l'archivage et de l'accès à l'information (indexation, traçabilité,...).
<b>Meilleure circulation de l'information</b> au sein de l'organisme et avec son comptable public (rapidité, fiabilité,...).		
<b>Conservation du capital intellectuel et du savoir faire</b> grâce à une gestion de l'information plus appropriée. Un document papier mal archivé est une information perdue. De même, la capitalisation des connaissances au travers d'un système informatique permet de sauvegarder le savoir-faire des agents qui serait perdu au moment de leur départ. La gestion électronique de documents permet de maximiser le rendement global de l'administration de l'organisme public local		

La dématérialisation complète de la chaîne comptable et financière reliant l'ordonnateur et le comptable et les juridictions financières (à la disposition desquelles sont mis les états financiers annuels, les pièces comptables et les pièces justificatives) constitue désormais une réalité avec plus des trois quarts des collectivités en dématérialisation totale (données enregistrées à la fin 2019). Cette réussite est le fruit de travaux menés dans le cadre d'une structure nationale partenariale (SNP), qui regroupe des représentants des associations nationales d'élus locaux, de la DGFIP et d'autres administrations d'État, ainsi que des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes). La SNP conçoit et décide des modalités techniques de la dématérialisation, à la fois dans le secteur public local et pour les hôpitaux publics. Une convention cadre nationale relative à la dématérialisation, régulièrement mise à jour, rassemble les préconisations émises par la SNP.

L'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe ») a de surcroît, créé une obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de transmettre « sous forme dématérialisée, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes ». Cette obligation a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour les communes concernées par l'obligation, près de 90 % des mandats de dépense étaient appuyés de pièces justificatives dématérialisées à la fin septembre 2019.

## ▷ *L'accompagnement des communes par la DGFIP*

La DGFIP intervient à différents niveaux pour accompagner les ordonnateurs dans la démarche. En premier lieu, elle met différents outils à leur disposition :

- le PIGP, portail Internet permettant de consulter en ligne les données enregistrées dans Hélios et d'échanger des données dématérialisées ;
- un outil de signature électronique des pièces comptables, qui permet de supprimer leur équivalent sur support papier (délivrance gratuite d'un certificat de signature et outil intégré dans une liseuse informatique dénommée XÉMélios) ;
- l'outil XÉMélios, pour lire et traiter les pièces comptables et justificatives dématérialisées ;
- l'Outil de Recherche et de Consultation (ORC), offre de service portée conjointement par le Service interministériel des Archives de France et la DGFIP, permettant de rechercher et de consulter les pièces comptables et justificatives du Secteur Public Local (SPL) dématérialisées stockées dans le silo Atlas de la DGFIP pour des exercices clos et ce, sur une profondeur de dix exercices.

En second lieu, la DGFIP publie l'ensemble des informations utiles sur le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>. La convention cadre nationale, les offres de service de la DGFIP et la liste des dispositifs de transmission homologués y sont notamment consultables.

L'ensemble du réseau de la DGFIP se mobilise fortement sur le thème de la dématérialisation. À l'échelon national, une Mission donnée et numérisation des échanges valide les solutions proposées par les prestataires informatiques du marché, éditeurs comptables et financiers (et auto-éditeurs), fournisseurs de solutions de dématérialisation des pièces justificatives et tiers de télétransmission. Chaque direction régionale ou départementale des finances publiques dispose, quant à elle, d'un ou plusieurs « correspondants dématérialisation » venant en appui des comptables et des conseillers aux décideurs locaux pour accompagner les maires dans la mise en place progressive de la dématérialisation de la commande publique et de l'obligation légale faite aux collectivités de proposer à leurs usagers un moyen de paiement dématérialisé.

## 5.4. DÉFINIR VOTRE POLITIQUE FISCALE

### 5.4.1. Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?

La fiscalité directe locale inclut des taxes dites ménages (taxe d'habitation sur les résidences secondaires et logements vacants, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) et des impôts économiques sur les professionnels (cotisation foncière des entreprises, impositions forfaitaires

sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales). La détermination de l'assiette des trois taxes dits « ménages » et de la cotisation foncière des entreprises se fait à partir de la valeur locative cadastrale des immeubles.

### ▷ *Qu'est-ce que la valeur locative cadastrale ?*

La valeur locative cadastrale, notion fondamentale de la fiscalité directe locale, correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire une propriété louée à des conditions normales. Les modalités d'évaluation varient selon la nature du local à évaluer. On distingue les locaux d'habitation, les locaux professionnels et les établissements industriels. Chaque catégorie obéit à des modalités d'évaluation spécifiques pour la détermination de leurs valeurs locatives.

La valeur locative cadastrale des locaux d'habitation est déterminée, dans la généralité des cas, par comparaison avec celle de locaux de référence choisis dans la commune. À chaque local de référence, est associé un tarif d'évaluation (exprimé en €/m<sup>2</sup> pondéré) reflétant le marché locatif à la date de référence du 1<sup>er</sup> janvier 1970 pour la métropole. Le montant des valeurs locatives dites « 1970 » a été actualisé en 1980 à l'aide de coefficients définis pour chaque département. Les valeurs locatives ont depuis été revalorisées tous les ans par application d'un coefficient fixé au niveau national par la loi de finances de l'année et, à compter de 2018, d'un coefficient correspondant à l'évolution des prix à la consommation.

La valeur locative cadastrale des locaux professionnels (locaux commerciaux, locaux de bureaux, locaux à usage professionnel, etc.) repose depuis 2017, sur une méthode tarifaire (tarif exprimé en €/m<sup>2</sup>) déterminée en fonction du marché locatif ou, lorsque les locaux présentent des caractéristiques exceptionnelles, sur une évaluation par voie d'appréciation directe. Pour l'application de la méthode tarifaire, les locaux sont classés en dix sous-groupes (MAG : magasins et lieux de vente, BUR : bureaux et locaux divers assimilables, DEP : lieux de dépôt ou de stockage et parcs de stationnement, etc.), comprenant au total 39 catégories, en fonction de leur nature et de leur destination. Les tarifs par mètre carré sont déterminés par catégorie de propriété sur la base des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation. Ces secteurs regroupent les communes ou sections cadastrales de communes qui, dans le département, présentent un marché locatif homogène. Les tarifs peuvent être majorés ou minorés par un coefficient de localisation destiné à tenir compte de la situation particulière de la parcelle d'assise de la propriété au sein du secteur d'évaluation (parcelle enclavée, proche des axes de communication routiers, etc.) et sont mis à jour chaque année à partir des loyers déclarés par les exploitants.

La valeur locative cadastrale des établissements industriels est déterminée selon la méthode dite « comptable » prévue à l'article 1499 du CGI. Cette méthode consiste à apprécier la valeur locative à partir du prix de revient des différents

éléments des établissements industriels. Il est appliqué au prix de revient des différents éléments des établissements industriels des taux d'intérêt fixés à 4 % ou 6 % selon qu'il s'agisse de terrains ou de bâtiments. La valeur ainsi calculée est revalorisée chaque année, comme les locaux d'habitation, d'un coefficient correspondant à l'évolution des prix à la consommation.

La valeur locative des propriétés non bâties résulte d'un tarif établi par commune et par nature de culture ou de propriété. L'évaluation de la valeur locative cadastrale est réalisée par les services du Cadastre (DGFIP) avec le concours de la commission communale des impôts directs (CCID) à laquelle les élus participent.

### ▷ *Les communes interviennent-elles dans la détermination de la valeur locative cadastrale sur leur territoire ?*

La CCID est composée du maire ou d'un adjoint et de représentants des contribuables de la commune, désignés par le directeur départemental des Finances publiques sur proposition du conseil municipal, pour la durée du mandat municipal.

La CCID intervient en liaison avec les services de la DGFIP. L'essentiel de ses compétences concerne l'évaluation des bases d'imposition locales, en matière de foncier bâti et non bâti :

- avec le représentant de la DGFIP, elle dresse la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative des biens imposables aux impôts directs locaux ;
- avec le représentant de la DGFIP, elle détermine la surface pondérée, établit les tarifs d'évaluation et participe à l'évaluation des propriétés bâties ;
- elle participe à l'élaboration des tarifs d'évaluation des propriétés non bâties.

La DGFIP lui transmet régulièrement des listes indiquant les changements relatifs aux propriétés bâties et non bâties de la commune : constructions et démolitions, changements d'affectation, rénovations, etc. La CCID peut ainsi vérifier que tous les changements ont été pris en compte. Elle émet un avis sur les nouvelles évaluations proposées.

Depuis 2008, une commission intercommunale des impôts directs (CIID) peut être instituée sur délibération de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle est alors composée du président de l'EPCI ou du vice-président délégué et de 10 commissaires.

### ▷ *La valeur locative fait l'objet de mises à jour annuelles*

D'une part, les constructions nouvelles, les changements de consistance et d'affectation et les changements d'utilisation (pour les locaux professionnels) des propriétés doivent faire l'objet d'une déclaration par le propriétaire du bien. D'autre part, les changements de caractéristiques physiques ou d'environne-

ment sont constatés d'office par l'administration au vu, notamment, des réclamations des propriétaires ou des demandes émanant des maires.

### ▷ *La révision en cours des valeurs cadastrales*

Depuis 2017, la valeur locative des locaux professionnels est calculée en fonction de l'état réel et représentatif du marché locatif, et non plus sur la base de règles cadastrales établies en 1970, qui faisaient référence à un local-type.

Elle est déterminée à partir d'une grille tarifaire, dans laquelle sont classés les locaux à usage professionnel ou commercial, en fonction de leur nature ou leur destination (par exemple, magasins et lieux de vente), eux-mêmes divisés en catégories, en fonction de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques (magasins de grande surface par exemple).

Les paramètres d'évaluation départementaux ont été déterminés en concertation avec les CCID et CIID par la commission départementale des valeurs locatives (CDVL), chargées de :

- délimiter les secteurs géographiques locatifs ;
- fixer les tarifs au m<sup>2</sup> de chaque catégorie, déterminés à partir des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés au 1<sup>er</sup> janvier 2013, date de référence de la révision ;
- classer les locaux ;
- décider de l'application de coefficients de localisation.

Ensuite, conformément au principe de mise à jour permanente des valeurs locatives, novation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels :

- les coefficients de localisation peuvent être mis à jour tous les deux ans par décision motivée de la CDVL après avis des commissions locales ;
- depuis les impositions 2019, les tarifs sont mis à jour automatiquement chaque année en appliquant aux derniers tarifs publiés un coefficient d'évolution égal, pour chaque catégorie et pour chaque secteur, à la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des trois années précédant l'année de la mise à jour. Cette évolution est établie à partir de la collecte annuelle, par la direction générale des finances publiques, des loyers payés par les exploitants de locaux professionnels.

Toutefois, afin de s'assurer, dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP), que les valeurs locatives des locaux professionnels ne s'écartent pas, au fil du temps, des loyers effectivement pratiqués et pour éviter toute déconnexion durable avec l'évolution de la réalité du marché locatif, il doit être procédé à une actualisation régulière des paramètres collectifs d'évaluation (sectorisation du département en marchés locatifs homogènes, grilles tarifaires par secteur d'évaluation et catégorie de locaux, coefficients de localisation). C'est l'objet des actualisations prévues tous les six ans, l'année suivant celle

du renouvellement des conseils municipaux. La première actualisation a été réalisée en 2022 et conformément à l'article 152 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, ses résultats doivent être intégrés dans les bases de fiscalité directe locale 2026, sans qu'aucun mécanisme permettant d'atténuer les hausses de cotisations ne soit prévu par la loi. C'est la raison pour laquelle la loi de finances pour 2026 (sous réserve de validation par le Conseil constitutionnel) prévoit le report de cette actualisation en 2027 et des aménagements accompagnant ses effets et assurant que les dispositifs d'accompagnement prévus par le législateur lors de la mise en œuvre de la RVLLP atteignent effectivement leurs objectifs, y compris dans le cadre de l'actualisation.

Le lancement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et ses modalités sont prévues par la loi de finances pour 2020. Après une phase expérimentation menée en 2015 dans cinq départements, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation se déroulera en deux étapes : une révision initiale et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations.

La révision initiale permettra d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction des valeurs réelles des baux constatées sur le marché locatif. Le mode de calcul des valeurs locatives en résultant sera simplifié, en particulier par l'abandon de la notion de local de référence et grâce à la mise en place d'une grille tarifaire.

L'intégration de ces valeurs locatives révisées dans les bases d'imposition est prévue pour 2028. Cependant, la loi de finances pour 2026 (sous réserve de validation par le Conseil constitutionnel) porte aussi une mesure de décalage des travaux de la RVLLH afin, d'une part, de permettre que les travaux liés à la RVLLH puissent utilement s'appuyer sur le processus complet arrêté pour les locaux professionnels, et d'autre part de garantir le bon déroulement de la campagne déclarative afin que les données recueillies soient suffisamment exhaustives et fiables au vu des difficultés rencontrées par la DGFIP lors des deux premières campagnes de collecte des déclarations d'occupation.

#### **5.4.2. Les informations fiscales transmises au maire et leur interprétation**

##### *▷ La communication des informations relatives aux bases d'imposition*

Dès la fin de l'année précédant le vote des taux, les comptables ou les conseillers aux décideurs locaux sont en mesure d'informer les communes sur l'évolution de leurs bases de cotisation foncière des entreprises, en ce qui concerne les principaux contribuables dits « établissements dominants ».

En début d'année, les communes reçoivent un document conçu pour les aider à voter leurs taux d'imposition, l'état de notification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales, appelé « état 1259 », qui comporte les éléments suivants :

- une évaluation prévisionnelle des bases des taxes directes locales ;
- les taux plafonds (taux maximum pouvant être votés par la commune) ;
- le montant des allocations compensatrices versées par l'État en contrepartie des pertes de ressources résultant de l'institution de certaines exonérations par le législateur. Les modalités de calcul sont fixées par la loi ;
- le produit prévisionnel des impositions économiques sur les professionnels (IFER et TASCOM, notamment) perçues par la commune.

Il s'agit d'un document de travail, utilisé comme état navette entre la commune, les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité et les services en charge de la gestion des impôts directs locaux.

### ▷ *Sous quelle forme les communes reçoivent-elles les copies des rôles d'imposition ?*

La direction générale des Finances publiques met les copies des rôles d'imposition à la disposition des collectivités territoriales via le portail Internet de la Gestion publique (PiGP), en vue de leur téléchargement. Il s'agit notamment des fichiers et documents fiscaux tels que les fichiers d'établissements de taxe sur les surfaces commerciales, de rôles de taxes foncières, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, états de notification des bases prévisionnelles de fiscalité directe locale.

---

**NB** : les fichiers rôles de TF, TH et CFE/IFER sont transmis sur option des communes. Par défaut, ces dernières accèdent aux informations des rôles depuis l'outil VisuDGFIP et, depuis 2025, via l'application BALTIC (pour la seule CFE/IFER à ce stade) accessible depuis le PiGP.

---

### ▷ *Comment les communes ont-elles accès aux statistiques issues des rôles d'imposition ?*

À l'issue de l'émission des rôles d'imposition, des documents statistiques sont établis à destination de chaque commune. Ces états sont des synthèses chiffrées des impositions qui ont eu lieu au profit de la commune, mais également au profit des EPCI, du département et de la région, sur le territoire de la commune.

Il s'agit d'une information indispensable pour la détermination d'une politique fiscale communale :

- le tableau-affiche - état 1288 M récapitule les bases définitives, les taux et les produits des taxes directes locales. Il est destiné à être affiché en mairie afin d'informer les contribuables de la commune ;
- les informations statistiques sur les personnes et les locaux imposés à la taxe d'habitation figurent dans l'état 1386 TH : répartition des locaux imposables par catégorie, les avantages fiscaux dont ils bénéficient, etc. ;

- les informations relatives aux taxes foncières et aux taxes annexes, dont la TEOM, figurent dans les états 1386 TF, 1387 TF et 1204 TF D ;
- les bases de taxes foncières partiellement ou temporairement exonérées sont récapitulées dans les états 1387 TF.

### ▷ *Comment interpréter les informations figurant sur les états fiscaux ?*

Les états fiscaux incluent un grand nombre d'informations. Ceux transmis après l'émission des rôles d'imposition comprennent plusieurs pages de données chiffrées, correspondant pour la plupart à des régimes fiscaux très spécifiques.

Pour aider les élus locaux à interpréter ces données, les états fiscaux sont accompagnés de notices expliquant leur contenu et la manière de les interpréter. Ces notices sont disponibles sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr). Elles ne peuvent toutefois pas être totalement exhaustives. L'explication des états fiscaux fait donc partie de la mission de conseil des comptables et des conseillers aux décideurs locaux qui peuvent, si besoin, consulter les experts de la direction départementale ou régionale des Finances publiques.

Ces données sont à la base des analyses fiscales effectuées par la direction générale des Finances publiques à la demande des communes, séparément ou dans le cadre d'analyses financières plus larges. En se basant sur les données fiscales de plusieurs années, ces analyses font apparaître les grandes tendances de l'évolution des recettes fiscales et des bases d'imposition de la commune. Elles permettent d'identifier les marges de manœuvre dont dispose la commune pour augmenter ses recettes fiscales, si elle le souhaite, ou pour mieux répartir la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables.

## 5.4.3. Apprécier la richesse fiscale de la commune

### ▷ *Qu'est-ce que le potentiel fiscal ?*

Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune. Trois principes guident l'objectivation de la richesse d'une commune à travers le calcul de son potentiel fiscal.

1. Il s'agit d'un indicateur de richesse pour partie composé de « produits potentiels » obtenus en valorisant les bases de fiscalité de la collectivité par les taux moyens nationaux correspondants, et non par les taux effectivement pratiqués par la collectivité. Cette mesure permet de prendre en compte des inégalités de situation objectives et non celles liées à des différences de gestion. Elle concerne les impositions sur lesquelles communes ou EPCI ont un pouvoir de taux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises).

Le potentiel fiscal est, pour une autre partie, constitué de produits réels, s'agissant bien de ressources fiscales des collectivités mais sur lesquelles elles n'ont pas de pouvoir de taux : compensation de la suppression de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, redevance des mines, contribution sur les eaux minérales, prélèvements communaux sur le produit des jeux dans les casinos, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, attribution ou prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources, attributions de compensation pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

**2.** Le deuxième principe est que pour les communes membres de groupements à fiscalité propre, la richesse tirée par la commune de son appartenance au groupement est valorisée dans le potentiel fiscal de la commune. En effet, la richesse de la commune transférée à l'EPCI n'est pas perdue puisque l'EPCI assume, en lieu et place de la commune, un certain nombre de compétences. Afin de ne pas fausser les comparaisons entre communes isolées et communes regroupées selon des modalités d'intégration différentes, la richesse fiscale de l'EPCI est donc ré-imputée aux communes au prorata de leur population. Cette ventilation de la richesse de l'EPCI est corrigée des attributions de compensation versées aux communes membres. Ces éléments font l'objet d'une explication détaillée dans les pages suivantes.

**3.** Le troisième principe est que ne sont pas considérées comme des ressources fiscales libres d'emploi, et donc comptabilisés dans le potentiel fiscal, les produits fiscaux perçus par les communes mais pour lesquels la loi prévoit une affectation à des dépenses spécifiques, comme par exemple la taxe de séjour qui est destinée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.

En outre, trois modifications principales ont été intégrées depuis 2022 au calcul du potentiel fiscal afin d'adapter cet indicateur au nouveau panier de ressources des collectivités résultant de la réforme des indicateurs financiers intervenue en 2020 et en 2021 :

- la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et son remplacement, pour les communes, par la part de TFPB antérieurement perçue par le département, modulo l'application d'un coefficient correcteur (CoCo) et, pour les EPCI à FP, par l'octroi d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- l'allocation aux communes et aux groupements, dans le cadre du « pacte productif », de prélèvements sur les recettes de l'État (PSR) en compensation de la perte de ressources de fiscalité locale consécutive à l'application d'un abattement général de 50 % des bases de TFPB et de CFE sur les locaux industriels ;

- l'introduction de nouvelles ressources fiscales souhaitée par le comité des finances locales, notamment :
  - la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
  - la moyenne, sur trois ans, des droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux perçus par la commune directement ou par l'intermédiaire d'un fonds départemental de péréquation ;
  - la taxe locale sur la publicité extérieure ;
  - la taxe sur les pylônes électriques ;
  - la taxe additionnelle, dite « de stockage » sur les installations nucléaires de base ;
  - les prélèvements sur recettes (PSR) de compensation des pertes de ressources au titre du FNGIR.

Concomitamment et de manière à neutraliser les effets de bord induits par ces trois séries de modifications de l'indicateur, un dispositif de correction du calcul du potentiel fiscal a été institué par la loi de finances pour 2021. Cette « fraction de correction » déterminée en 2022 s'applique depuis de manière dégressive jusqu'en 2027 inclus.

### ▷ *Qu'est-ce que le potentiel financier ?*

Le potentiel financier correspond quant à lui au potentiel fiscal, après application de la fraction de correction, majoré de la dotation en faveur des communes nouvelles et de la dotation forfaitaire perçue par la commune, hors compensation part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) et dotation de compensation de la taxe professionnelle, et minoré des éventuels prélèvements fiscaux subis par la commune l'année précédente (renouvellement des prélèvements au titre de la CRFP). Il permet de mieux rendre compte des ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer.

En tant qu'indicateurs objectifs de richesse, ces deux indicateurs financiers font l'objet d'une large utilisation. Ils sont utilisés pour répartir les dotations de péréquation versées par l'État aux communes (dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine) mais aussi pour fixer l'écrêtement de la dotation forfaitaire. Ils sont également utilisés pour fixer les contributions et les attributions au titre du fonds de solidarité de la région Île-de-France. Ils peuvent également être utilisés dans d'autres contextes (par exemple, pour déterminer les attributions au titre de la dotation de solidarité communautaire, les attributions ou prélèvements au titre du FPIC si est fait le choix d'une répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, etc.). Les conseils départementaux peuvent également y avoir recours pour déterminer les montants reversés au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ou de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière.

Le potentiel fiscal et le potentiel financier de chaque commune sont mis en ligne chaque année : ils font partie du jeu de données utilisées pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, disponible en ligne.

### ▷ *Qu'est-ce que l'effort fiscal ?*

L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. La loi de finances pour 2022 a introduit une nouvelle définition de l'effort fiscal ainsi qu'un nouveau mode de calcul, visant à tirer les conséquences du nouveau schéma de financement du bloc communal suite aux récentes réformes de la fiscalité locale. Cette réforme de l'indicateur a consacré sa « communalisation », c'est-à-dire son recentrage sur les seules impositions communales sur lesquelles les communes disposent d'un pouvoir de taux, à savoir :

- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

L'effort fiscal de la commune correspond donc désormais au rapport entre le produit fiscal perçu par une commune au titre de ces trois impositions locales et le produit qu'elle aurait perçu au titre de ces mêmes taxes si elle avait appliqué les taux moyens nationaux, soit le rapport entre :

- la somme des produits de THRS, de TFPNB et de TFPB (y compris après effet du coefficient correcteur) ;
- la somme des produits « potentiels » au titre de ces trois mêmes impositions déterminés en multipliant les bases communales de chacune de ces taxes par les taux moyens nationaux communaux correspondant.

En outre, plusieurs ressources partagées antérieurement prises en compte ont été exclues du champ de calcul de l'indicateur, en particulier la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB).

En conséquence, l'effort fiscal fait lui aussi l'objet d'une correction déterminée en 2022 et appliquée de manière dégressive jusqu'à son extinction en 2028, visant à neutraliser les effets résultant strictement de la communalisation de l'indicateur et de l'évolution du panier de ressources du bloc communal.

L'effort fiscal est principalement utilisé pour répartir les dotations de péréquation versées par l'État aux communes : dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale et dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. L'effort fiscal de chaque commune est mis en ligne comme le potentiel financier.

## ▷ *Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur les finances des communes ?*

### **L'intercommunalité a un impact sur les dotations et fonds de péréquation communaux**

L'appartenance à un EPCI à fiscalité propre a des conséquences financières pour la commune concernée. Certaines ressources ou impositions sont ainsi perçues directement au niveau de l'intercommunalité.

Les concours financiers de l'État aux collectivités tiennent logiquement compte de cette répartition de la richesse locale, afin de refléter le plus fidèlement possible les choix d'organisation financière.

### **La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, intégrée dans la DGF, est attribuée à l'entité qui perçoit la fiscalité économique**

La loi de finances pour 1999 a prévu la disparition progressive de la part de la taxe professionnelle assise sur la masse salariale. Cette suppression a fait l'objet d'une compensation pour les collectivités, dite « compensation part salaires » (CPS), intégrée dans la DGF à compter de 2004.

Dès lors que cette compensation correspondait, en fait, à une part de fiscalité professionnelle, elle était perçue jusqu'en 2023, par l'entité qui perçoit, sur un territoire donné, la fiscalité économique. Ainsi, si la commune était membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle (FA) ou à fiscalité professionnelle de zone (FPZ), la part CPS était perçue par la commune au sein de sa dotation forfaitaire. Si la commune était membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), la fiscalité économique, héritière de l'ancienne fiscalité professionnelle, étant perçue par l'EPCI, il en était de même de la part CPS, intégrée alors à la dotation de compensation de l'EPCI à fiscalité propre.

La loi de finances pour 2024 a modifié cette répartition de la CPS entre communes et EPCI. Depuis 2024, l'intégralité des montants des compensations de la part salaires (CPS) qui étaient encore compris dans la dotation forfaitaire des communes – c'est-à-dire, les communes appartenant à des EPCI à FA ou à FPZ – ont été attribués à leur EPCI à fiscalité propre d'appartenance au 1<sup>er</sup> janvier 2024, au sein de la dotation de compensation des EPCI. L'article L. 5211-32 du CGCT prévoit cependant un reversement obligatoire de l'EPCI au bénéfice des communes concernées par cette « remontée » de la part CPS. L'attribution à reverser aux communes correspond aux montants de CPS constatés à l'issue de la répartition de la dotation forfaitaire de chaque commune au titre de l'année 2023, en application du nouvel article L. 5211-32 du CGCT.

La part CPS de la dotation de compensation des EPCI ainsi que la dotation forfaitaire, qui correspondent à des montants « historiques », font chaque année l'ob-

jet d'une minoration (dite « écrêtement ») destiné, notamment, à renforcer les montants consacrés à la péréquation verticale (cf. pages dédiées à la DGF).

### **Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est réparti à l'échelle de territoires regroupant l'intercommunalité et ses communes membres**

Créé en 2012, le FPIC est un mécanisme de péréquation horizontale, qui consiste donc à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Il présente la particularité d'être réparti au niveau des ensembles intercommunaux, composés de l'EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de ses communes membres. Leur richesse est mesurée de façon agrégée, en consolidant les ressources fiscales de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres au sein d'un potentiel financier agrégé (PFIA). Le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées. Cette configuration permet de comparer des intercommunalités différentes sans tenir compte des biais liés à leur organisation fiscale. Le FPIC est le seul dispositif de péréquation dont le fonctionnement repose sur des critères financiers agrégés au niveau de l'ensemble intercommunal. Le montant du FPIC est, depuis 2016, stable à hauteur d'un milliard d'euros.

#### *Le prélèvement*

L'éligibilité au prélèvement (hors Mayotte et collectivités d'outre-mer), est déterminée à partir du PFIA par habitant (pondéré pour tenir compte des charges de centralité), qui doit être supérieur à 90 % de la moyenne.

Pour les ensembles intercommunaux éligibles, le montant de prélèvement est ensuite déterminé à partir de ce même PFIA ainsi que du revenu des habitants, permettant ainsi de tenir compte de la situation des territoires aux ressources fiscales élevées (notamment au regard de la fiscalité professionnelle), mais dont la population dispose de revenus plus faibles que la moyenne.

Une fois le montant de prélèvement de l'ensemble intercommunal déterminé, il est réparti entre l'EPCI et ses communes membres à partir du coefficient d'intégration fiscale puis entre les communes membres en fonction de leur population et de leur potentiel financier, dans une logique péréquatrice. Par ailleurs, afin de tenir compte de la situation des communes les plus fragiles, sont exonérées de prélèvement 2 780 communes (urbaines comme rurales) identifiées par leur rang de classement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale.

### *Le reversement*

Sont bénéficiaires du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux classés à partir de critères représentatifs des ressources et des charges des collectivités : le revenu des habitants, le PFIA et l'effort fiscal agrégé. L'effort fiscal agrégé permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales. Les montants attribués aux ensembles intercommunaux éligibles sont répartis entre eux à partir de ces mêmes critères et de leur population. Des mécanismes de garantie existent par ailleurs pour les ensembles intercommunaux qui cesseraient d'être éligibles au fonds.

Les montants alloués sont répartis au sein de l'ensemble intercommunal selon les mêmes modalités que pour le prélèvement.

Ces règles font que le changement d'intercommunalité peut conduire à une évolution des montants perçus ou acquittés par une commune au titre du FPIC. Schématiquement, si une commune bénéficiant du fonds quitte une intercommunalité faiblement dotée en ressources fiscales pour rejoindre une intercommunalité mieux dotée, elle pourra voir son attribution diminuer, voire devenir contributrice.

### *Les possibilités de répartition dérogatoires*

L'EPCI et ses communes membres peuvent s'entendre pour répartir les prélèvements ou les reversements au titre du FPIC différemment des résultats découlant de l'application du droit commun, décrit ci-dessus.

### ▷ *Les conséquences de l'intercommunalité dans le calcul des indicateurs financiers des communes*

Les calculs du potentiel fiscal et du potentiel financier visent à prendre en compte pour une commune donnée, l'ensemble de la richesse potentiellement perçue sur son territoire, dont celle tirée de son appartenance à un EPCI. Une commune peut ainsi, par exemple, profiter des équipements financés par l'intercommunalité, ou encore des économies réalisées à travers la mutualisation des personnels ou des services.

Selon le type de fiscalité du groupement auquel la commune appartient, les modalités de calcul du potentiel fiscal diffèrent. Ainsi, le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle (FA) est calculé principalement sur la base de produits communaux ou de produits intercommunaux perçus sur le territoire de la commune, tandis que le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) est calculé sur la base de produits communaux mais également en grande partie sur la base de produits intercommunaux ventilés entre toutes les communes de l'EPCI au prorata de leur population. On peut, par ailleurs, noter que, sans une telle ventilation

des produits intercommunaux (notamment ceux tirés de la fiscalité professionnelle), le calcul du potentiel financier serait systématiquement biaisé en défaveur des communes membres d'EPCI à FA dès lors qu'elles perçoivent directement la fiscalité économique, ce qui n'est plus le cas dans un EPCI à FPU.

En fonction de ces règles de calcul distinctes du potentiel fiscal selon l'EPCI d'appartenance, les changements de périmètre (fusions, retraits ou adhésions de communes...) ou de statut fiscal (passage à la FPU) des groupements ont, logiquement, un impact sur les indicateurs financiers des communes membres.

Ces changements n'auront cependant de conséquences directes sur les dotations et fonds de péréquation qu'avec un décalage d'un an : en effet, les indicateurs financiers et la DGF sont calculés à partir des données (fiscales notamment) de l'année précédente. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter. Deux d'entre eux, aujourd'hui les plus fréquents, font l'objet de développements particuliers :

- **Cas 1 : Passage d'un EPCI à FA à un EPCI à FPU.** Dans un EPCI à FA, la fiscalité économique est principalement perçue par les communes. Ainsi, la CFE perçue par la commune a un impact sur son seul potentiel fiscal et est neutre pour les autres communes membres du même groupement. Lorsque l'EPCI d'appartenance de la commune est à FPU, cette imposition est directement perçue par l'EPCI. Ce produit peut donc bénéficier à l'ensemble des communes qui en sont membres, et non à la seule commune d'implantation des entreprises concernées. Pour tirer les conséquences de cette situation, les règles de calcul du potentiel fiscal prévoient que les sommes perçues au titre de ces impositions sont ventilées entre l'ensemble des communes membres de l'EPCI au prorata de la population. En d'autres termes, le passage en FPU conduit à une nouvelle répartition de la richesse dans le potentiel fiscal, non plus en fonction de la localisation de cette richesse (puisque la commune ne perçoit plus directement la fiscalité levée sur son territoire), mais en fonction de la population. Cette règle reflète la logique d'intégration et de solidarité intercommunale traduite par le passage à la FPU. Il peut en résulter une hausse ou une baisse du potentiel fiscal de chaque commune entre les deux exercices.
- **Cas 2 : Changement d'EPCI d'appartenance (les deux étant à FPU).** Les règles de calcul du potentiel fiscal et financier de la commune ne seront pas modifiées par un changement d'EPCI dès lors que les deux groupements sont dotés d'une FPU. En revanche, ce changement aura une conséquence sur la ventilation des produits intercommunaux entre les potentiels fiscaux des communes membres de l'EPCI. En effet, le poids de la commune dans la population intercommunale évolue si elle change d'EPCI, ce qui peut induire des changements dans la ventilation des produits fiscaux perçus par l'intercommunalité. Cette évolution peut conduire à majorer ou à minorer le potentiel fiscal par rapport à la situation antérieure.

## ▷ *L'intercommunalité a un impact sur la fiscalité des communes*

Il existe des EPCI sans fiscalité propre et des EPCI dotés d'une fiscalité propre.

Les EPCI sans fiscalité propre (syndicats) sont, par définition, dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale (pas de vote des taux). Leurs ressources sont constituées soit d'une contribution budgétaire (les communes allouent les ressources nécessaires au fonctionnement de l'EPCI), soit d'une contribution fiscalisée (des taux additionnels aux taxes directes locales calculés par l'administration, sur la base du produit voté par le syndicat, s'ajoutent aux taux votés par la commune).

Parmi les EPCI à fiscalité propre, on distingue les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et les EPCI à fiscalité additionnelle. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, tous les EPCI à fiscalité propre étaient des EPCI à FPU, hormis 185 communautés de communes encore à fiscalité additionnelle, regroupant une population totale de 3,1 millions d'habitants.

Dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique, les EPCI se substituent à leurs communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle : ils perçoivent ainsi la cotisation foncière des entreprises (CFE) mais également les impositions forfaitaires de réseau (IFER)<sup>1</sup> dont tout ou partie des composantes revient au bloc communal, et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Ils ont, dans ce cadre, la faculté de moduler le taux de la CFE et le coefficient multiplicateur de la TASCOM.

Ils perçoivent également, de plein droit, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Enfin, si les communes continuent, dans le régime de FPU, de voter des taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et d'en percevoir le produit, l'EPCI vote également des taux additionnels sur chacune de ces taxes.

Le passage à la FPU peut donner lieu à un processus d'intégration des taux de CFE et des taxes reposant sur les ménages. Les taux applicables sur chaque commune convergent progressivement pendant plusieurs années, avant d'aboutir à un taux unifié. Une intégration des taux peut également avoir lieu en cas d'adhésion de nouvelles communes à l'EPCI ou de fusion d'EPCI.

Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, l'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (THRS, TFPB, TFPNB) et de CFE, qui s'ajoutent aux taux communaux. L'EPCI partage également avec les communes la percep-

---

<sup>1</sup> La loi de finances pour 2019 a introduit une exception pour les éoliennes installées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour lesquelles une part minimale de 20 % de l'IFER revient aux communes, même lorsqu'elles sont membres d'EPCI à FPU.

tion des IFER et de la TASCOM. Le produit de ces impositions intercommunales alimente le budget de l'EPCI. Ces groupements peuvent également, dans certaines conditions, instaurer une fiscalité professionnelle de zone ou une fiscalité éolienne unique. Dans ce cadre, ils perçoivent l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises sur le territoire de la zone d'activités économiques ou afférente aux éoliennes terrestres implantées sur leur territoire.

---

**À noter :** les services de la direction départementale ou régionale des Finances publiques sont en mesure d'informer les communes sur les conséquences fiscales de la création d'un EPCI, de l'évolution de son périmètre ou du passage de la fiscalité additionnelle à la FPU. Ils disposent pour ce faire d'un outil de simulation.

---

### ▷ *Quelles sont les marges de manœuvre des élus en matière fiscale ?*

#### **La commune maîtrise-t-elle le produit de ses taxes ?**

En principe, les communes votent des taux pour les trois taxes ménages et la cotisation foncière des entreprises, et elles en perçoivent le produit correspondant. Elles perçoivent également, sans en voter le taux, le produit des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et de la taxe sur les surfaces commerciales. Pour cette dernière, elles peuvent néanmoins faire varier le coefficient de modulation dans certaines limites prévues par la loi.

Toutefois, lorsqu'elles sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) ou d'un EPCI percevant la fiscalité professionnelle de zone (FPZ), ces groupements sont substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives :

- soit à toutes les impositions professionnelles sur l'ensemble du territoire de l'EPCI dans la cadre du régime de la FPU ;
- soit à la cotisation foncière des entreprises de la zone d'activités économiques dans le cadre du régime de la FPZ.

#### **Qu'est-ce qu'une exonération ?**

L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire.

Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements implantés dans certaines zones géographiques si l'entreprise concernée remplit certains critères).

En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent sans que la commune ne puisse s'y opposer. D'autres exonérations prévues par la loi (exonérations de droit) peuvent être supprimées sur délibération des collectivités. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, dont la liste est également prévue par la loi.

### **Qu'est-ce qu'un abattement ?**

Un abattement vient réduire la valeur locative de biens imposables.

Les abattements prévus par la loi sont soit obligatoires, soit facultatifs. De plus, la commune peut parfois disposer d'un pouvoir de modulation du taux de l'abattement.

### **Le calendrier des délibérations à prendre**

Conformément à l'article 1639 A du CGI, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit.

Lorsque la communication des informations indispensables à l'établissement de leur budget n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations.

L'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les conseils concernés par ce renouvellement, du 15 avril au 30 avril.

Conformément à l'article 1639 A *bis* du CGI, les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre pour être applicables l'année suivante.

Les délibérations instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 15 octobre d'une année pour être applicables à compter de l'année suivante.

Toutes ces délibérations doivent être transmises très rapidement aux services préfectoraux. La fluidité des circuits de transmission est, en effet, un élément fondamental pour la bonne gestion des services de la direction départementale des Finances publiques chargés d'enregistrer ces délibérations.

## Comment optimiser les taux des taxes directes locales ?

Chaque année, une commune peut décider de reconduire ses taux de taxes directes locales de l'année précédente. Elle peut également choisir d'augmenter ou de diminuer certains d'entre eux. Plusieurs facteurs interviennent dans la décision de la commune :

- elle doit respecter les règles législatives de plafonnement et de lien entre les taux ;
- elle doit obtenir le montant de recettes fiscales lui permettant d'équilibrer son budget ;
- elle doit équilibrer la pression fiscale entre les différentes taxes directes locales.

---

**À noter** : le comptable et le conseiller aux décideurs locaux de la DGFIP disposent d'un outil de simulation qui prend en compte tous ces facteurs et facilite la prise de décision des communes et de leur EPCI. Cet outil contrôle le non-dépassement des taux plafonds déterminés pour chaque taxe. Il vérifie également que les règles de lien entre les taux, qui visent à assurer une certaine cohérence entre la pression fiscale sur les entreprises et celles sur les particuliers sont respectées.

L'outil de simulation indique un certain nombre d'informations de référence :

- le produit fiscal à taux constant résulte de l'application des taux votés l'année précédente aux bases prévisionnelles d'imposition de l'année en cours ;
- à partir du produit fiscal que la commune souhaite obtenir, l'outil calcule des taux de référence, obtenus en augmentant ou en diminuant les quatre taxes directes locales dans les mêmes proportions.

À partir de ces informations, la commune peut choisir de faire évoluer distinctement chacun de ces taux d'imposition et l'outil de simulation vérifie le respect des règles de lien.

---

### *Quel appui la DGFIP peut-elle apporter au conseil municipal en matière de fiscalité locale ?*

Les comptables publics et les conseillers aux décideurs locaux, appuyés par les services de fiscalité directe locale de la DGFIP implantés dans chaque département, accompagnent les collectivités locales à chaque étape du cycle fiscal.

Dans le cadre de son offre de services aux collectivités locales, la DGFIP communique ainsi aux collectivités, dans le courant de l'automne de l'année N-1, l'évolution tendancielle des bases des établissements dominants éligibles à la cotisation foncière des entreprises émise à leur profit au titre de l'année N. Cette communication est faite aux collectivités les plus importantes : EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), communes de plus de 20.000 habitants non intégrées à un EPCI à FPU.

En mars de chaque année, pour aider les collectivités à prendre leur délibération de taux, les états de notification des taux d'imposition (états n° 1259) sont mis à leur disposition. Ces états présentent notamment :

- les bases de l'année précédente, permettant ainsi d'apprécier l'évolution de la matière imposable par comparaison avec les bases prévisionnelles de l'année en cours ;
- les taux de l'année précédente (ou taux de référence) utiles au vote des taux de l'année en cours ;
- les produits des composantes de l'IFER et de la TASCOM susceptibles de revenir à la collectivité.

À partir de ces informations, le comptable public ou le conseiller aux décideurs locaux peut réaliser des simulations en matière de taux d'imposition afin d'assurer le respect des règles complexes d'encadrement de ces taux.

En fin d'année, le comptable public transmet aux collectivités locales différents états fiscaux qui rendent compte de la campagne de taxation. L'analyse de ces états sur une année ou dans le cadre d'une analyse fiscale sur plusieurs exercices permet une compréhension des conséquences budgétaires et des impacts socio-économiques des dispositions en vigueur sur le territoire de la collectivité.

### *Selon quelles modalités le produit de la fiscalité directe locale est-il versé aux communes ?*

Le produit de la fiscalité directe locale est versé mensuellement aux collectivités territoriales à raison d'un douzième du montant total tel qu'il est prévu au budget de l'année en cours. Lorsque le montant à attribuer ne peut être déterminé comme indiqué ci-dessus, les premières avances de l'année sont calculées dans la limite du douzième du montant des impositions perçues au titre de l'année précédente. Elles sont régularisées dès que le montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année en cours est connu.

Le versement doit être effectif sur le compte au Trésor des collectivités le 20 de chaque mois et, dans le cas où le 20 se trouve être un jour non ouvré, le premier jour ouvré suivant. Par exception, la date du 25 est retenue pour le mois de janvier.

L'État garantit le versement du montant total des impositions directes locales et finance les dégrèvements et non-valeurs (absence de recouvrement). Il prélève à ce titre, en sus des cotisations revenant aux collectivités, des frais d'assiette, de recouvrement et de non-valeurs (article 1641 du CGI).

### *Lexique des termes utilisés en fiscalité locale*

- **Actualisation** : opération qui permet, entre deux révisions, de mettre à jour les bases foncières par application de coefficients (par département ou région cadastrale et par nature de propriété) reflétant l'évolution de ces bases entre

la date de référence de la dernière révision et celle retenue pour l'actualisation. Une seule actualisation est intervenue en 1980.

- **Allocations compensatrices** : allocations versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements en compensation de pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonération ou d'abattement.
- **Annualité** : principe d'établissement des taxes foncières et d'habitation pour l'année entière, d'après les faits existants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition (article 1415 du CGI). Le même principe s'applique en matière de cotisation foncière des entreprises (article 1478-I du CGI).
- **Assiette** : base de l'impôt. La taxe d'habitation et les taxes foncières sont assises sur la valeur locative cadastrale, selon diverses modalités. La cotisation foncière des entreprises est assise sur la valeur locative des biens immobiliers utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité et soumis à la taxe foncière au cours de l'année N-2.
- **Bases prévisionnelles** : bases notifiées par les services de la DGFIP aux collectivités territoriales et EPCI pour leur permettre de voter le taux des taxes directes locales. Elles sont appelées prévisionnelles car il s'agit de bases approchées non définitives, calculées avant l'achèvement des travaux de mise à jour. Elles sont notifiées aux élus en mars de l'année d'imposition.
- **Dégrèvement** : allègement total ou partiel des cotisations des redevables, pris en charge par l'État. Il peut s'agir d'un dégrèvement d'office ou d'un dégrèvement contentieux.
- **ECF** : personnes dites économiquement faibles susceptibles de bénéficier d'allègements de taxe d'habitation ou de taxe foncière en raison de leurs revenus modestes.
- **Lien (règle du lien entre les taux)** : cette règle limite la faculté reconnue aux collectivités territoriales de moduler les variations des taux des quatre taxes directes locales.
- **Mise en recouvrement** : la date de mise en recouvrement des rôles est fixée par l'autorité compétente pour les homologuer. Elle fixe le délai au-delà duquel les sommes dues supporteront la majoration de 10 %. Cette date est indiquée sur le rôle ainsi que sur les avis d'imposition délivrés aux contribuables.
- **Produit fiscal de référence (ou produit fiscal à taux constant)** : le produit fiscal de référence pour une année N est obtenu en appliquant aux bases d'imposition prévisionnelles de N les taux d'imposition de l'année N-1 (éventuellement plafonnés pour N). Pour les EPCI soumis à la fiscalité professionnelle unique, le produit fiscal de référence est obtenu à partir du taux appliqué sur chaque commune membre en N-1 (taux qui peuvent être différents si l'intégration des taux est en cours). La différence est liée au mécanisme de rapprochement des taux communaux vers celui voté par l'EPCI.

- **Produit net** : produit des bases d'imposition effectives de l'année d'imposition par le(s) taux d'imposition voté(s) pour l'année d'imposition.
- **Réclamation contentieuse** : demande par laquelle un contribuable conteste le montant des impositions mises à sa charge, avant de porter le litige, le cas échéant, devant le juge de l'impôt.
- **Réclamation gracieuse** : demande présentée par un contribuable en vue d'obtenir de l'administration fiscale une mesure de bienveillance portant abandon ou atténuation des impositions ou des pénalités mises à sa charge.
- **Revalorisation** : opération consistant, entre deux actualisations, à majorer annuellement les valeurs locatives par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi et tenant compte de l'évolution des prix des loyers ou de l'évolution des prix à la consommation.
- **Rôles** : titres en vertu desquels les services des finances effectuent et poursuivent le recouvrement de l'impôt. Il s'agit d'une liste des contribuables passibles de l'impôt comportant notamment, pour chacun d'eux, la base d'imposition, la nature des contributions et taxes, le taux d'imposition et le montant des cotisations, avec le total par article.
- **Rôles supplémentaires** : rôles émis pour corriger des omissions ou erreurs individuelles dans le rôle général.
- **Valeur locative cadastrale** : loyer annuel théorique qu'un immeuble bâti ou non bâti est susceptible de produire, s'il est loué dans des conditions normales. La valeur locative cadastrale est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif, à une date de référence figée.
- **Variation différenciée des taux** : méthode permettant de faire évoluer les taux des taxes directes locales différemment les uns des autres, sous réserve de respecter la règle du lien entre les taux.
- **Variation proportionnelle des taux** : méthode permettant de faire varier l'ensemble des taux de taxes directes locales dans une même proportion, à la hausse ou à la baisse, par application du coefficient de variation entre le produit fiscal attendu par la commune et le produit fiscal de référence.

#### 5.4.4. La commune en tant que contribuable : la fiscalité applicable aux activités commerciales

Les collectivités locales peuvent être assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à titre obligatoire ou par option, selon la nature et les conditions d'exploitation des activités exercées.

Lorsque, à l'inverse, les opérations réalisées ne sont pas soumises à la TVA, les services administratifs locaux doivent acquérir une connaissance suffisante pour permettre aux exécutifs un choix fiscal éclairé.

## ▷ Les principes généraux de la TVA

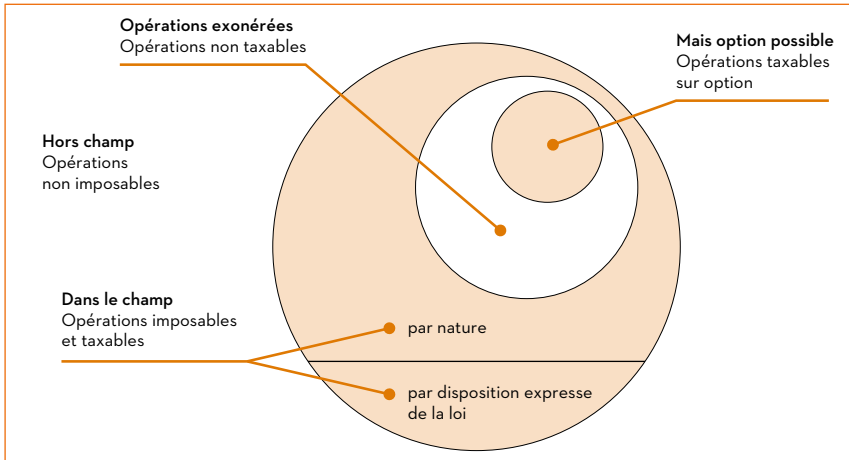
La TVA est un impôt réel. Elle frappe l'utilisation des ressources, c'est-à-dire la dépense ou la consommation de biens ou de services par des personnes physiques ou morales.

La TVA est un impôt indirect. Elle est payée aux services de la DGFIP, non pas directement par le consommateur final – redevable réel –, mais par les entreprises de toute nature – redevables légaux – qui assurent la production et la distribution des services.

La TVA est un impôt « *ad valorem* » (sur la valeur). Elle est perçue en proportion de la valeur des produits et non en référence à la qualité physique caractéristique du produit (volume ou quantité).

La TVA est un impôt neutre dans les circuits économiques. Elle est établie suivant le mécanisme des paiements fractionnés. À chaque stade de la production et de la distribution, la taxe frappe seulement la valeur ajoutée conférée au produit, de telle sorte qu'à la fin du cycle suivi par ce produit, la charge fiscale globale l'ayant finalement grevé corresponde à la taxe calculée sur le prix de vente au consommateur.

### Champ d'application de la TVA



## Opérations imposables par nature

Sont soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel (CGI, art. 256).

Constitue une livraison de biens, le transfert du droit de disposer de la chose comme un propriétaire.

Constitue une prestation de services toute opération qui n'est pas une livraison de biens.

Est considérée comme effectuée à titre onéreux l'opération pour laquelle il existe une contrepartie entretenant un lien direct avec l'opération ; les opérations effectuées à titre gratuit ou pour une contrepartie symbolique traduisant une intention libérale ne sont donc pas soumises à la TVA.

Sont assujetties les personnes qui effectuent de manière indépendante une activité économique de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles, une profession libérale (ou assimilée) quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts ou la forme ou la nature de leur intervention. Est notamment considérée comme une activité économique une opération comportant l'exploitation d'un bien meuble corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence.

Agit en tant que tel l'assujetti qui intervient dans le cadre de son activité économique ; un assujetti peut faire des livraisons de biens ou des prestations de services hors du cadre de son activité économique dans une démarche patrimoniale, il n'est alors pas assujetti pour la réalisation de ces opérations alors même qu'il exerce par ailleurs une activité économique.

## Opérations imposables par disposition expresse de la loi

Il s'agit d'opérations qui, normalement placées hors du champ d'application de la TVA, y sont réintégrées en vertu d'une disposition expresse de la loi, telles que :

- les importations (art. 291.I.1 du CGI) ;
- les livraisons à soi-même (LASM) de biens et services (CGI, art. 257) ;
- les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles (CGI, art.257-I).

## Opérations exonérées

Il s'agit d'opérations situées dans le champ d'application de la TVA mais qui échappent à l'imposition aux termes de dispositions expresses. Il en existe en particulier pour des opérations financières (intérêts sur les prêts) et d'assurance. Lorsqu'une activité est exonérée, l'assujetti ne collecte pas de TVA sur les recettes mais corrélativement ne peut pas déduire la TVA sur les dépenses.

## **Opérations soumises à la TVA sur option**

Ce sont des opérations qui sont soit placées en dehors du champ d'application de la TVA, soit placées dans son champ mais exonérées, pour lesquelles il existe une option possible, à la demande de l'assujetti, pour être imposé à la TVA. L'intérêt pour lui est de pouvoir alors déduire la TVA payée sur ses dépenses.

Par exemple, les collectivités locales et leurs EPCI peuvent, sur leur demande, être assujettis à la TVA au titre des opérations relatives aux services suivants (art. 260 A du CGI) :

- fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants ou pour les EPCI dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3 000 habitants ;
- assainissement ;
- abattoirs publics ;
- marchés d'intérêt national ;
- enlèvement et traitement des ordures ménagères, déchets et résidus lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (art L. 2333-76 du CGCT).

## **Schéma de raisonnement à adopter**

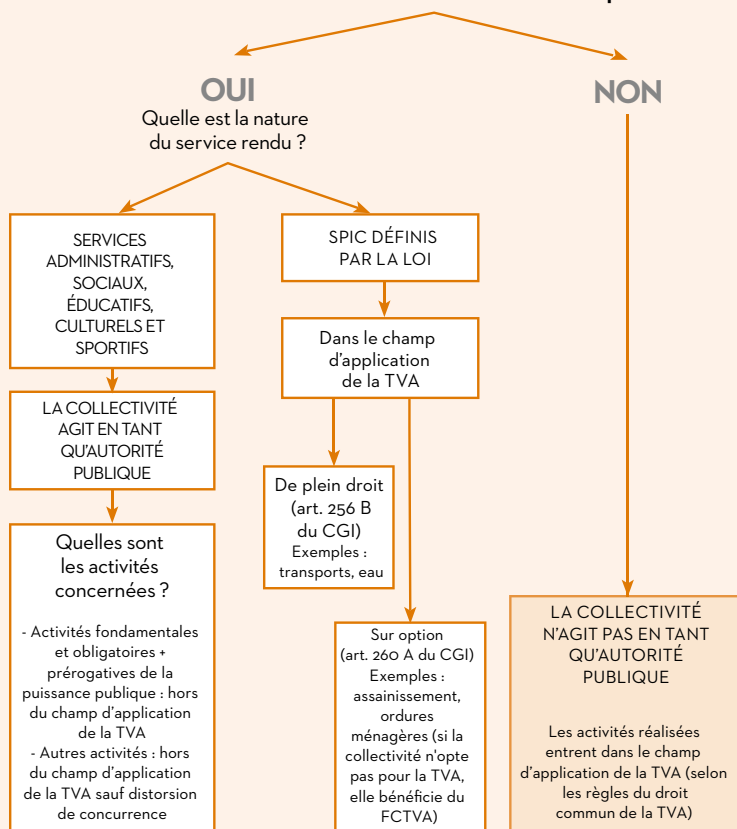
Les activités constituant un service public administratif, social, éducatif, culturel ou sportif, pour lequel la collectivité agit en tant qu'autorité publique, sont généralement hors du champ de la TVA.

En revanche, les activités mettant à disposition du public des services publics industriels et commerciaux entrent de plein droit dans le champ de la TVA.

Les activités qui, par leur nature, leur étendue, leur clientèle et les moyens mis en œuvre, sont en concurrence directe avec des entreprises commerciales, se situent dans le champ d'application de la TVA.

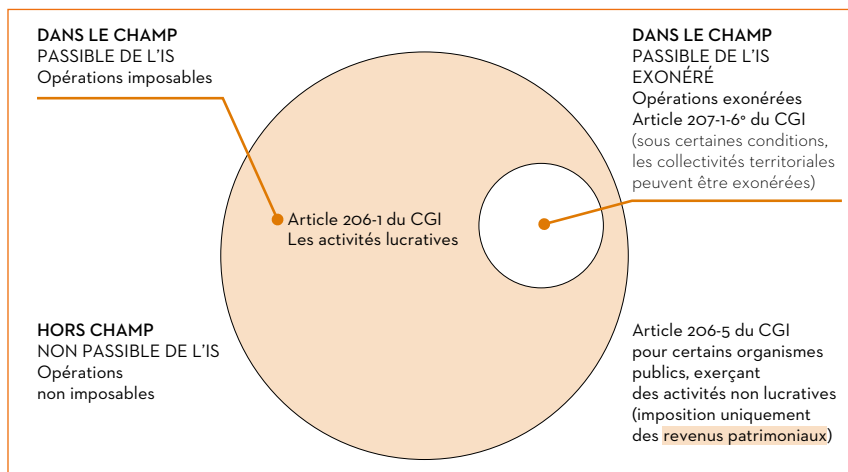
## LA QUESTION ESSENTIELLE À SE POSER EN MATIÈRE DE TVA

Les activités réalisées par la collectivité publique  
sont-elles constitutives d'un service public ?



## Les principes généraux de l'impôt sur les sociétés (IS)

En principe, quand la TVA s'applique, l'impôt sur les sociétés (IS) s'applique également. L'IS s'applique à toute personne morale se livrant à des opérations de caractère lucratif. Ainsi, les collectivités locales, sous réserve d'exonération légale, doivent acquitter les impôts et taxes auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations.



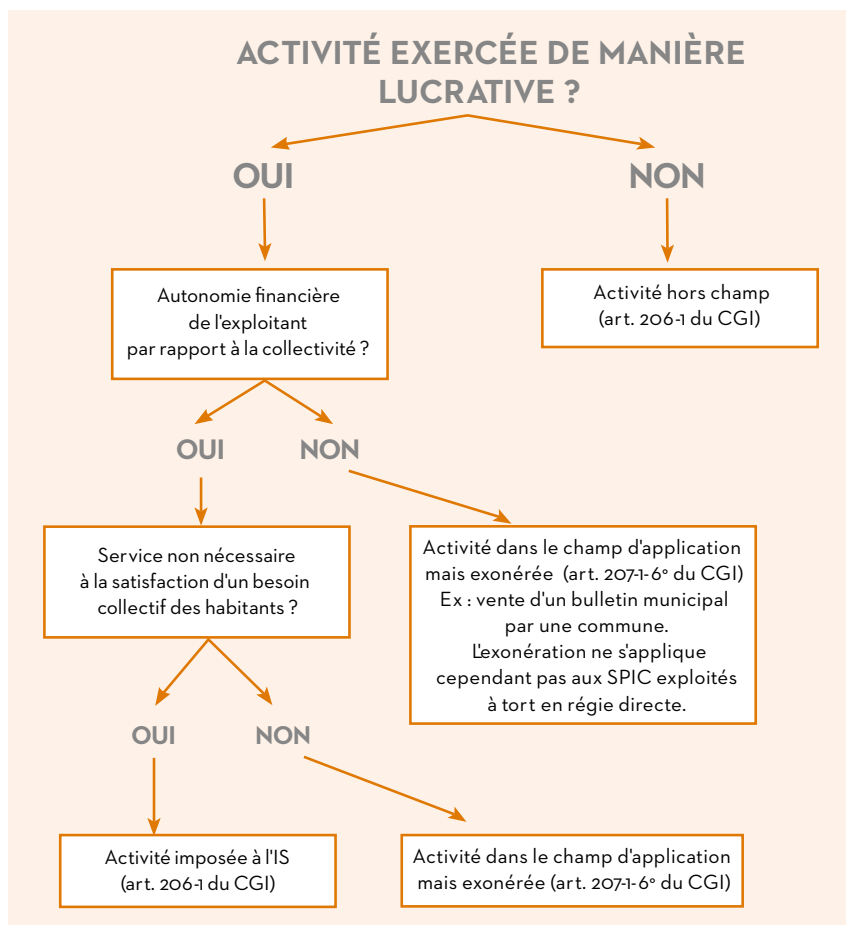
## Champ d'application de l'IS

Quand une activité est-elle passible de l'IS ?

Pour déterminer si l'activité est passible de l'IS, quatre critères sont à examiner dans l'ordre suivant :

- **Produit** : si le bien ou la prestation correspond à un besoin mal satisfait par le marché, le produit peut être considéré comme d'utilité sociale. À défaut, il doit être considéré comme celui d'une entreprise exerçant la même activité.
- **Public** : le public concerné justifie-t-il l'octroi d'avantages liés à sa situation économique et sociale ? À défaut, le public n'est pas différent de celui d'une entreprise privée exerçant la même activité.
- **Prix** : les efforts faits par la collectivité pour faciliter l'accès du public se distinguent-ils de ceux du secteur lucratif, notamment par un prix très inférieur ? Cette condition peut être remplie lorsque les tarifs sont modulés selon la situation des clients.

- **Publicité** : en principe, le recours à la publicité est un indice de lucrativité, sauf dans le cas d'opérations de communication pour faire appel à la générosité publique.



## 5.5. OBTENIR DES SUBVENTIONS

### 5.5.1. Le cadre général

La commune peut percevoir, tant en fonctionnement qu'en investissement, des subventions de l'État, de la région et du département, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (articles L. 2331-4 et L. 2331-6 du CGCT).

### 5.5.2. Les subventions versées par l'État aux communes

#### ▷ *Les subventions de fonctionnement*

##### **Les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté**

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes « dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ». Une circulaire annuelle vient préciser leurs règles d'attribution. Il est ainsi demandé aux préfets de recenser les communes connaissant des difficultés financières conformément aux modalités précisées. Le préfet transmet ensuite les dossiers des communes concernées pour instruction à la DGCL.

Cette circulaire prévoit notamment trois cas de figure :

- les budgets votés en déséquilibre ayant entraîné la saisine de la chambre régionale des comptes (situation 1) sont considérés prioritairement ;
- les collectivités en situation dégradée structurellement (situation 2) sont également examinées ;
- enfin, les communes ayant fait face à un événement extérieur, irrésistible, intervenu dans des circonstances exceptionnelles et ayant généré des difficultés budgétaires ou financières au cours du dernier exercice clos (situation 3) peuvent faire l'objet d'un examen.

Ces dispositions s'appliquent également aux groupements de communes (articles L. 5211-36, L. 5711-1 et L. 5722-1 du CGCT).

##### **Les subventions exceptionnelles aux communes forestières en difficulté**

Le dispositif de soutien en faveur des communes forestières prévu par l'article L. 2335-2 du CGCT vise à permettre l'octroi de subventions exceptionnelles, par le représentant de l'État dans le département, aux communes pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts soumises à l'article L. 211-1 du code forestier et entraînent des difficultés financières particulières.

Les préfets, responsables de l'octroi de ces aides, se voient attribuer une enveloppe départementale qu'ils peuvent répartir entre les communes forestières rencontrant des difficultés financières.

### **Les subventions exceptionnelles accordées au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)**

Les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics peuvent décider d'attribuer une subvention au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) (article L. 2335-2-1 du CGCT). À cet effet, une circulaire annuelle de la DGCL demande aux préfets de recenser les communes dont la situation financière aurait été significativement affectée par les effets des restructurations de défense, et qui sont confrontées à une évolution défavorable de leurs ressources en lien avec la perte de population. Le préfet transmet ensuite les dossiers des communes concernées pour instruction à la DGCL.

Les modalités d'attribution des aides que les communes peuvent percevoir au titre du FSCT sont développées plus précisément dans la circulaire interministérielle d'application NOR IOCB0924084C du 12 novembre 2009.

#### *▷ Les subventions d'investissement*

Le versement des subventions de l'État aux communes est encadré par les dispositions du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, à l'exception toutefois des dotations dont les règles de gestion sont directement prévues par le CGCT (DETR, DPV, DSIL, *cf. infra*).

Les subventions de l'État relatives à des projets d'investissement peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel (à l'exclusion du simple renouvellement). La dépense subventionnable peut inclure des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet.

En principe, l'exécution du projet d'investissement pour lequel une telle subvention est demandée ne peut commencer avant que le dossier de demande n'ait été reçu par les services de l'État. Le projet doit, en règle générale, avoir reçu un commencement d'exécution dans les deux ans à compter de la notification de la subvention.

De plus, une telle subvention ne peut être versée que sur justification de la réalisation du projet subventionné. Toutefois, une avance peut être versée lors du commencement d'exécution du projet. L'avance ne peut excéder 30 % du montant prévisionnel de la subvention. Ensuite, des acomptes peuvent être versés au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ils ne peuvent, en règle générale, excéder 80 % du montant prévisionnel de la subvention.

Enfin, le maître d'ouvrage du projet doit assurer, sauf exceptions prévues à l'article L. 1111-10 du CGCT, 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

### **L'État soutient fortement l'investissement des communes à travers des dotations dédiées**

À travers différents dispositifs de soutien, l'État peut apporter une aide substantielle aux projets d'équipement des communes. Les dotations d'investissement, dont le montant a connu une hausse sensible à compter de 2014 (1,6 Md€ en 2025 pour la DETR, la DSIL et la DPV), répondent à des finalités et à des règles d'éligibilité différentes mais ont pour point commun d'être gérées au niveau déconcentré par les préfets et de ne pas être spécifiquement dédiées au financement d'une unique politique publique : elles ont un caractère transversal permettant de soutenir un panel de projets locaux, en fonction des besoins et des spécificités des territoires concernés. Coexistent, à leur côté, d'autres instruments financiers, ayant souvent vocation à soutenir une politique publique spécifique (tel que le Fonds vert) ou faisant l'objet de décisions d'attributions centralisées, ou encore d'autres sources de financement européen pour certains cas. En tout état de cause, votre préfecture peut vous renseigner sur l'ensemble des aides auxquelles votre projet d'investissement pourrait être éligible.

Pour ce qui concerne le bloc communal, les trois principales dotations de l'État soutien à l'investissement local sont les suivantes :

#### *La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)*

La DETR, créée en 2011, peut soutenir un large éventail de projets portés par des collectivités rurales. Ses priorités d'emploi sont, dans chaque département et en fonction de ses spécificités, définies par une commission composée d'élus locaux et de parlementaires. La décision d'attribution revient, pour sa part, au préfet de département.

La dotation peut être attribuée aux EPCI et aux communes qui y sont éligibles. Pour ces dernières, l'éligibilité à la dotation dépend à la fois de la population – toutes les communes de moins de 2 000 habitants (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) sont ainsi éligibles – et du potentiel financier. Les enveloppes revenant à chaque département sont calculées en fonction de la population des EPCI éligibles, du potentiel fiscal et financier des collectivités éligibles et de la densité du département.

La DETR peut être mobilisée pour financer un spectre d'investissements particulièrement large, dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou pour des projets favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Les subventions sont donc, en règle générale, inscrites en section d'investissement du budget des bénéficiaires. Une partie des

crédits peut financer des dépenses de fonctionnement non-récurrentes, notamment celles relatives à des études préalables.

Une commission composée de représentants des maires et des présidents d'EPCI ainsi que de parlementaires est chargée, dans chaque département, de définir les catégories d'opérations prioritaires dans le département. Elle rend aussi un avis sur les projets subventionnés pour un montant supérieur à 100 000 €.

### *La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)*

Créée en 2016, la DSIL répond à une logique différente de celle de la DETR : elle ne cible pas un type particulier de collectivités (toutes les communes et tous les EPCI à fiscalité propre y sont ainsi éligibles) mais de grandes priorités d'investissement définies par le législateur et codifiées à l'article L. 2334-42 du CGCT, à savoir :

- la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables ;
- la mise aux normes et la sécurisation des équipements publics ;
- le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur de la construction de logements ;
- le développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires ;
- la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Au vu du caractère souvent plus structurant des projets soutenus et du caractère stratégique des priorités d'emploi, la décision d'attribution incombe au préfet de région ou par délégation au préfet de département. Votre préfecture de département peut ainsi vous orienter et vous appuyer dans la constitution de votre dossier de demande de subvention. Les enveloppes revenant à chaque région sont déterminées en fonction de leur population totale mais également de la population regroupée dans les petites agglomérations.

Les projets soutenus au titre de la DSIL (ainsi que la DETR) font l'objet d'une publication sur le site internet des préfectures, ainsi que d'une information de la commission DETR.

Depuis 2024, le Gouvernement a mis en place un guichet unique DETR/DSIL sur la plateforme nommée « Démarche.numérique », pour faciliter le dépôt des demandes de subventions au titre de ces deux dotations.

### *La dotation politique de la ville (DPV)*

Créée en 2009 (sous le nom de dotation de développement urbain), la DPV bénéficie chaque année aux communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains. Cette dota-

tion vise à compléter la logique de péréquation prévalant dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement par un soutien en investissement renforcé en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Elle est donc ciblée sur un nombre restreint de communes urbaines (environ 200) considérées comme les plus fragiles. Une commune doit, pour y être éligible, répondre à plusieurs critères tenant à :

- son rang de classement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (cf. partie dédiée aux autres recettes communales) ;
- la proportion de sa population résidant en QPV (seuil fixé à 16 %) ;
- l’existence d’une convention ANRU active sur son territoire au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ou à sa présence sur les listes fixées par l’un des deux arrêtés énumérant les communes comprenant « *un ou plusieurs quartiers prioritaires présentant les dysfonctionnements les plus importants* »<sup>2</sup>.

L’attribution d’une subvention au titre de la DPV est décidée par le préfet de département, sous la forme d’une convention signée avec la commune éligible, afin de financer les actions prévues par les contrats de ville.

### **Des règles de gestion largement harmonisées**

Ces trois dotations, qui ne sont pas régies par le décret du 25 juin 2018 précité, obéissent néanmoins à des règles de gestion très largement harmonisées, destinées à vous permettre, si vous le souhaitez, de présenter des dossiers au titre de plusieurs subventions. Elles sont, chaque année, rappelées dans une circulaire ministérielle spécifiquement dédiée à ces dotations. Pour 2025, une instruction relative aux règles d’emploi des dotations de soutien à l’investissement des collectivités territoriales et du fonds d’accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) a été publiée le 28 février 2025<sup>3</sup>.

**Les différentes subventions susceptibles de bénéficier aux communes sont présentées sur une page Internet unique : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/>**

---

2 Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la ville visée en priorité par le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et arrêté du 20 novembre 2018 relatif à la liste des quartiers visés à titre complémentaire par le NPNRU.

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45588?origin=list>

## Dotations et subventions de l'État

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>DETR</b>	Dotation d'équipement des territoires ruraux	Toutes les communes de 2.000 habitants au plus (3.500 habitants pour les DOM) ainsi que les communes de plus de 2.000 habitants et de moins de 20.000 habitants (plus de 3.500 et moins de 35.000 pour les DOM) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes comparables	Subventions d'investissement attribuées pour le financement d'opérations dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural, les catégories d'opérations prioritaires étant fixées par une commission départementale d'élus.	Préfecture
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	Toutes les communes	<p>Dotation destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA, non récupérable par la voie fiscale, supportée par les communes sur leurs dépenses réelles d'investissement et certaines de leurs dépenses de fonctionnement (en matière d'entretien des bâtiments publics, de la voirie et des réseaux).</p> <p>Cinq conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la commune doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ;</li> <li>- elle doit être compétente pour agir dans le domaine concerné ;</li> <li>- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;</li> <li>- la dépense ne doit pas être exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;</li> <li>- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé à un tiers inéligible au FCTVA.</li> </ul> <p>Les attributions au titre du FCTVA sont en principe versées deux ans après la réalisation de la dépense éligible.</p> <p>L'automatisation du versement du FCTVA est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette réforme vise à passer d'une logique d'éligibilité des dépenses fondée sur des conditions juridiques à une logique d'éligibilité fondée sur les imputations comptables des dépenses.</p>	Préfecture

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>DSIL</b>	Dotations de soutien à l'investissement local	Toutes les communes	<p>Subventions d'investissement attribuées dans le cadre de grandes priorités fixées par la loi :</p> <p>1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;</p> <p>2° Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;</p> <p>3° Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;</p> <p>4° Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;</p> <p>5° Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;</p> <p>6° Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants</p> <p>La DSIL est gérée par les préfetures de région, en lien étroit avec les préfetures de département.</p>	Préfecture
<b>DPV</b>	Dotations politiques de la ville	Communes urbaines connaissant des difficultés particulières. L'éligibilité, fixée dans la loi tient compte du classement selon l'indice de la dotation de solidarité urbaine, de la population en quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, et de l'insertion dans les programmes de rénovation urbaine	La dotation a principalement vocation à financer des projets d'investissement s'inscrivant dans les priorités prévues par les contrats de ville.	Préfecture
<b>Produit des amendes relatives à la circulation routière</b>	Répartition du produit des amendes relatives à la circulation routière	<p>- Pour les communes de moins de 10 000 habitants : sommes attribuées sur décisions du conseil départemental ;</p> <p>- Pour les communes de plus de 10 000 habitants : versement direct.</p> <p>Les sommes bénéficient à l'EPCI quand celui-ci est intégralement compétent en matière de voirie, transports en commun, parkings.</p>	Les sommes sont utilisées au financement d'opérations d'améliorations des transports en commun et de la circulation routière (la liste précise est prévue à l'article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales).	Préfecture et conseil départemental

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>FISAC</b>	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce	Communes des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales (désertification de certains espaces ruraux, développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, insécurité affectant les zones urbaines sensibles)	Subventions destinées à financer : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité qu'il s'agisse d'opérations collectives (programmes de redynamisation) ou individuelles (commerces de proximité dans le milieu rural) ;</li> <li>- les aménagements urbains pour les communes de moins de 3.000 habitants lorsqu'ils sont directement liés à l'activité commerciale.</li> </ul>	DIRECCTE
<b>FNADT</b>	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	Toutes les communes	Subventions destinées à soutenir : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les actions en faveur de l'emploi (démarches de développement local intégré, organisation de systèmes productifs locaux, création de nouvelles activités et de nouveaux services à l'économie locale et aux besoins de proximité, notamment grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication) ;</li> <li>- les actions qui visent à accroître l'attractivité des territoires (préservation des milieux naturels, mise en valeur du patrimoine naturel, social et culturel, amélioration des services rendus aux populations et entreprises) ;</li> <li>- les actions innovantes ou expérimentales dans le domaine de l'aménagement et du développement durable.</li> </ul>	Préfecture
<b>PDA SR</b>	Plan départemental d'actions de sécurité routière	Toutes les communes	Subventions pour la réalisation de projets améliorant la sécurité routière	DTT
<b>FIPD</b>	Fonds interministériel de prévention de la délinquance	Toutes les communes	Le FIPD soutient les actions de prévention de la délinquance et de la radicalisation mises en œuvre au niveau local. Il prend la forme de subventions, attribuées aux porteurs de projets contribuant à la tranquillité publique, à l'accompagnement de publics à risque, à l'aide aux victimes ou à la prévention de la radicalisation. Il permet également de cofinancer certains investissements relatifs à la vidéoprotection de la voie publique, à la sécurisation d'établissements scolaires ou de lieux de culte, ou encore l'achat d'équipement pour les policiers municipaux.	Préfecture

## Aides attribuées par les opérateurs de l'État

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>ANCT</b>	Agence nationale de la cohésion des territoires	Toutes les communes, en particulier celles situées en territoires ruraux, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en zone de massif.	Réduction des fragilités territoriales et renforcement de la cohésion entre les territoires, en alignement avec les priorités gouvernementales : pilotage de programmes nationaux (France services, Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir, Territoires d'industrie, France Très Haut Débit...); appui à la mise en œuvre des projets (ingénierie technique et financière, partenariats, subventions et fonds européens de cohésion); production et diffusion de connaissances pour une meilleure compréhension des spécificités territoriales.	Préfet de département, en tant que délégué territorial de l'ANCT
<b>ADEME</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Toutes les communes	Subventions destinées à soutenir les actions menées en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- maîtrise des déchets ;</li> <li>- lutte contre le changement climatique ;</li> <li>- maîtrise de l'énergie dans les bâtiments ;</li> <li>- urbanisme et aménagement durables ;</li> <li>- transports et déplacements ;</li> <li>- utilisation des énergies renouvelables ;</li> <li>- consommation durable.</li> </ul>	Direction régionale de l'ADEME

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>Agence de l'eau</b>	Agence de l'eau	Toutes les communes	Subventions destinées à soutenir les actions menées en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>réduction ou traitement des pollutions</b> (études et travaux : réseaux d'assainissement, station d'épuration, assainissement non-collectif, méthodes alternatives au désherbage chimique) ;</li> <li>- <b>eau potable</b> (études et travaux : usine de traitement, interconnexion ou transfert d'eau potable, nouveau forage, nouvelle retenue, périmètres de protection des captages, économie d'eau) ;</li> <li>- <b>qualité des milieux aquatiques : cours d'eau et zones humides</b> (études et travaux : restauration et entretien des cours d'eau et des ouvrages, techniciens de rivières, acquisition foncières de zones humides) ;</li> <li>- <b>approche territoriale (SAGE, contrat territorial) et partenariat avec les grandes collectivités</b> (études, réseau de suivi et animation, acquisitions foncières, captages Grenelle et bassins algues vertes, assistance technique aux collectivités) ;</li> <li>- <b>connaissance du domaine de l'eau et des milieux aquatiques</b> (études générales, réseaux de surveillance du milieu naturel) ;</li> <li>- <b>littoral et le milieu marin</b> (ramassage des algues vertes, intégration des ouvrages littoraux et restauration des milieux côtiers, étude d'optimisation de la gestion des sédiments de dragage) ;</li> <li>- <b>inondations.</b></li> </ul>	Agence de l'eau
<b>ANAH</b>	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	Toutes les communes	Subventions destinées à soutenir les politiques locales ou projets territoriaux en faveur de l'amélioration de l'habitat privé et de la lutte contre l'habitat indigne, notamment pour permettre la réalisation d'office par la collectivité des travaux prescrits dans des immeubles privés à usage d'habitation principale par un arrêté d'insalubrité remédiable, un arrêté de péril ordinaire, un arrêté de remise en état des équipements communs des immeubles collectifs ou un arrêté prescrivant des travaux de sécurité incendie des locaux à usage d'hébergement (hôtels meublés).	DDT
<b>ANRU</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine	Communes conduisant des opérations de rénovation urbaine	Subventions destinées à permettre la restructuration, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, des quartiers classés en zone urbaine sensible et des quartiers d'habitat ancien dégradé.	DDT
<b>ANS</b>	Agence nationale du sport	Toutes les communes	Subventions destinées à financer la construction et la rénovation des équipements sportifs.	Conférence des financeurs de l'ANS

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
FACE	Fonds d'amortissement des charges d'électrification	Communes maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale éligibles selon un critère de ruralité fixé par décret, des dérogations pouvant être accordées par le préfet de département	Subventions destinées à améliorer la qualité de la distribution électrique dans les zones rurales (travaux de renforcement, d'extension, de sécurisation et d'aménagement esthétique des réseaux existants)	Conseil départemental et autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité locale (ex syndicat d'énergie)

## Aides européennes

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural	Communes rurales	<p>Il intervient dans le cadre de la politique de développement rural. et contribue au développement des territoires ruraux et d'un secteur agricole plus équilibré, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant.</p> <p>Les crédits FEADER peuvent intervenir sur les thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'installation des jeunes agriculteurs,</li> <li>- les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à contraintes spécifiques,</li> <li>- les mesures agro-environnementales et climatiques,</li> <li>- le soutien à l'agriculture biologique et les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau,</li> <li>- les investissements dans les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier</li> </ul>	Conseil régional
<b>FEAMP</b>	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	Communes littorales	<p>Il intervient dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. Ce budget permettra d'intervenir sur différentes priorités :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- encourager une pêche et une aquaculture durables, innovantes et compétitives,</li> <li>- encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche,</li> <li>- améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale,</li> <li>- encourager la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture,</li> <li>- encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée.</li> </ul>	Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) du Ministère en charge de l'agriculture Conseils régionaux littoraux

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
FEDER	Fonds européen de développement régional	Toutes les communes	<p>Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions.</p> <p>Le FEDER intervient principalement sur les thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- investir dans la recherche, le développement technologique et l'innovation</li> <li>- améliorer la compétitivité des PME,</li> <li>- favoriser le développement des technologies de l'information et de la communication,</li> <li>- soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.</li> </ul> <p>Le FEDER finance également des actions soutenant l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques, les transports, la formation, l'emploi ou encore l'inclusion sociale. Enfin, afin de pallier au mieux les problématiques spécifiques des territoires urbains, une partie de l'enveloppe FEDER est mobilisée pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville.</p>	Conseil régional
FSE	Fonds social européen	Toutes les communes	<p>Il intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation d'aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'Union européenne.</p> <p>Il intervient sur les thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- améliorer les possibilités d'emploi,</li> <li>- renforcer l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté,</li> <li>- promouvoir l'éducation, l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie,</li> <li>- renforcer les capacités administratives.</li> </ul> <p>Afin de pallier au mieux les problématiques spécifiques des territoires urbains, une partie de l'enveloppe FSE est également mobilisée pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville.</p>	<p>Conseil régional</p> <p>DIRECCTE (pour l'emploi et l'inclusion)</p>

### 5.5.3. La participation minimale du maître d'ouvrage aux opérations d'investissement

Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, à leur demande.

Lorsque la commune est maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, elle doit assurer une participation minimale au financement de ce projet. Les communes de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas soumises à cette obligation.

Pour les projets qui relèvent de l'exercice d'une compétence concertée entre plusieurs collectivités territoriales au sens de l'article L. 1111-9 du CGCT, sa participation minimale est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

Pour les autres opérations d'investissement dont la commune est maître d'ouvrage, cette participation minimale est de 20 % (III de l'article L. 1111-10 du CGCT).

Toutefois, ce même article prévoit un taux inférieur au droit commun dans les cas suivants :

- il est fixé à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les EPCI de Corse ou leurs communes membres, lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire ;
- il est fixé à 15 % pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.

La participation minimale du maître d'ouvrage peut être inférieure à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée pour les opérations d'investissement réalisées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (article 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).

Cette participation minimale du maître d'ouvrage peut cependant faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département, dans les conditions énoncées au III de l'article L. 1111-10 du CGCT, pour les opérations ci-dessous :

- pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine ;
- pour les opérations concernant le patrimoine non protégé ;
- pour les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art, ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux ;

- pour les projets d’investissement en matière de défense extérieure contre l’incendie ;
- pour les projets d’investissement concourant à la construction, à la reconstruction, à l’extension et aux réparations des centres de santé mentionnés à l’article L. 6323-1 du code de la santé publique ;
- pour les projets d’investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques ;
- pour les projets d’investissement destinés à restaurer la biodiversité au sein de site Natura 2000 exclusivement terrestre ;
- pour les projets d’investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, dans la limite d’un taux de participation du maître d’ouvrage fixé à 10 % minimum du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

Enfin, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région ou dans les contrats de convergence, et toute opération dont la maîtrise d’ouvrage relève de l’État, de ses établissements publics ou de la SNCF.

#### **5.5.4. Les fonds de concours versés dans le cadre de l’intercommunalité**

En principe, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut pas intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres, en vertu du principe de spécialité territoriale et fonctionnelle. L’EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et n’intervient pas en dehors du champ de compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres et du principe d’exclusivité (une compétence ne peut être détenue que par une seule personne).

Par dérogation à ce principe, la loi autorise, les métropoles (article L. 5217-7 du CGCT) les communautés urbaines (article L. 5215-26 du CGCT), les communautés d’agglomération (VI de l’article L. 5216-5 du CGCT) et les communautés de communes (V de l’article L. 5214-16 du CGCT) à verser des subventions à leurs communes membres. Ces subventions, appelées fonds de concours, doivent être destinées à financer la réalisation directe ou le fonctionnement d’un équipement. La faculté de verser des fonds de concours aux communes membres est donc réservée aux EPCI à fiscalité propre.

Le versement de tels fonds de concours ne peut être décidé qu’après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et du conseil municipal concerné. Enfin, la commune bénéficiaire doit apporter un financement, hors subventions, au moins égal au montant du fonds de concours versé par l’EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

Les syndicats n'y ont, en principe, pas accès sauf dans des cas très particuliers prévus par le législateur. Trois cas dérogatoires strictement limités prévoient que des fonds peuvent être versés entre un syndicat et ses membres :

- pour l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité. L'usage de ces fonds a par ailleurs été élargi par l'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 aux équipements publics locaux en matière de transition énergétique. Les dispositions afférentes sont codifiées aux articles L. 5212-24 et L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales ;
- pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques, au sens de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. L'article L. 5722-11 du CGCT dispose qu'un syndicat mixte bénéficiant d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- en matière de propriété, d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports non autonomes. L'article L. 5722-10 du CGCT prévoit qu'un syndicat mixte bénéficiaire de transferts de compétence prévus par l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales peut recevoir de ses membres, pour la réalisation d'équipements ressortissant à la compétence transférée, le versement de subventions d'équipement après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des organes délibérants des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues.

## 5.6. ANALYSER LA SITUATION FINANCIÈRE DE VOTRE COMMUNE

De la comptabilité tenue par votre comptable peut être extraite une série d'informations permettant, à des niveaux de détail plus ou moins fins selon votre besoin, de caractériser la situation financière de votre commune, de façon neutre et impartiale, afin d'accompagner utilement votre réflexion, notamment sur les aspects financiers de vos choix de gestion.

Ces informations concernent notamment le fonctionnement courant de la commune et, plus largement, sa structure financière, avec la mise en évidence de ses

points forts et de ses faiblesses. Il est ainsi possible de déterminer l'existence et le niveau de *l'autofinancement brut* (capacité d'autofinancement brute ou épargne brute) disponible pour la commune, qui correspond à l'excédent des produits de fonctionnement encaissés par rapport aux charges de fonctionnement décaissées.

Achats et charges externes (60 à 62 hors personnel)	Ventes de biens et services (70)
Dépenses de personnel (64, 621, 631, 633)	Impôts et taxes (73)
Dépenses d'intervention (651, 652, 655, 656, 657)	Concours de l'État (741 à 747, 7483)
Charges financières (66)	Subventions et participations (747, 748 sauf 7483 et 7486)
Autres dépenses réelles de fonctionnement (autres comptes 6 sauf 675, 676, 68, 65882)	Autres recettes réelles de fonctionnement (autres comptes 7 sauf 775, 776, 777, 78 et 75882)
<b>Épargne brute (en principe positive)</b>	

Une analyse détaillée des charges et des produits, sous forme de *soldes intermédiaires de gestion*, permet, en complément, de comprendre, par étapes successives, la formation du *résultat comptable* et ainsi d'appréhender les éventuelles marges de manœuvre dans le fonctionnement courant de la collectivité.

**Pour aller plus loin :** L'autofinancement brut (CAF brute ou épargne brute) doit permettre, a minima, de couvrir le remboursement en capital des emprunts et, pour le reliquat éventuel, de disposer de financement propre pour les investissements. Il est à rapprocher, hors dotations aux provisions et amortissements, de la notion d'excédent dégagé par la section de fonctionnement dans la construction budgétaire. L'épargne nette (épargne brute – remboursement de dette), lorsqu'elle est positive, permet d'autofinancer les dépenses d'investissement.

Les *dépenses d'investissement*, principalement obtenues à partir des comptes dédiés à l'enregistrement des immobilisations, peuvent être mis en perspective avec les différentes ressources d'investissement : autofinancement net, subventions d'investissement, emprunts, etc.

Des ratios synthétiques peuvent aussi être calculés pour caractériser la situation financière de la structure tels que :

- la *ratio de rigidité des charges structurelles*, qui renseigne sur la proportion des dépenses « obligatoires », à savoir les charges de personnel, les contingents et participations (à titre d'exemple, entre dans cette catégorie la participation des communes aux services départementaux d'incendie et de secours) et les charges d'intérêts par rapport aux produits de fonctionnement ;
- ou la *capacité de désendettement* qui mesure le nombre d'années nécessaires pour éteindre la dette bancaire à capacité d'autofinancement brute constante.

Enfin, la structure financière peut être caractérisée par des agrégats constituant le bilan fonctionnel de la commune, document lui aussi construit à partir de la comptabilité.

		ACTIF		PASSIF			
Emplois stables/cycle d'investissement	}	Immobilisations	80	Capitaux propres	100	}	Ressources stables/cycle d'investissement
		FDR	50	Endettement MLT	30		
Emplois cycliques/cycle d'exploitation	}	Stocks et créances	50	Dettes	25	}	Ressources cycliques/cycle d'exploitation
		comptes de liaison		comptes de liaison	5		
				BFR	20		
Trésorerie	}	Trésorerie active	40	Crédits de trésorerie	10	}	Trésorerie
				Trésorerie nette	30		
		<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>220</b>	<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>220</b>		

<b><math>FDR - BFR = Trésorerie</math></b>
--

Ainsi, le *fonds de roulement* (FDR) correspond à la différence entre les financements à long terme et l'actif immobilisé. Il sert à couvrir un *besoin en fonds de roulement* (BFR), dégagé par le fonctionnement courant de la commune, qui correspond au décalage pouvant exister entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. La *trésorerie de bilan* est constituée par l'excédent du fonds de roulement par rapport au besoin en fonds de roulement.

En complément de ces éléments individuels, votre conseiller aux décideurs locaux (CDL) dispose des mêmes données calculées sur des champs homogènes au niveau national, régional ou départemental. Ainsi, si votre commune compte 2.776 habitants et appartient à un groupement à fiscalité propre appliquant la fiscalité professionnelle unique, vos données seront mises en perspective par rapport à l'ensemble des communes de 2.000 à 3.499 habitants appartenant au même type de groupement à fiscalité propre pour le département, la région ou au niveau national.

Ces informations vous sont restituées par votre conseiller aux décideurs locaux, avec le soutien de la direction départementale des finances publiques, selon des modalités adaptées à votre besoin d'expertise.

En complément des analyses financières menées par la DGFIP sur demande, il vous est également possible de disposer d'informations publiques permettant de comparer votre commune aux communes de population et/ou d'emplacement comparables : l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

(OFGL) publie des indicateurs clés pour toutes les collectivités à l'adresse suivante : <https://data.ofgl.fr/pages/accueil-analyse/>

Il vous est ainsi possible de constater la constitution de l'épargne brute, d'analyser la santé financière de votre commune par rapport à une ensemble de communes comparables, de visualiser un certain nombre d'agrégats au budget principal, aux budgets annexe, ou en vision consolidée, comme par exemple ci-dessous (exemple ci-dessous pour l'ensemble des communes) :

### Echantillon\* - Budgets principaux - Montants en M€

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de collectivités	35 855	35 388	35 329	34 942	34 940	34 937	34 927	34 917
Nombre d'habitants	67 219 235	67 536 879	67 833 756	67 976 374	67 985 732	68 108 101	68 454 106	68 613 556
<b>Dépenses de fonctionnement (1)</b>	<b>67 695</b>	<b>67 932</b>	<b>67 577</b>	<b>70 150</b>	<b>69 621</b>	<b>71 522</b>	<b>75 726</b>	<b>79 487</b>
Achats et charges externes	16 354	16 387	16 730	17 222	16 141	17 188	19 099	20 722
Frais de personnel	39 924	37 609	37 633	38 214	38 414	39 386	41 314	42 811
Dépenses d'intervention	9 481	9 155	8 564	10 225	10 272	10 243	10 564	11 051
Charges financières	2 110	1 918	1 790	1 681	1 545	1 430	1 343	1 559
Autres dépenses de fonctionnement	2 827	2 864	2 859	2 808	3 249	3 275	3 407	3 324
<b>Recettes de fonctionnement (2)</b>	<b>78 846</b>	<b>79 258</b>	<b>79 896</b>	<b>83 104</b>	<b>81 605</b>	<b>84 691</b>	<b>89 176</b>	<b>94 141</b>
Impôts et taxes	51 113	51 701	52 336	55 093	55 165	56 573	59 171	62 977
Concours de l'Etat	14 642	14 169	14 130	14 217	14 383	14 924	15 261	15 711
Subventions reçues et participations	3 773	3 733	3 496	3 493	3 745	3 642	3 905	4 160
Ventes de biens et services	5 758	5 623	6 368	6 808	5 109	6 040	6 856	7 254
Autres recettes de fonctionnement	3 560	3 832	3 565	3 693	3 203	3 512	3 983	4 038
<b>Epargne brute (3) = (2) - (1)</b>	<b>11 151</b>	<b>11 326</b>	<b>12 320</b>	<b>12 954</b>	<b>11 984</b>	<b>13 170</b>	<b>13 450</b>	<b>14 654</b>
<b>Epargne nette (3) - (4)</b>	<b>4 912</b>	<b>5 179</b>	<b>6 097</b>	<b>6 609</b>	<b>5 691</b>	<b>6 797</b>	<b>7 115</b>	<b>8 147</b>
<b>Dépenses d'investissement hors remboursements de dette (5)</b>	<b>19 289</b>	<b>20 924</b>	<b>22 164</b>	<b>25 362</b>	<b>21 216</b>	<b>22 500</b>	<b>24 911</b>	<b>27 249</b>
Dépenses d'équipement	17 151	18 663	19 951	22 800	18 866	19 550	22 446	24 695
Subventions d'équipement versées	1 171	1 149	1 255	1 626	1 485	1 501	1 546	1 652
Autres dépenses d'investissement	967	1 113	948	935	865	949	919	893
<b>Recettes d'investissement hors emprunts (6)</b>	<b>10 114</b>	<b>10 180</b>	<b>11 235</b>	<b>11 883</b>	<b>11 131</b>	<b>11 353</b>	<b>11 951</b>	<b>12 962</b>
FCTVA	2 499	2 341	2 359	2 768	3 014	2 931	2 788	2 885
Autres dotations et subventions	4 740	4 740	5 290	5 903	5 684	6 057	6 413	7 070
Autres recettes d'investissement	2 899	3 099	3 386	3 212	2 433	2 365	2 751	2 627
<b>Dépenses totales hors remboursements de dette (7) = (5) - (6)</b>	<b>86 984</b>	<b>88 857</b>	<b>89 740</b>	<b>95 511</b>	<b>90 837</b>	<b>94 021</b>	<b>100 637</b>	<b>106 736</b>
<b>Recettes totales hors emprunts (7) = (2) + (3)</b>	<b>88 960</b>	<b>89 438</b>	<b>91 131</b>	<b>94 986</b>	<b>92 736</b>	<b>96 044</b>	<b>101 127</b>	<b>106 703</b>
<b>Capacité ou besoin de financement (7) - (8)</b>	<b>1 977</b>	<b>582</b>	<b>1 391</b>	<b>-525</b>	<b>1 900</b>	<b>2 023</b>	<b>491</b>	<b>-33</b>

**À noter :** Les fiches AEF présentent une partie entièrement dédiée au contexte socio-économique et à la fiscalité directe locale rassemblant, par exercice, les principales données disponibles en la matière et proposant également des données de comparaison à l'échelle départementale, régionale et nationale.

Remboursements d'emprunts (8)	6 240	6 147	6 223	6 345	6 294	6 373	6 335	6 507
Emprunts (8)	5 621	6 378	5 673	6 046	5 857	6 432	7 443	6 500
<b>Flux net de dette (8) - (9)</b>	<b>-619</b>	<b>231</b>	<b>-500</b>	<b>-299</b>	<b>-437</b>	<b>59</b>	<b>1 108</b>	<b>-7</b>
<b>Dépenses totales (10) = (6) + (7)</b>	<b>93 224</b>	<b>95 004</b>	<b>95 963</b>	<b>101 857</b>	<b>97 131</b>	<b>100 394</b>	<b>106 971</b>	<b>113 244</b>
<b>Recettes totales (10) = (7) + (8)</b>	<b>94 581</b>	<b>95 816</b>	<b>96 804</b>	<b>101 032</b>	<b>98 593</b>	<b>102 476</b>	<b>108 571</b>	<b>113 203</b>
<b>Variation du fonds de roulement (10) - (10)</b>	<b>1 358</b>	<b>812</b>	<b>841</b>	<b>-824</b>	<b>1 462</b>	<b>2 093</b>	<b>1 599</b>	<b>-41</b>
Encours de dette (12)	64 735	65 211	64 945	64 720	64 889	64 838	65 666	65 617
Dépôts au Trésor	22 886	24 051	25 297	24 778	25 291	28 664	30 981	30 157
Crédits de trésorerie	432	498	538	805	934	1 111	848	878
Fonds de roulement	20 036	21 137	22 470	21 905	23 903	25 959	27 571	27 552
Ratio : Taux d'épargne brute (en %) (3) / (2)	14,1 %	14,3 %	15,4 %	15,6 %	14,7 %	15,6 %	15,1 %	15,6 %
Ratio : Taux d'épargne nette (en %) (3) - (4) / 2	6,2 %	6,5 %	7,6 %	8,0 %	7,0 %	8,0 %	8,0 %	8,7 %
Ratio : Taux d'endettement (en %) (12) / (2)	82,1 %	82,3 %	81,3 %	77,9 %	79,5 %	76,6 %	73,6 %	69,7 %
Ratio : Délai de désendettement (en années) (12) / (12)	5,8 ans	5,8 ans	5,3 ans	5,0 ans	5,4 ans	4,9 ans	4,9 ans	4,5 ans

Données : DGFIP - comptes de gestion / Traitement : OFGL (Formules de calcul des agrégats) - montants en opérations réelles, hors gestion active de la dette

\* 34 917 collectivités

D'autres informations et données pertinentes sont également recensées à ce site : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/fiches-pratiques/ou-trouver-les-chiffres-cles-des-budgets-des-collectivites-locales>

### **5.6.1. Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective**

Ce type d'analyse peut être mené par les conseillers aux décideurs locaux (CDL) de la DGFIP, à la demande du maire, sur une période longue (les cinq derniers exercices clos, en général) et sur deux champs différents selon les besoins :

- sur le budget principal seul ;
- de manière consolidée, sur l'ensemble formé par le budget principal et les budgets annexes.

L'analyse rétrospective vise à apprécier les équilibres financiers et fiscaux, le cas échéant, pour repérer les forces et faiblesses de votre collectivité et ainsi vous permettre d'évaluer les marges de manœuvre et les risques.

Elle vous est proposée sous quatre formats selon le niveau de détail ou périmètre souhaité : développé, consolidé, synthétique ou sous la forme d'un « document de valorisation financière et fiscale synthétique » remis avec le Compte financier unique. Elle vous est restituée sous forme d'un document dont le sommaire le plus développé est détaillé ci-après. Vous pouvez également bénéficier d'une présentation orale des principaux constats par votre conseiller aux décideurs locaux.

Ces prestations sont réalisées dans le cadre d'une démarche qualité qui vous permet de bénéficier des compétences de l'ensemble des services de la direction départementale des Finances publiques et vous garantit des prestations normalisées et homogènes pour l'ensemble du territoire, à partir d'outils informatiques dédiés à la valorisation financière et fiscale spécialement conçus par la DGFIP.

## Extraits d'une analyse financière rétrospective

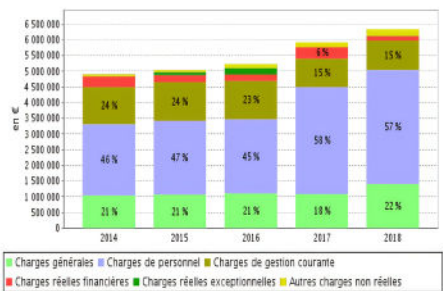
<b>SOMMAIRE</b>			
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>	<b>3/ MARGES DE MANOEUVRE</b> .....	<b>41</b>
<b>PRINCIPAUX CONSTATS</b> .....	<b>6</b>	<b>3.1/ OPTIMISATION DES RESSOURCES</b> .....	<b>41</b>
<b>1/ LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT</b> .....	<b>7</b>	Le ratio de la base .....	48
1.1/ LES PRODUITS REELS .....	7	Le coefficient d'auto-financement courant .....	53
Les impôts .....	9	<b>3.2/ OPTIMISATION DES DÉPENSES</b> .....	<b>55</b>
Les impôts de fiscalité .....	10	3.2.1/ EN FONCTIONNEMENT .....	56
Les impôts de répartition de fiscalité .....	15	3.2.2/ EN INVESTISSEMENT .....	56
Les impôts de répartition de dotations .....	15	<b>3.3/ FACTEURS DE RISQUES EXTERNES</b> .....	<b>57</b>
Les impôts de répartition de dotations .....	19	<b>LEXIQUE</b> .....	<b>58</b>
Les impôts de répartition de dotations .....	21		
Charges de personnel .....	23		
Charges financières .....	23		
Subventions, participations et cotisations .....	24		
Autres charges réelles .....	25		
1.1.2/ COLLECTURE DES CHARGES PAR LES PRODUITS .....	29		
<b>1.2/ LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT</b> .....	<b>27</b>		
<b>1.3/ LE RÉSULTAT</b> .....	<b>28</b>		
<b>2/ LA STRUCTURE BILANCIELLE</b> .....	<b>29</b>		
<b>2.1/ LES INVESTISSEMENTS ET LEUR FINANCEMENT</b> .....	<b>29</b>		
2.1.1/ LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS .....	29		
Le financement .....	31		
Le résultat .....	31		
2.1.2/ LES ÉQUILIBRES BILANCIELS .....	33		
2.2/ LES FONDS DE ROLLEMENT (FR) .....	35		
Les fonds de roulement .....	36		
Les emprunts .....	37		
2.2.1/ LE BESOIN EN FONDS DE ROLLEMENT (FR) .....	36		
2.2.2/ LA COUVERTURE DU FR PAR LE FR/LA TRÉSORERIE .....	39		

## Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses budgétaires, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d'ordre (sans décaissement), peuvent être regroupées en six catégories principales :

1. Les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances ...).
2. Les charges de personnel (salaires et charges sociales)
3. Les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus ...).
4. Les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation ...).
5. Les charges exceptionnelles.
6. Les charges d'ordre (exemples : dotations aux amortissements et provisions, valeur comptable des immobilisations cédées, différences sur réalisations positives transférées en investissement).

### STRUCTURE ET ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT



### REPÈRES

En €/hab	2018			
	Commune	Montant en € par hab pour la strate de référence		
	Département	Région	National	
Charges générales	400	303	304	246
Charges de personnel	1 032	537	581	441
Charges de gestion courante	265	124	130	109
Charges réelles financières	42	19	25	23
Charges réelles exceptionnelles	3	22	10	8

Strate de référence :

Population : 3521

Régime fiscal : FPU : Communes de 3 500 à 5 000 habitants

Les présidents de groupements à fiscalité propre bénéficient des mêmes prestations que les maires, concernant la situation financière de ces établissements.

## 5.6.2. Pour une information synthétique sur les résultats de l'exercice : les fiches AEF

Les *fiches financières d'analyse des équilibres financiers fondamentaux* ou *fiches AEF* présentent, pour un exercice donné, les montants des principaux agrégats comptables et financiers, ainsi que des données fiscales, sur des périmètres comptables divers. Les fiches AEF présentent une partie entièrement dédiée au contexte socio-économique et à la fiscalité directe locale rassemblant, par exercice, les principales données disponibles en la matière et proposant également des données de comparaison à l'échelle départementale, régionale et nationale.

Sur le périmètre « budget principal », les données en valeur sont complétées par des données exprimées en euros par habitant, qui peuvent être aisément comparées à celles de la strate de comparaison déclinée sur un périmètre départemental, régional ou national. Trente-et-une strates différentes sont ainsi disponibles pour les communes. Elles sont définies à partir de critères démographiques et du régime fiscal du groupement à fiscalité propre d'appartenance.

Pour les groupements à fiscalité propre, six strates sont définies, en fonction de la nature juridique du groupement (communauté de communes, communauté d'agglomération, etc.) et du régime fiscal choisi (fiscalité professionnelle unique, fiscalité additionnelle, etc.)

Modèle de fiche AEF

	Montant en €	Montant en € par habitant pour la catégorie démographique			
		Commune	Département	Région	National
<b> FONCTIONNEMENT</b>					
<b>Total des produits de fonctionnement = A</b>	581 303	896	910	1 037	945
Produits de fonctionnement CAF	581 303	600	698	800	923
dont : Impôts locaux	213 756	352	349	410	391
Fiscalité reversée par les GIP	61 902	73	137	104	62
Autres impôts et taxes	36 605	113	46	66	63
Dotation globale de fonctionnement	130 071	103	97	145	158
Autres dotations et participations	26 023	33	114	91	82
dont : FCTVA	4 027	5	4	4	3
Produits des services et du domaine	21 727	26	74	66	77
<b>Total des charges de fonctionnement = B</b>	531 306	627	630	803	774
Charges de fonctionnement CAF	524 847	619	630	782	738
dont : Charges de personnel (montant net)	258 377	305	279	332	329
Achat et charges externes (montants nets)	182 242	215	241	207	255
Charges financières	6 989	8	14	18	14
Subventions versées	10 440	12	21	36	29
Contingents	28 684	34	47	44	46
Résultat comptable = A - B = R	49 997	59	220	234	171
Capacité d'autofinancement brute = CAF	56 456	67	228	216	182

Les principales données relatives à l'investissement, comme les dépenses d'équipement direct, les subventions d'investissement accordées ou la dette (remboursement des emprunts en capital, encours de la dette au 31 décembre, etc.), sont restituées de la même façon, donc également mises en perspective par rapport aux données de la strate de comparaison sur ces différents périmètres géographiques.

Ces données synthétiques sont aussi disponibles dans une version consolidée « budget principal et budgets annexes ». Elles permettent ainsi d'établir les parts relatives des budgets annexes dans le total consolidé. Elles mettent également en évidence les données relatives aux budgets annexes retraçant des services industriels et commerciaux, soumis à des règles de gestion, donc d'équilibre budgétaire, spécifiques.

	montant en €	Montant en C par habitant	% BA / total
<b>DETTE</b>			
Encours total de la dette au 31 décembre	1 094 092	2 107	25
dont encours des dettes bancaires et assimilées	1 094 236	2 107	25
dont encours des dettes bancaires et assimilées retranchés du solde du compte 441/21	1 094 236	2 107	25
dont encours des dettes bancaires RHIC	472 056	927	100
Annuités des dettes bancaires et assimilées (1)	07 134	107	49
dont annuités RHIC	42 400	80	100
Avances du Trésor (solde au 31/12)	0	0	0
<b>COMPOSANTES DE L'AUTOFINANCEMENT</b>			

Pour compléter cette vision synthétique à l'échelle du bloc communal, les principaux agrégats comptables sont proposés sur un périmètre constitué par les communes membres et le groupement à fiscalité propre d'appartenance dans une version agrégée des fiches AEF. Ces données constituent une véritable photographie des finances de l'ensemble intercommunal pour un exercice donné. Elles permettent de déterminer les grands équilibres du territoire, notamment ses marges de manœuvre, et de disposer de repères comparatifs au niveau national entre territoires exerçant les mêmes compétences.

**À noter :** Les données comptables des groupements à fiscalité propre sont aussi valorisées par des fiches AEF sur les deux périmètres, à savoir budget principal et version consolidée. Pour ce type de structure, la version consolidée prend tout son sens : les services publics industriels et commerciaux (eau et assainissement, transports, collecte et traitement des ordures ménagères, etc.), comptablement retracés dans des budgets annexes, concentrent souvent l'essentiel de l'activité de l'établissement.

## Modèle de fiche AEFf agrégée

montants en €	Intitulés des rubriques	Montants en € par habitant pour :		
		Territoire	Région	France entière
	<b> FONCTIONNEMENT </b>			
49 443 676	<b> Produits de fonctionnement CAF </b>	1 209	1 665	1 574
20 282 294	dont: Impôts locaux	496	692	634
8 822 543	Autres impôts et taxes	216	307	306
10 499 693	Concours de l'Etat	257	333	348
7 221 732	dont dotation globale de fonctionnement	177	203	240
3 491 398	Produits des services et du domaine	85	126	126
37 634 043	<b> Charges de fonctionnement CAF </b>	920	1 326	1 283
16 069 179	dont: Charges de personnel	393	585	596
12 626 306	Achats et charges externes	309	423	390
896 488	Charges financières	22	27	23
2 135 403	Contingents	52	99	100
2 770 205	Subventions versées	68	112	90
	<b> INVESTISSEMENT </b>			
5 434 730	Recettes d'emprunt	133	111	88
3 291 906	Subventions reçues	81	141	141
652 130	Autres fonds globalisés d'investissement	16	18	13
17 340 772	Dépenses d'équipement	424	623	540
	<b> DETTE </b>			
39 501 443	Encours total de la dette au 31 décembre	966	1 049	889
39 061 778	dont encours des dettes bancaires et assimilées	955	1 020	871
5 528 445	Annuité des dettes bancaires et assimilées (1)	135	147	124
	<b> FINANCEMENT </b>			
11 809 632	Capacité d'autofinancement brute	289	339	292
7 174 551	Capacité d'autofinancement nette	175	216	189

Cette approche prend en compte, dans les montants calculés, les efforts de rationalisation de la dépense entrepris au niveau du territoire puisque les montants sont retraités des flux croisés générés, notamment, par les mutualisations de personnel ou de moyens mises en œuvre entre les communes et le groupement.

Une partie de la fiche permet de visualiser les flux comptables générés par les opérations réciproques entre les structures impliquées, sur la base des comptes définitifs. Sans retraitement, ces opérations majoreraient à la fois en recette et en dépense les masses financières de l'ensemble intercommunal.

De plus, la sincérité des imputations comptables relatives à ces opérations conditionne la qualité de la fiche. D'éventuelles discordances relevées entre les montants enregistrés dans l'ensemble des communes membres et le groupement à fiscalité propre nuisent, en effet, à la fiabilité des données produites et altèrent la traduction financière de l'effort de rationalisation de la dépense entrepris par le territoire.

## Modèle de fiche AEFf agrégée – Visualisation des flux croisés

Groupement à fiscalité propre		Communes membres (regroupées par strate)			Montant total du retraitement utilisé	Discordance
Compte utilisé	Montant du flux (€)	Compte utilisé	Montant du flux (€) par strate			
62875	83 334	70876	24 772		67 570	15 764
			42 798	Autres communes		
6217	0	70846	0		0	Aucune discordance
			0	Autres communes		
REVERSEMENTS DE FISCALITE						
73211	171 523	739211	0		171 523	Aucune discordance
			171 523			
739211	2 398 566	73211	197 051		2 398 566	Aucune discordance
			2 201 515	Autres communes		

### ▷ Pour une aide à la décision et à l'évaluation des projets : l'analyse prospective

L'objectif de l'analyse prospective est de dégager la capacité pluriannuelle d'investissement d'une collectivité et, après intégration d'un nouveau projet d'investissement, de trouver les ressources nécessaires à l'équilibre du plan de financement :

- en étudiant les différentes modalités de financement possible : par l'endettement, par prélèvement sur les fonds de roulement, par augmentation de la fiscalité, etc. ;
- en appréciant l'impact du projet sur les grands équilibres de la commune (conséquence sur les charges de fonctionnement et, in fine, sur la capacité d'autofinancement brute).

L'analyse prospective peut aussi être réalisée en dehors de tout nouveau projet d'investissement, pour tester différentes hypothèses d'équilibre financier lors de la confection du budget.

Cette prestation nécessite une collaboration étroite entre les services de la collectivité et ceux de la DGFIP, pour disposer des informations nécessaires à l'élaboration des différents scénarios. La collaboration peut être formalisée, pour les cas les plus complexes, par la rédaction d'un cahier des charges qui détaille les scénarios à tester. Dans ces différents cas, des hypothèses de croissance des charges et des produits de fonctionnement, notamment, sont posées pour la construction de plans de financement qui évaluent le besoin de financement à couvrir, puis les modalités de son financement (recours à l'emprunt, utilisation des ressources propres, etc.) et, enfin, l'impact global sur la situation financière future de la commune.

### 5.6.3. Pour apprécier la performance de la gestion financière au cours de l'exercice : le tableau de bord financier

Ce service, disponible à partir d'une connexion Internet via le portail de la gestion publique de la DGFIP, permet au maire de visualiser directement les données statistiques de gestion de sa commune (dépenses, recettes, comptabilité, etc.). Il permet de suivre, par exemple, l'évolution des délais de paiement des fournisseurs, le taux de recouvrement des créances ou encore le montant moyen des actes de poursuite engagés par le comptable pour le budget principal de la commune, mais aussi pour les budgets annexes ou les établissements rattachés (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, etc.).

Ces données sont actualisées tous les mois. Elles peuvent être mises en perspective :

- dans le temps : les données mensuelles correspondantes de l'exercice précédent ainsi que les données définitives sont aussi affichées ;
- par rapport à des structures comparables : les données sont calculées selon des strates de comparaison prédéfinies (selon la population pour les communes, les types de budgets, etc.) pour une comparaison sur une base infra-annuelle.

Ce tableau de bord restitue ainsi 17 indicateurs, pour l'année en cours et l'année précédente à la fois, sous forme d'une synthèse à partir de laquelle on peut accéder à des restitutions graphiques plus détaillées.

Pour bénéficier de cet outil, il suffit au maire de se rapprocher de son comptable qui l'accompagnera dans la procédure d'habilitation au portail de la gestion de la gestion et de son CDL qui l'accompagnera dans l'utilisation optimale du tableau de bord.

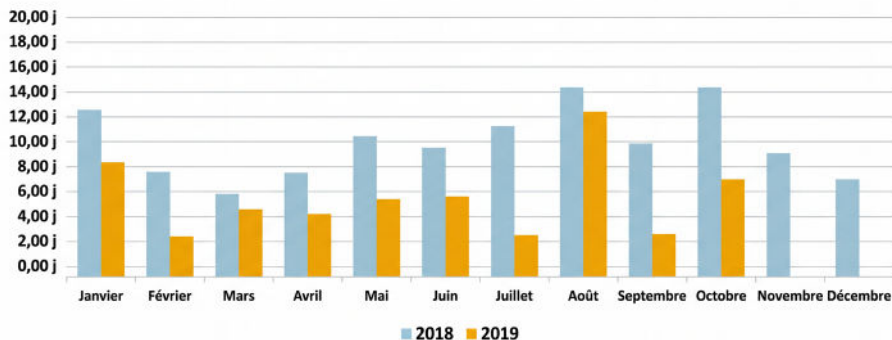
## Modèle de tableau de bord financier

### Tableau de Synthèse

			Octobre 2019	Octobre 2018	2018
Suivi de la dépense	Nombre de lignes de mandats émises		576	553	659
	Délai global de paiement		5,66	10,23	9,85
	Taux de représentativité du DGP		100,00 %	100,00 %	100,00 %
	Délai de paiement du comptable		3,57	2,16	2,44
	Part des mandats payés avec date d'échéance (en nombre)		34,77 %	40,56 %	40,77 %
	Part des mandats payés à date d'échéance (en nombre)		94,33 %	81,82 %	84,48 %
Recouvrement des produits locaux	Nombre de lignes de titres émises		138	138	152
	Taux de recouvrement par collectivité exercice courant		83,50 %	67,31 %	90,38 %
	Taux de recouvrement par collectivité exercice précédent		99,61 %	99,38 %	99,38 %
	Taux de recouvrement par produit				
	Délai de recouvrement		44,93	37,68	34,84
	Moyens d'encaissement en montant et en nombre cumulés				
	Moyens d'encaissement en régie en montant cumulé				
	Montant moyen des actes de poursuites				
Gestion	Taux de consommation des dépenses de fonctionnement réel		62 %	59 %	73 %
	Taux de consommation des dépenses d'investissement réel		16 %	18 %	19 %
	Suivi des opérations à régulariser en dépense (en nombre)		0	1	0
	Suivi des opérations à régulariser en dépense (en montant)		0	4 318	0
	Suivi des opérations à régulariser en recette (en nombre)		9	9	25
	Suivi des opérations à régulariser en recette (en montant)		32 363	32 943	101 754
	Evolution de la trésorerie		587 581	481 836	506 896

Exemple de restitution graphique

### Le délai global de paiement



Délai global de paiement annuel : 5,66 j  
Taux de représentativité du DGP : 100,00 %

## ▷ *Lexique des termes habituels utilisés en analyse financière*

**Actif :** À l'actif du bilan sont inscrits l'ensemble des biens du patrimoine, ainsi que l'ensemble des éléments n'ayant pas vocation à y rester de manière durable (stocks, créances, trésorerie). L'actif immobilisé brut représente l'ensemble des biens durables contrôlés par la collectivité (équipements municipaux notamment). L'actif circulant désigne les stocks et créances qui se renouvellent au cours de l'exercice.

**Annuité de la dette :** L'annuité de la dette est composée du montant des intérêts des emprunts et du montant du remboursement du capital au titre de l'exercice. Elle permet de mesurer le poids exact de la dette à long et moyen termes pour les collectivités.

**Besoin en fonds de roulement (BFR) :** Le BFR représente, à la fin d'un exercice comptable, l'excédent des crédits consentis aux redevables de la collectivité (restes à recouvrer) sur les crédits obtenus de ses créanciers (fournisseurs, État). Une créance crée un besoin de financement ; la collectivité a constaté un produit mais ce produit n'a pas encore été recouvré. À l'inverse, une dette génère une ressource ; dans ce cas, la collectivité a effectivement enregistré une charge, mais celle-ci n'a pas encore été payée. Un BFR négatif constitue une ressource : en effet, cela signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

**Bilan :** Le bilan présente la situation patrimoniale de la collectivité à la date de clôture de l'exercice. Pour l'analyse financière, certaines rubriques du bilan sont reclassées afin de faire ressortir les agrégats caractérisant la structure financière de la collectivité et d'apprécier son équilibre financier global.

Le bilan se présente sur deux colonnes : une colonne « actif » et une colonne « passif ». Il se découpe en trois grandes masses permettant de calculer trois grandeurs caractéristiques :

- les biens et financements à long terme (utilisés pour le calcul du fonds de roulement) ;
- l'ensemble des droits et obligations à court terme de la collectivité (calcul du besoin en fonds de roulement) ;
- la trésorerie dans son acception la plus large (y compris les billets de trésorerie et assimilés).

**Capitaux et assimilés :** Ce sont les fonds à disposition de la collectivité à long terme, hors dettes financières (dotations, réserves, excédents de fonctionnement capitalisés, résultat de l'exercice, subventions d'investissement, opérations pour comptes de tiers, etc.).

**Coefficient d'autofinancement courant** : Le coefficient d'autofinancement courant (CAC) permet de mesurer l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et les remboursements de dettes. Un coefficient supérieur à 1 indique que la commune ne peut faire face à ses remboursements de dette avec son seul autofinancement.

**Endettement** : afin d'apprécier la solvabilité financière d'une commune, deux ratios liés à la dette peuvent être calculés : le taux d'endettement et la capacité de désendettement.

Le taux d'endettement (dette/recettes réelles de fonctionnement) mesure le poids de la dette d'une commune relativement à sa richesse. La capacité de désendettement (encours de dette/épargne brute) détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour éteindre totalement sa dette par mobilisation et affectation en totalité de son épargne brute annuelle.

**Épargne brute** (capacité d'autofinancement brute) : elle représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...). Elle est calculée par différence entre les produits réels (hors produits de cession d'immobilisations) et les charges réelles (hors valeur comptable des immobilisations cédées) de fonctionnement. Elle est en priorité affectée au remboursement des dettes en capital. Elle peut être calculée à partir de l'excédent brut de fonctionnement en ajoutant les produits financiers et spécifiques et en retranchant les charges financières et spécifiques.

**Épargne nette** : il s'agit de l'épargne brute diminuée des remboursements de la dette.

**Excédent brut de fonctionnement (EBF)** : Il correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes. C'est la ressource fondamentale de la commune : elle est indépendante des produits et charges financiers et spécifiques.

**Investissement** : Ce sont principalement les dépenses d'équipement (acquisitions de terrains, immeubles, matériels, etc.) auxquelles s'ajoutent les dépenses de subventions d'équipement.

**Résultat de fonctionnement ou résultat comptable** : Différence entre le total des titres et le total des mandats émis en classe 7 et 6 de la section de fonctionnement.

**Taux d'épargne brute** : (épargne brute/recettes réelles de fonctionnement) ce ratio indique la part des recettes réelles de fonctionnement pouvant être utilisées pour rembourser la dette ou investir. Ce ratio doit être apprécié à échéance pluriannuelle et en comparaison avec d'autres communes de situation et de population comparables.



# RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR

## 6.1. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

*L'article 72 de la Constitution dispose : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».*

Ces dispositions fondent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire opérés par le préfet de département sur les actes des collectivités. Ces contrôles permettent au préfet de saisir le juge administratif ou le juge financier, pour lui demander l'annulation d'une décision qu'il estime illégale. Le contrôle de légalité est opéré en droit uniquement, soumis in fine à la décision du juge compétent, et a pour objet de conforter la qualité juridique des actes des collectivités. Il constitue à cet égard une sécurité et un appui pour les communes et les élus. Le contrôle de légalité ne porte en aucune manière sur la qualité de la gestion de la commune ou sur les compétences de l'auteur de la décision. Il doit au contraire s'inscrire dans une logique de confiance a priori, de conseil et de dialogues entre la commune et les autorités préfectorales.

### 6.1.1. La fonction de contrôle

Le contrôle de légalité concerne, conformément à l'article L. 2131-4 du CGCT, tous les actes de la commune, à l'exception des actes relevant du droit privé et des actes pris par les autorités communales au nom de l'État.

Les actes soumis au contrôle de légalité peuvent être soumis à une obligation de transmission au préfet de département, définie à l'article L. 2131-2 du CGCT. Doivent ainsi lui être transmis :

*« 1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 à l'exception :*

- a) Des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et*

de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;

- b) Des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

- celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ;
- celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale ».

Le préfet de département peut alors déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans un délai de deux mois suivant leur transmission, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du CGCT.

Il dispose également de la possibilité, pendant ce délai de deux mois, de demander des éléments complémentaires justifiés ou d'engager un recours gracieux demandant à la commune de retirer l'acte qu'il estime illégal et expliquant les risques juridiques identifiés. Ces demandes prolongent le délai pendant lequel le préfet peut déférer l'acte devant le juge administratif. Le préfet peut également

transmettre une lettre d'observations, courrier invitant à corriger une éventuelle fragilité juridique sans l'exiger formellement. Ces lettres d'observations ne pro-rogent pas les délais de recours du préfet.

En plus des actes soumis à cette obligation de transmission, le préfet peut également, en application de l'article L. 2131-3 du CGCT, demander communication des actes pris au nom de la commune qui ne sont pas mentionnés à l'article L. 2131-2. Cette possibilité est appelée « pouvoir d'évocation ». Le préfet peut alors, le cas échéant, déférer au tribunal administratif les actes qu'il a évoqués dans un délai de 2 mois à compter de leur communication, sous réserve que la demande de communication a bien été présentée dans un délai de deux mois à compter du moment où ils sont devenus exécutoires. Il a également la possibilité de demander des éléments complémentaires, d'engager un recours gracieux ou de transmettre une lettre d'observations.

Hors actes budgétaire ou à finalité budgétaire, le contrôle de légalité porte prioritairement sur les actes représentant les enjeux les plus importants : commande publique, fonction publique territoriale, urbanisme, respect des principes de laïcité et de neutralité.

Concernant le risque d'atteintes à la laïcité et à la neutralité, plusieurs domaines d'intervention des collectivités territoriales peuvent revêtir une sensibilité particulière :

- l'organisation des services publics locaux (par exemple : les délibérations adoptant le règlement de fonctionnement de ces services) ;
- les marchés ayant pour objet l'exécution du service public et les délégations de service public ;
- les subventions ou le soutien aux associations (par exemple : les délibérations attribuant une subvention, les délibérations fixant le règlement d'occupation des locaux) ;
- les décisions relatives à la mise à disposition ou valorisation du domaine public ou privé de la collectivité (bail emphytéotique administratif, vente de parcelle...);
- les recrutements au sein de la fonction publique territoriale (par exemple : les arrêtés ou les contrats de recrutement).

Les actes des collectivités territoriales portant atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peuvent faire l'objet d'un déferé préfectoral pour en demander l'annulation. Si la situation le justifie, le déferé peut aussi être assorti d'une demande de suspension de l'exécution de l'acte en question. Plus particulièrement, le préfet peut demander la suspension de l'exécution des actes des collectivités territoriales portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.

Le juge statue sur cette demande de suspension en matière de laïcité et de neutralité dans un délai de quarante-huit heures, comme lorsqu'un acte compromet l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

*Article 72 de la Constitution*

*Articles L. 2131-1 à L. 2131-6 du CGCT*

*Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT*

## 6.1.2. La fonction de conseil

### ▷ *La prise de position formelle*

La demande de prise de position formelle, aussi appelée « rescrit », permet aux collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que leurs établissements publics d'obtenir confirmation, par le représentant de l'État, de la légalité d'un acte avant son adoption et ainsi d'éviter toute remise en cause dans le cadre du contrôle de légalité.

Ce dispositif ne s'applique pas aux simples demandes de consultations juridiques, mais à des décisions complexes, qui justifient d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire, y compris nouvelle.

Les actes entrant dans le champ d'application de la prise de position formelle sont ceux susceptibles d'être déférés par le représentant de l'État au titre du contrôle de légalité, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de transmission.

La demande est adressée par la commune au préfet de département et prend la forme d'une ou plusieurs questions précises portant sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de ses compétences ou les prérogatives dévolues au maire.

Le cadre législatif et réglementaire n'impose pas de modalités de saisine particulière. Plusieurs alternatives sont possibles dès lors qu'elles permettent d'apporter la preuve de la date de la réception de la demande par les services de la préfecture. Ainsi la demande peut être adressée :

- Par saisine par voie électronique (SVE). Ce n'est toutefois pas une obligation, dès lors qu'il s'agit ici de relations entre deux administrations, qui ne sont donc pas soumises aux dispositions de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ;
- En recommandé avec accusé de réception.

En revanche, la télétransmission de la demande de prise de position formelle par l'application @CTES est exclue car cette application est dédiée au contrôle de légalité des actes.

Le silence gardé par le préfet de département pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle.

*Articles L. 1116-1 et R. 1116-1 à R. 1116-5 du CGCT*

### ▷ *Le conseil juridique aux collectivités*

Le sous-préfet d'arrondissement est l'interlocuteur privilégié des élus de son arrondissement, notamment dans le cadre du conseil en matière de légalité des actes pris par les collectivités.

## 6.2. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle a posteriori spécifique, le contrôle budgétaire. Prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).

L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte financier unique - CFU).

Le contrôle budgétaire porte principalement sur quatre points :

- la date d'adoption et de transmission du budget ;  
*Articles L. 1612-2 et L. 1612-8 du CGCT*
- l'équilibre réel du budget ;  
*Articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT*
- la date de vote, l'équilibre et le rejet éventuel du CFU ;  
*Articles L. 1612-12 à L. 1612-14 du CGCT*
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.  
*Articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT*

Sont ainsi concernés : les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale.

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du CGCT. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le CGCT et après avis de la CRC, à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

## ▷ Actes budgétaires

Le projet Actes budgétaires porte sur la dématérialisation des moyens de création, de transmission et de contrôle des documents budgétaires émis par les collectivités. Il constitue un volet important de la politique de dématérialisation des documents budgétaires, qui vise à moderniser les échanges de documents budgétaires entre les préfectures et les collectivités territoriales.

Initié le 2 janvier 2012, le projet Actes budgétaires n'a cessé de se déployer de manière constante, incluant progressivement de nouvelles maquettes réglementaires. Sa vocation est double : faciliter le travail d'élaboration des documents budgétaires et fiabiliser le processus de création, d'acheminement et de contrôle des budgets des collectivités transmis par ces dernières aux préfectures. Soutenue par l'article 74 de la loi MAPTAM et l'article 107 III de la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), l'adhésion à Actes budgétaires revêtira prochainement un caractère obligatoire pour les collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (à compter du 7 août 2020 soit dans un délai de cinq ans suivant la promulgation de la loi NOTRe). Le décret n° 2016-475 du 15 avril 2016 a précisé les modalités de télétransmission des documents budgétaires.

Trois applications sont mises au service de cette démarche :

- la DGCL utilise l'application ODM – Outil de Dématérialisation des Maquettes pour dématérialiser les nomenclatures budgétaires (M. 14, M. 4, M. 52, M. 57, M. 61, M. 71 fonction). La présentation ainsi que le plan de compte applicable sont mis à jour pour chaque exercice budgétaire afin de correspondre aux évolutions des instructions budgétaires et comptables. Ces maquettes dématérialisées ont donc une valeur réglementaire ;
- les communes qui le souhaitent appliquent ces maquettes à leurs données budgétaires grâce à l'application TotEM – Totalisation et Enrichissement des Maquettes. Cette application gratuite et librement téléchargeable génère ainsi leurs budgets primitifs, supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs à partir de données déjà renseignées dans le progiciel de gestion financière.
- Après avoir complété ces documents avec tous les états requis, TotEM produit un fichier XML prêt à être transmis en préfecture par le recours à un opérateur de transmission ;
- les préfectures visualisent les budgets ainsi transmis dans l'application Actes budgétaires.

Les communes qui souhaitent entrer dans la démarche sont invitées à suivre les étapes suivantes :

- vérifier auprès de leur éditeur de progiciel de gestion financière que leur progiciel est bien compatible avec TotEM ;

- se rapprocher de leur préfecture afin de signer une convention de dématérialisation ou d'étendre la convention déjà signée, en veillant à choisir un opérateur de transmission homologué ;
- télécharger librement et gratuitement TotEM sur le site projet <http://odm-budgetaire.org> ;
- suivre les guides d'installation et d'utilisation fournis sur ce le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes-budgetaires-1>.

### 6.3. LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES

#### L'essentiel

La télétransmission est la remise par voie électronique au préfet des actes relevant du contrôle de légalité et par extension, du contrôle budgétaire.

Depuis le 7 août 2020, en application des articles L. 2131-1 et L. 3131-2-3 du CGCT, la télétransmission revêt un caractère obligatoire pour les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre. En outre, au titre du contrôle budgétaire, les comptes financiers uniques (CFU) doivent être télétransmis au préfet, en application de l'article L. 1612-40 du CGCT, applicable à partir de l'exercice budgétaire 2026.

La télétransmission produit les mêmes effets juridiques que la transmission matérielle. Elle est acquise quand l'acte a été réceptionné par le préfet et qu'il est effectivement en mesure d'y accéder dans son outil applicatif, le système d'information ACTES (« Aide au Contrôle de légalité dématérialisé »).

Chaque collectivité qui télétransmet un acte est au préalable enregistrée dans l'application Actes et doit adopter une convention avec le préfet de département, ces deux actions permettant d'identifier la collectivité lorsqu'elle transmet un acte. Elle reçoit en retour un accusé de réception émis par le SI ACTES qui permet d'établir la preuve de la réception de l'acte par le préfet, rendant le cas échéant, l'acte transmis exécutoire (voir 1-2-5 le caractère exécutoire des actes)

Par ailleurs, dans une logique de simplification pour les collectivités, le SI ACTES est interfacé aux applications dédiées à l'instruction et à la publication des actes d'urbanisme (Géoportail de l'urbanisme, Plateforme PLAT'AU).

#### ▷ *Le système d'information @ctes*

Le système d'information Actes, depuis sa création en 2004, permet de réceptionner l'ensemble des actes télétransmis par les collectivités au titre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. Pour les communes soumises à l'obligation de télétransmission, seuls les actes réceptionnés par ce système d'information

peuvent être considérés comme ayant été télétransmis dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales.

Depuis sa mise en service en 2004, la télétransmission des actes est effectuée par le biais d'un « opérateur de télétransmission » (ODT), choisi librement par chaque collectivité. Cet ODT met à la disposition des collectivités un dispositif de télétransmission homologuée attestant qu'il apporte toutes les garanties requises, notamment en termes de sécurité.

À côté de cette chaîne de télétransmission dont l'utilisation est subordonnée à la passation d'une convention de télétransmission avec le préfet, est apparu depuis 2022 un nouveau type de chaîne de télétransmission pouvant être utilisé sans convention de télétransmission. Il s'agit de chaînes thématiques fondées sur une interface entre l'application Actes et une application partenaire contenant déjà les éléments à remettre au préfet au titre du contrôle de légalité.

L'arrêté du 24 février 2023 établissant la liste et les conditions d'utilisation des dispositifs dispensés de l'homologation prévue au II de l'article R. 2131-2-A du code général des collectivités territoriales et permettant la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité, précise la liste des interfaces applicatives constituant des dispositifs de télétransmission :

- l'interface GPU-Actes afférente aux documents d'urbanisme ;
- l'interface PLAT'AU-Actes afférente aux autorisations d'urbanisme.

Quel que soit le dispositif de télétransmission utilisé par la collectivité, l'accusé de réception généré par l'application Actes établit que la télétransmission a bien été effectuée.

### **6.3.1. La télétransmission par un opérateur de télétransmission**

#### *▷ Définition d'un opérateur de télétransmission*

Un opérateur de télétransmission est une personne morale de droit public ou privé, fournisseur de services de télétransmission, exploitant et mettant à disposition des collectivités qui le souhaitent un dispositif de télétransmission homologué par le ministère chargé des collectivités locales. Cet opérateur joue le rôle d'un tiers de confiance.

Pour recevoir l'homologation ministérielle, le dispositif de télétransmission doit être conforme à un cahier des charges à caractère réglementaire, dont les prescriptions visent à garantir la sécurité technique et la sécurité juridique de la télétransmission.

La liste des dispositifs homologués est disponible sur le portail des collectivités locales, rubrique « Institutions », sous-rubriques « Contrôle de légalité » puis « @CTES : dématérialisation de la transmission des actes ».

- À l'égard des communes émettrices, l'opérateur de télétransmission est chargé :
- de la mise en place opérationnelle du dispositif de télétransmission, dans le respect du cahier des charges ministériel ;
  - de l'exploitation et du fonctionnement de ce dispositif de télétransmission.

Les opérateurs de télétransmission peuvent proposer aux communes des services annexes ne relevant pas du périmètre de l'homologation ministérielle, comme la fourniture du certificat RGS ou encore le stockage des actes ou l'apposition d'une sorte de tampon sur les actes télétransmis.

L'opérateur de télétransmission est le seul interlocuteur de l'État au sujet du fonctionnement technique de son dispositif de télétransmission, quand bien même il s'associerait à des partenaires.

### ▷ *La convention passée avec le préfet*

Les collectivités signent avec le représentant de l'État territorialement compétent une convention dite « convention de télétransmission », qui précise les catégories d'actes concernés, le dispositif de télétransmission utilisé, les nomenclatures à utiliser pour catégoriser l'acte (nature, matière), les engagements respectifs de la collectivité et du préfet pour l'organisation et le fonctionnement de la télétransmission.

Chaque entité dotée de la personnalité morale doit signer une convention spécifique avec le préfet, même si elle a délégué la télétransmission de ses actes. Ainsi, un centre communal d'action sociale devra signer une convention distincte de celle passée par sa commune de rattachement, même s'il a conclu avec la commune une convention afférente à la délégation de la télétransmission de ses actes.

Une convention type de télétransmission est consultable sur le portail de l'État au service des collectivités locales <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes>, à la rubrique « ACTES », « Se raccorder à @CTES » (« Convention avec le préfet du département »). Les préfetures disposent, en plus de ce modèle, des modèles d'avenants destinés à couvrir les situations qui n'auraient pas été envisagées initialement. Pour toute question complémentaire, il convient de se rapprocher du référent @CTES de la préfeture, qui dispose de l'ensemble des éléments permettant d'y répondre.

### ▷ *Réception des actes par les services de l'État*

Les actes sont transmis au préfet compétent en fonction du numéro SIREN enregistré dans Actes dans les éléments remis par l'opérateur de télétransmission. C'est pourquoi il est important, en cas de délégation de la télétransmission, que les actes du délégant ne soient pas mélangés avec ceux du délégataire.

L'accusé de réception généré par Actes est envoyé par courrier électronique à la fois à la commune émettrice (sous réserve qu'elle ait déclaré une adresse électronique valide) et à son opérateur de télétransmission. Il constitue un élément de preuve tendant à établir le caractère exécutoire des actes télétransmis<sup>1</sup> et le point de départ du délai de recours du préfet.

### 6.3.2. Les chaînes de télétransmission en matière d'urbanisme

Depuis 2022, la télétransmission est possible directement par :

- l'interface GPU-@ctes qui porte sur les délibérations d'approbation des PLU ;
- l'interface PLAT'AU-@TES qui porte sur les autorisations d'urbanisme (permis de construire, de démolir et d'aménager, déclarations préalables, CUa et CUB) expresse ou tacite.

Ces interfaces permettent d'effectuer la télétransmission sans avoir à changer d'outil et donc sans avoir à saisir à plusieurs reprises les mêmes données, notamment pour décrire et catégoriser l'acte.

#### ▷ *Peu de prérequis à l'utilisation de ces interfaces*

Le recours à ces chaînes de télétransmission ne nécessite pas la conclusion préalable d'une convention de télétransmission avec le préfet.

Toutefois, la télétransmission ne peut aboutir qu'à la condition que la commune soit reconnue par l'application Actes, ce qui suppose que la commune ait préalablement été enregistrée dans Actes par la préfecture. Ainsi, il est nécessaire, pour les communes qui ne recourraient pas par ailleurs aux services d'un opérateur de télétransmission, de faire connaître au préfet leur souhait de télétransmettre au moyen de l'interface GPU-Actes ou PLAT'AU-Actes afin qu'il fasse procéder à leur enregistrement dans l'application Actes.

#### ▷ *Sécurisation de la télétransmission*

L'authentification de la commune qui télétransmet est assurée par l'application partenaire d'Actes. Il n'y a donc pas de conditions supplémentaires à respecter pour passer de l'utilisation du GPU au titre de la publication du PLU à celle de l'interface GPU-Actes au titre de la télétransmission, ou de l'utilisation de la plateforme PLAT'AU au titre de la phase d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme à l'utilisation de l'interface PLAT'AU-Actes au titre de la télétransmission.

La sécurisation de la transaction est assurée conjointement par Actes et par l'application partenaire.

---

<sup>1</sup> L'article L. 2131-1 du CGCT prévoit que : « Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes ».

## ▷ Actes budgétaires

Le projet Actes budgétaires porte sur la dématérialisation des moyens de création, de transmission et de contrôle des documents budgétaires émis par les collectivités.

Les communes qui souhaitent entrer dans la démarche doivent :

- vérifier auprès de leur éditeur de progiciel de gestion financière que leur progiciel est bien compatible avec TotEM ;
- se rapprocher de leur préfecture afin de signer une convention de dématérialisation ou d'étendre la convention déjà signée, en veillant à choisir un tiers de télétransmission homologué ;
- télécharger librement et gratuitement TotEM sur le site projet <http://odm-budgetaire.org> ;
- suivre les guides d'installation et d'utilisation fournis sur ce même site.

## 6.4. L'EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

L'examen des comptes et de la gestion est défini à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières. Les contrôles peuvent être engagés sur demande motivée du préfet ou de l'autorité locale. Ils le sont aussi et surtout à l'initiative de la chambre régionale des comptes dans le respect de son programme annuel de vérification.

Le contrôle peut porter sur toutes les collectivités et tous les établissements publics locaux situés dans la zone géographique de compétence de la chambre régionale des comptes (CRC). Il peut s'appliquer à un grand nombre d'organismes, qu'ils soient ou non dotés d'un comptable public. Cet examen porte sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion. Les chambres n'ont pas à apprécier l'opportunité des choix politiques des élus, mais elles peuvent être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales.

L'examen des comptes et de la gestion porte sur :

- la régularité des actes de gestion, c'est-à-dire la conformité au droit des opérations de dépenses et de recettes (ex : l'achat a-t-il respecté les règles applicables à la commande publique ?) ;
- l'économie des moyens mis en œuvre dans l'utilisation des fonds publics (ex : l'objectif ou le programme défini par la collectivité aurait-il pu être réalisé à moindre coût ?) ;
- l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant, c'est-à-dire l'efficacité de l'action

de la collectivité (ex : l'investissement réalisé par la collectivité a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?).

En la matière, la Cour des comptes précise que cet examen permet à la chambre de formuler des observations répondant à un triple objectif :

- apporter une information aux élus locaux qui peuvent ainsi prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements ;
- contribuer à l'amélioration de la gestion des organismes contrôlés, en invitant leurs responsables à suivre les recommandations de la chambre, à corriger ou prévenir les dysfonctionnements relevés ;
- participer à la démocratie locale en informant le citoyen sur l'emploi des deniers publics.

Le rapport d'observations définitives de la chambre clôture l'examen des comptes et de la gestion. Il comporte une synthèse, des constats et des recommandations.

Lors de l'élaboration du rapport d'observations définitives, les personnes mises en cause disposent d'un droit de réponse. Ainsi, la chambre adresse à l'ordonnateur un rapport d'observations provisoires (ROP), auquel il est invité à répondre dans un délai de deux mois. Une fois la réponse reçue, ou le délai écoulé sans réponse, la chambre arrête un rapport d'observations définitives (ROD) auquel une nouvelle réponse peut être apportée. Le rapport et la réponse doivent alors être communiqués à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme dès sa plus proche réunion. Une fois transmis à l'assemblée, ces documents sont publiés et deviennent communicables à toute personne qui en fait la demande.

Enfin, l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (modifié notamment par l'article 107 de la loi NOTRe) prévoit que, dans un délai d'un an suivant la présentation du ROD à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur doit présenter à cette même assemblée un rapport retraçant les actions qu'il a entreprises en fonction des observations faites par la chambre.

## 6.5. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### 6.5.1. Le cadre général de la commande publique

---

Relèvent du code de la commande publique les contrats passés à titre onéreux par les communes, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques.

Les élus devront veiller au respect des règles relatives à la définition du besoin, à la publicité et à la mise en concurrence préalables et aux conditions régissant la modification des contrats, qui garantissent la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

La conformité des contrats passés par les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics est un élément essentiel de la qualité de l'achat public et du bon emploi des fonds publics. En ce domaine, les élus devront être particulièrement vigilants au risque pénal encouru en cas de délit de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt.

### ▷ Quelques définitions

Le code de la commande publique définit, dans sa première partie, le régime des différents contrats de la commande publique en fonction de leur nature. Ainsi, il distingue les marchés publics et les contrats de concession, qui peuvent tous deux porter sur des travaux ou des services.

Dans un contrat de concession, le risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service objet de la concession est transféré au concessionnaire, alors que le titulaire d'un marché public se contente de percevoir un prix ou tout autre avantage, dont la valeur est invariable, en contrepartie de sa prestation :

- la catégorie des marchés publics englobe, outre les marchés *stricto sensu*, les marchés de partenariat qui se substituent aux anciens contrats de partenariat. Alors que les premiers ne portent normalement que sur une prestation de travaux, de fournitures ou de services déterminée et font l'objet d'un paiement définitif après service fait, les seconds portent sur une mission globale dont l'exécution donne lieu à un paiement différé ;
- la catégorie des contrats de concession regroupe les concessions de travaux, les délégations de service public et les autres concessions de services, désormais tous soumis à un même régime juridique ;
- la catégorie des contrats dits « mixtes » est celle des contrats qui, soit comportent certaines prestations qui relèvent du droit de la commande publique et d'autres qui n'en relèvent pas, soit comportent des prestations relevant à la fois des marchés publics et des contrats de concession.

Les marchés publics et les concessions de travaux ont pour objet :

- soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux déterminés dont la liste figure à l'annexe I du CCP (ex. : démolition et terrassements, construction d'ouvrages de bâtiment ou de génie civil, construction d'autoroutes, de routes, d'aérodromes et d'installations sportives, travaux maritimes et fluviaux, réalisation de charpentes et de couvertures, travaux d'installation électrique, travaux d'isolation, plomberie, plâtrerie, menuiserie, revêtement des sols et des murs, peinture et vitrerie...) ;
- soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur ou l'autorité concédante qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa

conception. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

Les marchés de services ont pour objet la réalisation de prestations de services (ex. : entretien, réparation, transports terrestres, informatique, nettoyage...), tandis que les concessions de services ont pour objet la gestion d'un service, lequel peut être un service public, auquel cas il s'agit d'une délégation de service public, et peuvent charger le concessionnaire de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Les marchés publics de fournitures (il n'existe pas de concessions de fournitures) ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits et peuvent comprendre, à titre accessoire, des travaux de pose et d'installation.

---

**NB :** Lorsqu'un marché public ou un contrat de concession porte à la fois sur des travaux et des services, il est considéré comme un marché de travaux ou une concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.

Lorsqu'un marché public porte à la fois sur des travaux et des fournitures, il est considéré comme un marché de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.

Lorsqu'un marché public porte à la fois sur des services et des fournitures, il est considéré comme un marché de services si la valeur de ceux-ci dépasse celle des fournitures achetées.

---

### ▷ *Les règles concernant la commande publique*

Sauf disposition contraire, le régime juridique applicable à un contrat de la commande publique est celui qui était en vigueur au jour de sa conclusion. Il est en général prévu que les règles applicables à un contrat de la commande publique sont celles en vigueur le jour de l'engagement de la procédure de passation.

Les règles nationales qui ont longtemps été caractérisées par une pluralité de catégories de contrats de la commande publique, régis par des textes spécifiques, ont été modifiées dans le cadre de la transposition en droit interne des directives européennes n<sup>o</sup> 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE du 26 février 2014 relatives aux marchés publics et aux contrats de concession. Ces règles se trouvent depuis lors réunies dans le code de la commande publique, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019.

L'adoption de ces règles a eu en particulier pour effet de regrouper les divers contrats existants (marchés publics, contrats de partenariat, délégations de service public, concessions de travaux publics) dans les deux catégories prévues par le droit de l'Union européenne : les marchés publics et les contrats de concession.

Il a également conduit à l'abrogation des textes qui régissaient ces contrats et auxquels avaient l'habitude de se référer les élus locaux, tels le code des marchés publics et la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », pour les délégations de service public. Toutefois, le code général des collectivités territoriales contient toujours des dispositions spécifiques aux marchés publics, aux délégations de service public et aux autres contrats de concession passés par ces collectivités, comme celles qui régissent les commissions d'appel d'offres et les commissions de délégation de service public.

L'adoption de ces dispositions a aussi été l'occasion d'une clarification des rapports entre contrats de la commande publique et titres d'occupation domaniale. Les dispositions du CGCT relatives aux baux emphytéotiques administratifs (article L. 1311-2) et aux autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels (article L. 1311-5) ont ainsi été modifiées afin de prévoir qu'ils ne pourraient plus ni porter sur une opération de la commande publique, ni se cumuler avec un contrat de la commande publique. Désormais, si l'attribution de droits réels sur une dépendance du domaine public s'avère nécessaire pour l'exécution d'un contrat de la commande publique, c'est ce contrat qui doit prévoir les conditions de l'occupation domaniale.

Au-delà des règles spécifiques aux contrats de la commande publique, le code de la commande publique a également intégré les dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 2005 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP »), dispositions qui ont une incidence sur la passation et l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux. Le code de la commande publique définit dans un titre liminaire les contrats de la commande publique et les grands principes qui leur sont applicables.

Sont des contrats relevant du code de la commande publique les contrats passés à titre onéreux par des acheteurs ou des autorités concédantes, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Ce caractère onéreux peut résulter du versement d'un prix, d'un abandon de recettes (ex. : renoncement à percevoir les recettes publicitaires liées à la diffusion d'un journal d'informations municipales ou à l'exploitation d'un abribus ; renoncement à percevoir tout ou partie d'une redevance domaniale à raison de l'occupation du terrain sur lequel est exécuté le contrat de la commande publique), de l'octroi d'un avantage en nature (ex. : autorisation donnée au cocontractant de vendre le sable et/ou les graviers tirés d'un cours d'eau dont il a réalisé le curage) ou d'un droit d'exploitation (ex. : droit d'exploiter l'ouvrage ou le service concédé en percevant des redevances sur les usagers), ou encore d'un cumul de ces différents modes de rémunération.

*A contrario*, les contrats ayant le même objet et passés à titre gratuit, lorsqu'aucune règle juridique n'y fait obstacle, échappent au droit de la commande publique.

Les grands principes applicables à ces contrats de la commande publique sont les suivants :

- libre choix des personnes publiques entre le recours à de tels contrats et l'utilisation de leurs propres moyens pour satisfaire leurs besoins ;
- liberté d'accès à la commande publique, qui permet notamment aux opérateurs privés comme aux entités publiques de se porter candidats à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession. La candidature d'une personne publique ne peut normalement pas intervenir en dehors des domaines de compétence qui sont les siens et elle ne devra en aucun cas fausser la concurrence avec les entreprises (C.E. Ass. 31 mai 2006 « *Ordre des Avocats au Barreau de Paris* » ; C.E. Ass. 30 décembre 2014 « *Société Armor SNC* ») ;
- égalité de traitement des candidats ;
- transparence des procédures ;
- caractère limité dans le temps des contrats de la commande publique, lesquels doivent faire l'objet d'une remise en concurrence régulière. La durée du contrat dépend alors normalement de son objet et/ou de la durée nécessaire à l'amortissement des investissements consentis par l'opérateur économique qui l'exécute ;
- caractère administratif des contrats de la commande publique passés par les personnes publiques, comme les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, qui a pour effet de les soumettre au droit administratif (ce qui confère à l'administration des pouvoirs de contrôle de l'exécution, de modification et de résiliation du contrat sous certaines conditions) et à la compétence du juge administratif en cas de litige.

La deuxième partie du code de la commande publique régit la passation et l'exécution des marchés publics, qui comporte des dispositions spécifiques aux marchés de partenariat ainsi qu'aux marchés publics liés à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée.

La troisième partie enfin se rapporte à la passation et à l'exécution des contrats de concession.

Outre les grands principes applicables aux contrats de la commande publique, il existe un certain nombre de règles qui sont communes à ces contrats, comme les exceptions à l'application du droit de la commande publique et les recours contentieux dont ils peuvent faire l'objet.

## Les exceptions à l'application des règles du droit de la commande publique

Des exclusions aux règles de passation et d'exécution des marchés publics et des contrats de concession, prévues par les directives et la jurisprudence européenne, sont reprises dans le code de la commande publique (CCP). Elles sont soit justifiées par la particularité de certaines situations, telles que la quasi-régie ou la coopération entre pouvoirs adjudicateurs, soit par l'objet du marché public ou du contrat de concession qui se prête mal à une mise en concurrence.

Les principales exceptions susceptibles d'intéresser les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements sont les suivantes.

**Les contrats de quasi-régie** (articles L. 2511-1 à L. 2511-5 et L. 3211-1 à L. 3211-5 du CCP), dits encore « *in house* » ou de prestations intégrées, sont les contrats de la commande publique conclus entre deux ou plusieurs entités ayant entre elles un lien organique fort (exemple : une commune et une société publique locale - SPL). Les directives européennes 2014/24/UE et 2014/23/UE du 26 février 2014, transposées par les ordonnances du 23 juillet 2015 et 29 janvier 2016<sup>2</sup>, reprises dans la partie législative du nouveau code de la commande publique sont venues préciser la notion de relation *in house* élaborée par la jurisprudence européenne<sup>3</sup>.

Le code de la commande publique définit désormais le contrat *in house* comme le contrat conclu par une personne publique avec un cocontractant (public ou privé) juridiquement distinct :

- sur lequel elle exerce, seule ou conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services (pouvoir de direction, de contrôle, et de financement) ;
- qui ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ;
- qui réalise plus de 80 % de ses activités pour elle.

Dans ces conditions, le cocontractant est dépendant de l'autorité de la personne publique avec laquelle il contracte.

L'exception *in house* étant une exception aux règles générales du droit européen, ces critères cumulatifs sont strictement interprétés. Il revient à celui qui entend s'en prévaloir d'apporter la preuve que les circonstances exceptionnelles justifiant la dérogation auxdites règles existent effectivement<sup>4</sup>.

---

2 Ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 pour les marchés publics et ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 pour les contrats de concession

3 CJCE, 18 novembre 1999, « *Teckal* », n° C-107/98.

4 CJCE, 11 janvier 2005, « *Stadt Halle* », n° C-26/03.

Ces critères cumulatifs doivent perdurer pendant toute la durée du contrat.

### **Le pouvoir de contrôle du pouvoir adjudicateur sur son cocontractant**

La jurisprudence définit le critère du contrôle analogue comme étant un « *contrôle complet sur les choix stratégiques et sur les décisions de gestion de l'entité* »<sup>5</sup>.

Il incombe donc au juge de tenir compte de l'ensemble des dispositions et circonstances pertinentes afin de vérifier que l'entité en question est soumise à un contrôle permettant à l'autorité publique d'influencer les décisions de ladite entité. En somme, l'autorité publique doit être en mesure d'influencer les décisions de l'entité. Il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes, privant l'entité de toute autonomie dans son fonctionnement et son activité.

Pour apprécier s'il y a contrôle analogue, la jurisprudence porte notamment son regard sur :

- la détention du capital (ainsi la détention du capital par un pouvoir adjudicateur à hauteur de 100 % constitue un indice de contrôle analogue)<sup>6</sup> ;
- la dépendance institutionnelle, se caractérisant par l'influence déterminante sur les décisions essentielles et les objectifs stratégiques, par exemple via son pouvoir de nomination du dirigeant ou des membres de l'organe d'administration.

Le Conseil d'État précise que pour être regardée comme exerçant un contrôle analogue, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, la « *collectivité doit participer non seulement à son capital mais également aux organes de direction de cette société* »<sup>7</sup>.

---

5 CJCE, 13 octobre 2005, « *Parking Brixen* », n° C-458/03.

6 La détention 100 % public du capital de l'entité, n'est qu'une présomption simple de contrôle analogue. En effet, « *la circonstance que le pouvoir adjudicateur détient, seul ou ensemble avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital d'une société adjudicataire tend à indiquer, sans être décisive, que ce pouvoir adjudicateur exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* » : CJCE, 11 mai 2006, « *Carbotermo SpA* », n° C-340/04

7 Conseil d'État, 6 novembre 2013, « *Commune de Marsannay-La-Côte* », n° 365079. Cette solution, fait écho à celle adoptée quelque mois auparavant par l'arrêt *CJUE, 29 novembre 2012, « Econord SpA », n° C-182/11* : « *lorsque plusieurs autorités publiques, en leur qualité de pouvoir adjudicateur, établissent en commun une entité chargée d'accomplir leur mission de service public ou lorsqu'une autorité publique adhère à une telle entité, la condition établie par la jurisprudence de la Cour selon laquelle ces autorités, afin d'être dispensées de leur obligation d'engager une procédure de passation de marchés publics selon les règles du droit de l'Union, doivent exercer conjointement sur cette entité un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services est remplie lorsque chacune de ces autorités participe tant au capital qu'aux organes de direction de ladite entité* ».

## L'absence de principe de capitaux privés

Pour que le contrôle analogue soit reconnu, la participation au capital de l'entité ne doit en principe pas être privée. La jurisprudence communautaire estime en effet que « *la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* »<sup>8</sup>.

Cette interdiction de principe de toute participation d'une entreprise privée dans l'entité, se justifie par deux éléments :

- d'une part, le rapport entre une autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, et ses propres services est régi par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public. En revanche, tout placement de capital privé dans une entreprise obéit à des considérations propres aux intérêts privés et poursuit des objectifs de nature différente ;
- d'autre part, l'application de l'exception *in house* serait contraire aux objectifs de la directive, en offrant à une entreprise privée (qui a nécessairement, ou simplement par présomption, des concurrents) présente dans le capital de cette entité un avantage par rapport à ses concurrents.

Toutefois, la présence de capitaux privés est désormais possible sous trois conditions cumulatives :

- ces capitaux ne confèrent aucune capacité de contrôle ou de blocage ;
- s'ils ne permettent d'exercer aucune influence décisive sur l'entité ;
- la présence d'un actionnaire privé spécifique est requise par la loi.

Sur ce dernier point, les directives européennes précisent que la loi doit imposer, au-delà de la présence d'un actionnaire privé, la présence d'un actionnaire privé spécifique. Les sociétés d'économie mixte locales ne peuvent donc pas bénéficier de l'exception *in house*.

Il convient de noter que la notion de participation au capital doit être entendue de manière extensive, dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne a fait application des critères de la quasi-régie à une association d'utilité publique sans but lucratif constituée sans capital avant d'écarter l'application de l'exception *in house* en raison de la présence d'institutions privées de solidarité sociale, même exerçant des activités sans but lucratif, au sein de cette association<sup>9</sup>.

---

8 CJCE, 11 janvier 2005, « *Stadt Halle* », n° C-26/03, précité.

9 CJUE, 19 juin 2014, « *Centre Hospitalier de Setubal et Service d'Utilisation Commune par les Hôpitaux* », n° C-574/12.

## **La réalisation de l'essentiel des activités pour le compte du pouvoir adjudicateur**

80 % de l'activité du cocontractant du pouvoir adjudicateur doivent être réalisés pour ce dernier. Ce critère permet de déterminer si l'entité intervient ou non sur un marché concurrentiel.

Le cocontractant du pouvoir adjudicateur doit pouvoir être ainsi considéré comme un opérateur « dédié » aux besoins de ce dernier. Les prestations qu'il consacre à des tiers doivent revêtir un caractère marginal<sup>10</sup> ou consister en une diversification des activités purement accessoire<sup>11</sup>.

Selon le code de la commande publique, le pourcentage de 80 % s'apprécie notamment au regard du chiffre d'affaires ou tout autre élément approprié comme les coûts supportés au cours des trois derniers exercices précédant l'attribution du contrat.

Les contrats de quasi-régie ne sont pas soumis aux règles régissant normalement les marchés publics ou les contrats de concession et peuvent donc être conclus et modifiés sans publicité ni mise en concurrence préalables.

**La coopération entre pouvoirs adjudicateurs** (*articles L. 2511-6 et L. 3211-6 du CCP*) est caractérisée lorsque plusieurs personnes publiques établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun. Les contrats passés dans ce cadre échappent aux règles de la commande publique dès lors que la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général et que les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération.

Echappent également aux règles générales de passation et d'exécution un certain nombre de contrats mentionnés aux articles L. 2512-5 et L. 3212-4 du CCP, tels ceux portant sur l'acquisition ou la location de biens immobiliers, ou les contrats de recherche et de développement dans lesquels l'acheteur n'acquiert pas la propriété exclusive des résultats ou ne finance pas entièrement la prestation, ainsi que les contrats d'emprunt. Ces marchés publics ou ces contrats de concession restent toutefois soumis à certaines règles du code de la commande publique, notamment aux principes qui préconisent l'efficacité de la commande publique ainsi qu'une bonne utilisation des deniers publics, rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique.

---

<sup>10</sup> CJCE 11 mai 2006 Carbotermo précité

<sup>11</sup> CE sect 6 avril 2007 commune d'Aix-en-Provence

## Les recours contentieux ouverts à l'encontre des contrats de la commande publique

### Les recours contentieux liés à la passation des contrats de la commande publique

Les procédures de passation des contrats de la commande publique ainsi que leur résiliation peuvent être contestées devant le juge administratif. Plusieurs recours peuvent être intentés par les tiers intéressés : chacun est soumis à un régime spécifique.

Le juge est doté de pouvoirs importants et diversifiés : il peut arrêter une procédure de passation à tous les stades, annuler un contrat en en modulant l'effet dans le temps, et depuis 2009, infliger à l'acheteur négligent une amende financière. Par ailleurs, le fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié en méconnaissant les dispositions législatives ou réglementaires relatives à la publicité et à la mise en concurrence des marchés publics et des contrats de concession constitue un délit pénalement sanctionné, communément appelé « délit de favoritisme » (*article 432-14 Code Pénal*). Le respect des dispositions du CCP relatives à la publicité et la mise en concurrence des marchés publics et des contrats de concession permet donc non seulement d'éviter la remise en cause de la procédure de passation ou de l'existence du contrat par le juge administratif, mais encore l'engagement de poursuites devant le juge pénal<sup>12</sup>.

### Les procédures d'urgence

#### *Le référé précontractuel, jusqu'à la signature du contrat*

*Articles L. 551-1 à L. 551-12 et R. 551-1 à R. 551-6 du code de justice administrative (CJA)*

Il a pour but d'empêcher la passation d'un contrat qui méconnaîtrait les règles de publicité et de mise en concurrence applicables. Il permet aux candidats qui constatent un manquement à ces règles, d'obtenir du juge du référé qu'il prononce les mesures nécessaires pour y remédier, avant la signature du contrat.

Les personnes habilitées à engager ce référé sont « celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement ». Il s'agit généralement des concurrents évincés (*arrêt CE 3 octobre 2008 SMIR-GEOMES*). Cette action peut également être intentée par le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité.

Une autre catégorie de personnes peut également intenter ce référé mais dans une moindre mesure. Il s'agit des « concurrents potentiels » (candidats dissuadés

---

<sup>12</sup> Il est possible de consulter le guide élaboré par l'Agence française anti-corruption, en lien avec l'AMF et la DGCL, pour identifier les situations à risque et mettre en place des dispositifs susceptibles de prévenir les risques d'atteinte à la probité dans l'attribution des subventions, la gestion des marchés publics ou des délégations de services : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/nouveau-guide-pratique-lattention-des-elus-bloc-communal>

de déposer une candidature en raison de la méconnaissance des obligations de publicité et de mise en concurrence).

Le juge du référé pourra être saisi jusqu'à la signature du contrat. Si la demande intervient après la signature, le recours est irrecevable.

Les pouvoirs du juge sont ici très étendus :

- il peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations, suspendre et annuler la procédure de passation ;
- il dispose de pouvoirs d'injonction et de suspension : il peut ordonner de recommencer la procédure ou la reprendre là où le manquement est apparu, ou encore exiger la réintégration d'un candidat évincé...

### *Le référé contractuel, après la signature du contrat*

Articles L. 551-13 à L. 551-23 et R. 551-7 à R. 551-12 du CJA

Il permet de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, après la signature du contrat.

Le juge du référé contractuel peut être saisi par les mêmes personnes que pour le référé précontractuel.

Cependant, si l'acheteur a respecté la suspension de signature que lui impose un référé précontractuel, ou s'est conformé à la décision du juge du référé précontractuel, aucun référé contractuel ne peut être exercé. De plus, la jurisprudence estime qu'une entreprise qui avait la possibilité de saisir le juge du référé précontractuel mais ne l'a pas fait, n'a plus le droit de recourir au référé contractuel.

De manière exceptionnelle, les deux référés peuvent être exercés successivement :

- lorsque l'administration ne s'est pas conformée à la décision du juge du référé précontractuel ;
- lorsque l'administration, bien qu'informée de l'exercice d'un référé précontractuel, a quand même signé le contrat durant la procédure ;
- lorsque l'administration a donné des informations erronées ou incomplètes ou n'a donné aucune information au concurrent évincé l'empêchant ainsi de mettre en œuvre le référé précontractuel.

Lorsque le référé contractuel apparaît fondé, le juge a la faculté de prononcer la mesure la plus adéquate : soit l'annulation du contrat, soit une mesure de substitution (résiliation, réduction de la durée du contrat, pénalité financière...).

### **Les autres recours liés à la passation du contrat**

#### *Le recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat*

Ce recours, qui est une création jurisprudentielle (CE Ass. 4 avril 2014 Département de Tarn-et-Garonne) est ouvert à l'encontre de tous les contrats administratifs et de tous les actes préalables à sa conclusion qui en sont détachables (ex. :

décisions d'écarter une offre ou d'attribuer un marché, délibération autorisant la signature du contrat et décision de le signer), qui ne peuvent plus dès lors faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (le préfet peut toutefois encore contester ces actes, au titre du contrôle de légalité, par la voie du déféré tant que le contrat n'a pas été signé).

Il peut être exercé par tout concurrent évincé (candidat non retenu qui aurait eu intérêt à conclure le contrat, et ce même s'il n'avait pas déposé de candidature, n'a pas été admis à déposer une offre, ou a présenté une offre inappropriée, irrégulière ou inacceptable) ou tout autre tiers susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon directe et certaine par le contrat ou sa passation (ex. : contribuables locaux, association de défense d'un intérêt collectif...), ainsi que par les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné par le contrat et par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité.

Seuls les membres de l'organe délibérant de la collectivité concernée et le préfet peuvent invoquer devant le juge tout moyen susceptible de remettre en cause la validité du contrat (ex. : manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, vices affectant le contrat...).

Le juge dispose de pouvoirs étendus (résiliation, modification de clauses, annulation totale ou partielle, indemnisation, poursuite du contrat) qu'il module en fonction de la nature du vice entachant le marché. Il veille à la préservation de la sécurité juridique et de l'intérêt général.

### *Le recours pour excès de pouvoir*

Il n'a pas pour objet la contestation du contrat lui-même, mais celle de certains actes qui en sont détachables. Avant la création des référés précontractuel et contractuel et du recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat, ce recours était le seul moyen par lequel un tiers pouvait contester la validité d'un contrat de la commande publique.

Il reste ouvert contre les actes détachables antérieurs à la conclusion du contrat uniquement par la voie du déféré préfectoral, le recours perdant son objet s'il n'a pas été jugé avant la signature du contrat.

Il peut également être intenté par tout tiers intéressé, que le contrat peut léser de manière suffisamment directe et certaine (*CE 11 mai 2011 Société Lyonnaise des Eaux*), contre la décision d'abandonner la procédure de passation d'un marché public en la déclarant sans suite, ainsi que contre les clauses réglementaires du contrat.

Le juge ne dispose que de pouvoirs limités. Il peut rejeter la requête ou annuler l'acte détachable, cette annulation n'impliquant pas nécessairement la nullité du contrat. Le cas échéant, le requérant peut aussi demander au juge d'enjoindre à

l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé ou de prendre à nouveau une décision dans un sens déterminé (*articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA*).

## Les différents délais de recours

Référé précontractuel	Avant la signature du contrat, il suspend la signature.
Référé contractuel	<ul style="list-style-type: none"><li>- 31 jours à compter de la publication d'un avis d'attribution ou, pour les marchés fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique, de la notification de la conclusion du contrat ;</li><li>- 6 mois à compter du lendemain de la signature du contrat en l'absence d'avis d'attribution ou de notification de la conclusion du contrat.</li></ul>
Recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat	2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées.
Recours pour excès de pouvoir	2 mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte détachable attaqué.

### *Les recours contentieux liés à la résiliation des contrats de la commande publique*

Lorsqu'un contrat de la commande publique est résilié, son titulaire peut, dans les 2 mois suivant la date à laquelle il a été informé de la résiliation, s'adresser au juge du contrat en vue d'obtenir l'annulation de cette décision et la reprise des relations contractuelles ou l'octroi d'une indemnité (*CE 21 mars 2011 Commune de Béziers*).

La demande de reprise des relations contractuelles devient sans objet si, au moment où le juge se prononce, le terme prévu par le marché public initial est expiré. Elle sera également rejetée dans l'hypothèse où un vice d'une particulière gravité serait susceptible de conduire le juge, après avoir vérifié que sa décision ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général, à prononcer l'annulation ou la résiliation du contrat.

Pour prendre sa décision, le juge prend en considération la gravité de l'illégalité de la résiliation et les motifs ayant conduit l'administration à prendre cette décision, les éventuels manquements du requérant à ses obligations contractuelles et le dommage que pourrait causer l'annulation de la décision de résiliation à l'intérêt général (dans le cas, par exemple, où un contrat aurait été passé avec un nouveau titulaire).

La demande d'annulation peut être assortie d'une demande de suspension de la résiliation devant le juge des référés lorsque l'urgence le justifie.

## 6.5.2. Les marchés publics : généralités

### L'essentiel

Les marchés publics sont régis, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, par le code de la commande publique (CCP).

### Qu'appelle-t-on marchés publics ?

Les marchés publics sont des contrats à titre onéreux passés entre deux personnes distinctes dotées, l'une et l'autre, de la personnalité juridique. Ils sont généralement passés entre une personne publique, dite « pouvoir adjudicateur » (article L. 1211-1 du CCP) ou « entité adjudicatrice » (article L. 1212-1 du CCP) si elle exerce une activité d'opérateur de réseaux dans certains secteurs déterminés dont la liste est donnée par les articles L. 1212-3 et 1212-4 du CCP (ex. : distribution d'eau, de gaz, de chaleur, d'électricité ; exploitation de services de transport en commun), et un opérateur économique public ou privé afin de répondre aux besoins de la personne publique en matière de fournitures, services ou travaux. Le caractère onéreux du contrat implique l'idée d'une charge pesant sur l'acheteur public. Dans la presque totalité des cas, il s'agit du versement par ce dernier d'une somme d'argent au cocontractant.

### Quels sont les principaux organes de la commande publique ?

Il y a d'abord le pouvoir adjudicateur (autrement dit, la personne publique dans son ensemble) qui est chargé de mettre en œuvre les procédures de passation des marchés publics, de les signer et de les exécuter.

Il y a, ensuite, la commission d'appel d'offres qui est chargée d'examiner les offres faites par les candidats à un marché public passé selon une procédure formalisée et d'attribuer le marché. Le recours à la CAO est également possible en cas de marché passé selon une procédure adaptée, auquel cas la commission émet un simple avis. Présidée par le maire ou son représentant, sa composition varie selon la population de la commune (moins de 3 500 habitants ou 3 500 habitants et plus).

La commission d'appel d'offres peut être remplacée par un jury de concours, qui émet seulement un avis, quand la nature du marché envisagé le justifie (notamment pour les marchés de maîtrise d'œuvre).

Plusieurs pouvoirs adjudicateurs peuvent décider de créer ensemble un groupement de commandes en vue de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics. La coordination du groupement est alors assurée par l'un d'entre eux et une commission d'appel d'offres spécifique au groupement peut être constituée.

Enfin, un pouvoir adjudicateur peut décider de recourir à une centrale d'achat qui appliquera les procédures de passation prévues par le CCP, auquel cas il est dispensé de toute obligation de publicité et de mise en concurrence.

### Quels sont les principaux types de marchés publics ?

Selon le point de vue par lequel on les aborde (objet, procédure de passation, modalités d'exécution...) les marchés publics peuvent présenter les caractéristiques :

- d'un marché classique ou d'un marché de partenariat ;

- d'un marché global ou d'un marché alloti : le pouvoir adjudicateur décide, après avoir procédé aux analyses nécessaires, de passer soit un marché découpé en plusieurs lots, soit un marché global. La règle étant l'allotissement, le marché unique constitue une dérogation à cette dernière qui doit être justifiée ;
- d'un marché se suffisant pour son exécution ou d'un marché fractionné (marché à tranches optionnelles ou accord-cadre) ;
- d'un marché classique de travaux, de services ou de fournitures ou d'un marché soumis à des règles particulières en raison de son objet, tel le marché de maîtrise d'œuvre.

## Comment se déroule le processus d'un marché public ?

### • Définition des besoins

Le pouvoir adjudicateur doit évaluer ses besoins. La définition des besoins est une opération permettant que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles. Pour ce faire, le pouvoir adjudicateur peut recourir au « sourcing », à condition de veiller à ce que cette pratique d'information préalable sur le secteur d'activité concerné n'ait pas pour effet de fausser la concurrence entre les opérateurs économiques lors de la passation ultérieure du marché public.

### • Prise en compte de l'intégration des préoccupations environnementales

Lors de la définition des besoins, le pouvoir adjudicateur doit prendre en compte les exigences environnementales (exemple, le développement durable).

### • Choix de la procédure de passation du marché

Il existe des procédures formalisées et une procédure adaptée :

- *Procédure formalisée* : appel d'offres ouvert ou restreint, procédure avec négociation, dialogue compétitif. Ces procédures peuvent être mises en œuvre via des techniques d'achat spécifiques comme l'accord-cadre, le concours, le système de qualification, le système d'acquisition dynamique, le catalogue électronique ou les enchères électroniques.
- *Procédure adaptée* : un marché est normalement passé selon une procédure adaptée lorsque son montant est inférieur à des seuils qui sont actualisés tous les deux ans. Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, ce seuil est ainsi fixé à 216 000 € HT lorsqu'il porte sur des fournitures ou services et à 5 404 000 € HT lorsqu'il porte sur des travaux. Les collectivités territoriales peuvent cependant décider d'appliquer une procédure formalisée pour la passation de ces marchés.

Les marchés dont le montant est inférieur à 60 000 € HT lorsqu'ils portent sur des fournitures ou des services ou à 100 000 € HT lorsqu'ils portent sur des travaux<sup>13</sup> peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Il en va de

---

13 En vertu du décret n° 2025-1386 du 29 décembre 2025 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics, modifiant le code des marchés publics, le relèvement du seuil de dispense pour les marchés de fournitures ou de services sera porté à 60 000 € au 1<sup>er</sup> avril 2026.

même pour certains marchés d'un montant supérieur en raison de leur objet ou de circonstances particulières, telles que l'urgence ou une première procédure restée infructueuse.

- *Organisation de la publicité*

Les modalités de publicité sont fonction du montant et de la nature du marché.

- *Modalités de transmission des documents et des informations*

Il est primordial que les moyens de transmission des documents et des informations choisis par le pouvoir adjudicateur soient accessibles à tous les opérateurs économiques. Cette transmission est dématérialisée depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, c'est-à-dire qu'elle s'effectue obligatoirement par voie électronique pour les marchés d'un montant supérieur ou égal à 60 000 € HT, sauf rares exceptions prévues par le CCP.

- *Mise en concurrence*

La méconnaissance des règles de mise en concurrence par le pouvoir adjudicateur est susceptible d'entraîner la nullité du marché.

En dessous de 60 000 euros HT, la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Entre 60 000 euros HT et les seuils de procédures formalisées, la mise en concurrence doit être adaptée en tenant compte de la nature du marché envisagée. Au-dessus des seuils des procédures formalisées, les règles varient selon la procédure choisie.

- *Choix de l'offre économiquement la plus avantageuse*

La règle du « mieux disant » plutôt que du « moins disant » est affirmée. Cette règle se traduit par le fait que le critère prix n'est qu'un critère parmi d'autres.

- *Notification du marché au candidat retenu*

Le pouvoir adjudicateur notifie le marché au candidat retenu, après transmission au préfet des pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle de légalité.

- *Information des candidats non retenus*

Lorsque le choix portant sur les candidatures ou les offres a été fait, le pouvoir adjudicateur doit informer les candidats non retenus en leur indiquant les motifs qui l'ont conduit à écarter leur candidature.

- *Avis d'attribution*

L'avis d'attribution du marché doit être publié selon les mêmes modalités que l'avis de marché.

- *Rapport de présentation*

Le rapport de présentation de la procédure de passation du marché est établi par le pouvoir adjudicateur pour tout marché répondant à un besoin dont la valeur est supérieure ou égale aux seuils des procédures formalisées.

- *L'exécution des marchés*

Le CCP énumère différentes mesures facilitant le financement des opérateurs économiques et permettant d'assurer la protection des intérêts financiers des pouvoirs adjudicateurs.

### **Existe-t-il des marchés publics qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité ?**

Ce sont ceux dont le montant est inférieur au seuil de procédure formalisée applicables aux marchés de fournitures et de services (216 000 euros HT au 1<sup>er</sup> janvier 2026 , révisé tous les deux ans). Pour autant, ils ne sont pas exempts de tout contrôle. En effet, ils sont soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes au titre de la bonne gestion des deniers publics. Par ailleurs, le préfet peut demander à tout moment la communication desdits marchés.

## **6.5.3. La passation et l'exécution des marchés publics**

### **▷ L'organisation de l'achat**

En principe, après détermination de son besoin, l'acheteur public doit allouer son marché, sauf exception. Par ailleurs, lorsqu'il n'envisage pas de satisfaire en une seule fois l'ensemble de ses besoins, il peut avoir recours à un marché à tranches optionnelles.

#### **La mutualisation : groupements de commandes et centrales d'achat (exemple de l'UGAP)**

Les groupements de commandes, dépourvus de personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour réaliser des économies d'échelle en choisissant le ou les mêmes prestataires. Ils peuvent concerner tous types de marchés, mais une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage (*article L. 2422-12 du CCP*) peut s'avérer plus adaptée pour les marchés de travaux. Il faut savoir que si un groupement de commandes comprend des personnes privées non soumises au CCP, ces dernières devront accepter de s'y soumettre.

Les seuils à prendre en compte sont ceux applicables à l'État chaque fois qu'un service ou un établissement public de l'État est membre du groupement. Dans les autres cas, les seuils à prendre en considération sont ceux applicables aux marchés des collectivités territoriales.

Il devra être désigné un pouvoir adjudicateur à la fonction de coordonnateur dont le rôle varie suivant la convention constitutive du groupement.

De plus, l'article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose la création d'une CAO spécifique au groupement de commandes dès lors que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux (autres que les établissements sociaux ou médico-sociaux et les offices publics de l'habitat) y sont majoritaires, sauf si celle du coordonnateur est désignée comme commission du groupement, ou lorsque le groupement n'a vocation qu'à passer un mar-

ché à procédure adaptée ; dans ce dernier cas, les modalités d'attribution du marché devront être précisées dans la convention constitutive du groupement. Contrairement à celle du coordonnateur, la CAO spécifique au groupement de commandes comprend des représentants de chacun des membres du groupement.

Enfin, des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ayant constitué entre elles seules ou avec ce dernier un groupement de commandes peuvent donner mandat à cet établissement public de passer et/ou d'exécuter en leur nom et pour leur compte des marchés publics, quand bien même ces marchés ne correspondraient pas aux compétences qui lui ont été transférées ou ne répondraient pas à des besoins qui lui sont propres (*article L. 5211-4-4 du CGCT*).

Une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs qui recourent à ses services, une activité d'achat centralisée consistant en l'acquisition de fournitures ou de services et/ou en la passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services. Elle peut également leur fournir une assistance à la passation de leurs propres marchés. L'acheteur qui recourt à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou l'acquisition de fournitures ou de services est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les opérations de passation et d'exécution qu'il lui confie. Il peut donc s'adresser directement à la centrale d'achat, sans la mettre en concurrence avec des opérateurs économiques.

*Articles L. 2113-2 à L. 2113-5 du CCP*

L'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP) constitue l'une des centrales d'achat les plus importantes. Elle a le statut d'établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale. Elle a pour mission de passer des marchés publics de travaux, fournitures ou services et d'acquérir des fournitures ou services destinés à tout pouvoir adjudicateur ou à toute entité adjudicatrice soumis au CCP.

Elle peut également intervenir au bénéfice de toute institution étrangère tenue de passer ses marchés conformément aux dispositions de l'Accord sur les marchés publics en date du 15 avril 1994.

Elle peut, en outre, acquérir des biens et services pour tout opérateur économique :

- lié à une personne publique par un marché de partenariat ;
- assurant une mission d'intérêt général prévue à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales ou à l'article L. 6148-2 du code de la santé publique ;

- titulaire d'un bail régi par l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- chargé d'une mission globale relative au service public pénitentiaire ;
- ou titulaire d'une délégation de service public.

*Décret n° 85-801 du 30 juillet 1985 relatif au statut et au fonctionnement de l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP)*

## L'allotissement

Avant de passer un marché, la personne publique doit procéder à l'analyse des avantages économiques, techniques ou financiers de chaque type de marché.

Lorsqu'elle a déterminé son besoin, deux solutions s'offrent à elle :

- conclure un marché unique ou global ;
- conclure plusieurs marchés publics.

Depuis 2006, l'allotissement (ou marché découpé en plusieurs lots) est la règle, en vue de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics. La démarche consiste d'abord à savoir si l'allotissement est possible et s'il ne l'est pas, envisager la passation d'un marché unique.

Sauf si un besoin ne permet pas l'identification de prestations distinctes, la personne publique est obligée d'effectuer un allotissement, c'est-à-dire conclure autant de marchés que de prestations. (ex. : pour la construction d'une crèche, il faut normalement allotir pour que chaque marché porte sur l'un des domaines techniques du bâtiment : le gros œuvre, le second œuvre, la plomberie, l'électricité,...). Tenue d'allotir, elle peut aussi décider de limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique (*articles L. 2113-10 et R. 2113-1 du CCP*).

L'acheteur n'est toutefois pas obligé d'allotir un marché lorsque :

- il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;
- la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

S'il décide de ne pas allotir et de passer un marché unique, il doit alors motiver son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision (*articles L. 2113-11, R. 2113-2 et R. 2113-3 du CCP*).

L'acheteur est également dispensé d'allotir s'il passe l'un des marchés globaux autorisés par le CCP (*article L. 2171-1 du CCP*). Pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, ces marchés peuvent consister :

- soit en un marché de conception-réalisation, c'est-à-dire un marché de travaux portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Un tel marché ne peut être passé, quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage (*articles L. 2171-2 et R. 2171-1 du CCP*) ;
- soit en un marché global de performance, qui associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs, dont la réalisation doit être mesurable, sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique (*articles L. 2171-3, R. 2171-2 et R. 2171-3 du CCP*).

### **Le fractionnement du marché dans le temps : le marché à tranches optionnelles**

*Articles R. 2113-4 à R. 2113-6 du CCP*

Le marché à tranches optionnelles porte sur la totalité d'une opération dont la mise à exécution complète est incertaine pour des raisons notamment financières ou techniques. En conséquence, le marché est fractionné en une tranche ferme (l'administration s'engage fermement dans l'exécution de cette partie du marché) et une ou plusieurs tranches optionnelles (l'exécution ne sera possible que si la ou les conditions qui ont justifié le recours à ce type de marché sont remplies).

### **Les marchés soumis à des règles particulières en raison de leur objet : l'exemple des marchés de maîtrise d'œuvre**

*Articles L. 2172-1, L. 2430-1 à L. 2432-2, R. 2172-1 à R. 2172-6  
et R. 2431-1 à R. 2432-7 du CCP*

Outre les marchés globaux (*cf. supra*), certains marchés font l'objet de règles particulières en raison de l'objet sur lequel ils portent. Il s'agit des marchés de maîtrise d'œuvre (*articles L. 2172-1 et R. 2172-1 à R. 2172-6 du CCP*), des marchés de décoration des constructions publiques (*articles L. 2172-2 et R. 2172-7 à R. 2172-19 du CCP*), des partenariats d'innovation (*articles L. 2172-3 et R. 2172-20 à R. 2172-32 du CCP*), des marchés réalisés dans le cadre de programmes expérimentaux (*articles R. 2172-3 et R. 2172-34 du CCP*) et des marchés relatifs à l'achat de véhicules à moteur (*articles L. 2172-4 et R. 2172-35 à R. 2172-38 du CCP*).

Les marchés de maîtrise d'œuvre constituent à la fois la catégorie la plus courante et celle soumise au régime le plus spécifique. Ces marchés ont pour objet l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission de maîtrise d'œuvre (définis aux articles L. 2431-1 à L. 2431-3 et R. 2431-1 à R. 2431-1 à R. 2431-7 du CCP) en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager.

La mission de maîtrise d'œuvre que le maître d'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou public doit permettre une réponse esthétique (architecturale), solide et fonctionnelle (technique) et économique au programme défini par la collectivité.

Le maître de l'ouvrage peut confier au maître d'œuvre (personne chargée de la conception) des missions de conception (études d'esquisse, études de projets...), des missions de conseil (assistance du maître de l'ouvrage...) et des missions de prestations de services (rédaction des marchés, direction du chantier, réception des travaux...).

La passation des marchés de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage de bâtiment et qui répondent à un besoin dont le montant est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée doit faire l'objet de l'organisation d'un concours restreint et d'une négociation avec le ou les lauréats de ce concours. L'organisation d'un tel concours n'est toutefois pas obligatoire pour les marchés de maîtrise d'œuvre :

- relatif à la réutilisation ou à la réhabilitation d'ouvrages existants ou à la réalisation d'un projet urbain ou paysager ;
- relatif à des ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation ;
- relatif à des ouvrages d'infrastructures ;
- ou qui ne confie aucune mission de conception à leur titulaire.

Les marchés de partenariat sont également des marchés soumis à des règles particulières. Ils font l'objet d'un développement au point 6.5.4.

### ▷ *Organismes intervenant dans la passation du marché*

#### **Pouvoir adjudicateur**

Toutes les personnes morales de droit public ont la qualité de pouvoir adjudicateur en vertu du CCP (article L. 1211-1). Elles ont la qualité d'entité adjudicatrice si elles exercent une activité d'opérateur de réseaux dans certains secteurs déterminés (article L. 1212-1).

Ces notions, regroupées dans le CCP sous celle d'acheteur public, lorsqu'il s'agit d'un marché, ou d'autorité concédante lorsqu'il s'agit d'une concession, sont issues du droit de l'Union européenne et désignent les personnes chargées de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et de signer les marchés.

#### **Commission d'appel d'offres (CAO)**

La CAO est une institution ancienne qui intervient à titre principal dans le choix des offres et donc dans l'attribution des marchés. Dans les collectivités territoriales, la constitution de commissions d'appel d'offres est toujours obligatoire, lorsqu'une procédure formalisée est mise en œuvre. Elle n'est, en revanche, pas

obligatoire en procédure adaptée. Néanmoins, compte tenu du rôle particulier joué par cette commission et de l'importance du montant de certains de ces marchés, il peut être opportun de consulter la commission d'appel d'offres, même en deçà du seuil de procédure formalisée. Ainsi, une commission d'appel d'offres pourra donner un avis, mais ne pourra attribuer un marché, lorsqu'il est passé selon une procédure adaptée.

Son pouvoir d'attribution ne peut pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir, il appartient au pouvoir adjudicateur ou à son représentant.

La composition de la CAO : dans les collectivités locales, les membres sont élus. Elle est constituée de plusieurs collèges :

- le collège des élus avec les exécutifs de la collectivité locale, 3 ou 5 élus suivant la taille de la collectivité, c'est l'assemblée délibérante ;
- le collège des personnalités compétentes (non obligatoire) qui ont pour rôle d'éclairer les élus dans leurs choix ;
- le collège des institutionnels (non obligatoire) tel que le comptable public ou un représentant de la direction de la Concurrence ;
- un ou plusieurs membres du service technique compétent du pouvoir adjudicateur pour suivre l'exécution des travaux et effectuer un contrôle de conformité lorsque la réglementation impose le concours de tels services (exemple : un représentant de l'État pour des travaux réalisés sur un monument historique).

Seuls les élus ont voix délibérative, les autres collèges ne donnent qu'un avis et sont surtout présents pour éclairer les travaux de la commission.

Les cas particuliers suivants doivent être envisagés :

- les marchés d'un montant inférieur aux seuils de procédure formalisée sont attribués par l'assemblée délibérante ;
- les marchés d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée sont attribués par la commission d'appel d'offres ;
- les marchés passés selon la technique du concours sont attribués par l'assemblée délibérante. Le jury de concours formule un avis motivé sur les candidatures et sur les prestations proposées. Cet avis est consultatif : il ne lie pas l'assemblée délibérante, seule compétente pour attribuer le marché ;
- les marchés de services sociaux et d'autres services spécifiques ainsi que les marchés de services juridiques mentionnés à l'article R. 2123-1 du CCP, qui peuvent être passés selon une procédure adaptée quel que soit leur montant, sont attribués par l'assemblée délibérante dès lors qu'une telle procédure a été mise en œuvre (ces mêmes marchés devaient être attribués par la CAO à partir du moment où ils dépassaient le seuil des procédures formalisés en vertu de l'ancien code des marchés publics).

	CAO	Assemblée délibérante	Sans réunion préalable
Marchés inférieurs aux seuils de procédures formalisées		X	
Marchés égaux ou supérieurs aux seuils de procédures formalisées	X		
Marchés passés selon la technique du concours		X	
Marchés de services mentionnés aux 3° et 4° de l'article R. 2123-1 CCP		X	

## Jury de concours

En cas de recours à la technique du concours, et conformément aux dispositions de l'article R. 2162-22 du CCP, le jury de concours doit être composé exclusivement de personnes indépendantes des participants aux concours. Pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, les membres élus de la CAO font partie du jury (*article R. 2162-24 du CCP*).

Par ailleurs, lorsqu'une qualification professionnelle est exigée des candidats pour participer à un concours, au moins un tiers des membres du jury ont la qualification en cause ou une qualification voisine de celle-ci.

### ▷ *Le déroulement des procédures de marchés publics*

#### Définition des besoins

*Article L. 2111-1 du CCP*

La notion de besoin est le point de départ essentiel de tout marché. Elle repose sur les caractéristiques des prestations, leur montant, le choix de la procédure à mettre en œuvre. Le pouvoir adjudicateur doit procéder au préalable à une évaluation de ses besoins : ce n'est pas seulement une exigence juridique mais aussi un impératif pour que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles.

Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. Elle permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché.

Par « besoins » du pouvoir adjudicateur, on entend non seulement les besoins liés à son fonctionnement propre (ex : achat de fournitures de bureau) mais également, les besoins liés à son activité d'intérêt général et qui le conduisent à fournir des prestations à des tiers (ex : marché de transports scolaires).

Pour être efficace, l'expression des besoins doit reposer sur quatre critères :

- analyse des besoins fonctionnels des services ;

- connaissance des marchés fournisseurs (ex : participation à des salons professionnels, documentation technique). À cette fin, le pouvoir adjudicateur peut recourir au « sourçage », c'est-à-dire effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Il doit cependant veiller à ce que l'utilisation des résultats de ces études et échanges préalables n'ait pas pour effet de fausser la concurrence entre les opérateurs économiques lors de la passation ultérieure du marché public, le cas échéant en écartant de la procédure les opérateurs économiques qui auraient participé, directement ou indirectement, à sa préparation si l'égalité d'information avec leurs concurrents ne peut être rétablie (*articles R. 2111-1 et R. 2111-2 du CCP*) ;
- distinction entre achats standards et achats spécifiques, y compris au sein d'une même catégorie d'équipements ou de biens ;
- adoption (lorsqu'elle est possible) d'une démarche en coût global prenant en compte non seulement le prix à l'achat, mais aussi les coûts de fonctionnement et de maintenance qui seront associés à l'usage du bien ou de l'équipement acheté. À ce titre, le pouvoir adjudicateur peut prendre en compte le développement durable.

Des incertitudes peuvent survenir dans la définition des besoins au niveau des objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur peut recourir au dialogue compétitif par exemple.

D'autres incertitudes peuvent survenir aussi pour déterminer la quantité ou la nature des besoins à satisfaire ou pour étaler l'achat dans le temps. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur peut recourir aux accords-cadres à bons de commandes et/ou marchés subséquents.

### **Intégration des préoccupations de développement durable**

Le CCP permet au pouvoir adjudicateur de prendre en compte les exigences du développement durable dans le respect des principes généraux de la commande publique. Par exemple, L. 2111-1 du CCP impose, lors de la définition des besoins, de prendre en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. De même, l'article L. 2112-2 du CCP dispose que les conditions d'exécution du marché peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations, tandis que son article L. 2112-4 prévoit que l'acheteur peut imposer que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie d'un marché, pour maintenir ou pour moderniser les produits acquis soient localisés sur le territoire des États membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements.

En définitive, cette intégration peut se faire à 3 niveaux :

- au stade de la définition des besoins (*article L. 2111-1 du CCP*) ;
- au stade de l'examen des candidatures (*articles L. 2142-1 et R. 2142-2 du CCP*) ;
- au stade du choix des offres (*article R. 2152-7 du CCP*).

### Évaluation du besoin, définition des seuils et présentation des procédures de passation

L'acheteur procède au calcul de la valeur estimée du besoin sur la base du montant total hors taxes du ou des marchés envisagés. Il tient compte des options, des reconductions ainsi que de l'ensemble des lots et, le cas échéant, des primes prévues au profit des candidats ou soumissionnaires. En cas de recours à la technique de l'accord-cadre ou du système d'acquisition dynamique, la valeur estimée du besoin doit être déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commande à émettre pendant la durée totale de l'accord-cadre ou du système d'acquisition dynamique (*cf. articles R. 2121-1 à R. 2121-9 du CCP*).

C'est à partir de cette valeur estimée du besoin que s'opère le plus souvent le choix de la procédure de passation du marché, en fonction des seuils prévus par le code de la commande publique.

Le CCP contient, en annexe 2, un certain nombre de seuils qui déclenchent des obligations pour l'administration, notamment la procédure de passation à respecter. Ces seuils, reproduits dans les tableaux suivants et révisés tous les 2 ans par la Commission européenne afin de prendre en compte la variation du cours des monnaies, sont toutefois, sauf exception, sans incidence pour la passation d'un certain nombre de marchés publics qui peuvent l'être sans publicité ni mise en concurrence préalables indépendamment de leur montant (*articles R. 2122-1 à R. 2122-7, R. 2122-10 et R. 2122-11 du CCP*).

#### Marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs

Seuils HT à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2026	Marché sans publicité ni mise en concurrence	Procédure adaptée (MAPA)	Procédures formalisées
Marché de travaux (pour tout type d'acheteur)	Jusqu'à 100 000 €	Entre 40 000 € et 5 404 000 €	5 404 000 € et au-delà
Marché de fournitures et de services pour l'État et les EPA nationaux	Jusqu'à 60 000 €	Entre 40 000 € et 140 000 €	140 000 € et au-delà
Marché de fournitures et de services pour les collectivités territoriales et les EP locaux		Entre 40 000 € et 216 000 €	216 000 € et au-delà

## Marchés passés par les entités adjudicatrices

Seuils HT à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2026	Marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables	Procédure adaptée (MAPA)	Procédures formalisées
Marchés de travaux	Jusqu'à 100 000 €	Entre 40 000 € et 5 404 000 €	5 404 000 € et au-delà
Marchés de fournitures et de services	Jusqu'à 60 000 €	Entre 40 000€ et 432 000 €	432 000 € et au-delà

### Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables

Le CCP dispense du respect de toute obligation de publicité et mise en concurrence préalables la passation des marchés pour lesquels le respect d'une telle procédure est inutile, exceptionnellement impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur. Les raisons de cette dérogation peuvent tenir à l'existence d'une première procédure infructueuse, à une urgence particulière, à l'objet ou à la valeur estimée des marchés concernés (*article L. 2122-1 du CGCT*).

#### Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison d'une première procédure infructueuse

L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque, dans les cas définis ci-après, soit aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais prescrits, soit seules des candidatures irrecevables ou des offres inappropriées ont été présentées, et pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées :

- appel d'offres lancé par un pouvoir adjudicateur ;
- procédure formalisée lancée par une entité adjudicatrice ;
- marché répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée ;
- marché ayant pour objet, quel qu'en soit le montant, des services sociaux ou d'autres services spécifiques, qui sont habituellement soumis à une procédure adaptée spécifique (*article R. 2122-2 du CCP*).

#### Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison d'une urgence particulière

L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.

Ce marché est limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence (*article R. 2122-1 du CCP*).

## **Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur objet**

**1.** L'acheteur peut passer un marché de services sans publicité ni mise en concurrence préalables avec le lauréat ou l'un des lauréats d'un concours. Lorsqu'il y a plusieurs lauréats, ils sont tous invités à participer aux négociations (*article R. 2122-6 du CCP*).

Cette exception s'explique par le fait que les opérateurs économiques concernés ont déjà été mis en concurrence lors de la phase du concours.

**2.** L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes (*article R. 2122-3 du CCP*) :

- le marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ;
- des raisons techniques. Tel est notamment le cas lors de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire ;
- l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle (*article R. 2122-3 du CCP*).

Il convient, dans les deux derniers cas, de veiller à ce qu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et à ce que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

**3.** L'acheteur peut passer un marché de fournitures sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet :

- des livraisons complémentaires exécutées par le fournisseur initial et qui sont destinées soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations, soit à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur obligerait l'acheteur à acquérir des fournitures ayant des caractéristiques techniques différentes entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées. Lorsqu'un tel marché est passé par un pouvoir adjudicateur, sa durée ne peut dépasser, sauf cas dûment justifié, trois ans, périodes de reconduction comprises ;
- l'achat de matières premières cotées et achetées en bourse (*article R. 2122-4 du CCP*).

**4.** L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour l'achat de fournitures ou de services dans des conditions particulière-

ment avantageuses soit auprès d'un opérateur économique en cessation définitive d'activité, soit auprès d'un opérateur économique soumis à une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou une procédure de même nature prévue par une législation d'un autre État (*article R. 2122-5 du CCP*).

Un tel marché ne peut cependant être passé avec un opérateur économique faisant l'objet d'une faillite personnelle ou d'une interdiction de gérer ou qui, bien qu'admis à une procédure de redressement judiciaire, n'a pas été habilité à poursuivre ses activités pendant la durée prévisible d'exécution du marché. Il ne peut, non plus, être passé avec un opérateur économique en situation de liquidation judiciaire (*article L. 2141-3 du CCP*).

**5.** L'acheteur peut passer un marché de travaux ou de services sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet la réalisation de prestations similaires à celles qui ont été confiées au titulaire d'un marché précédent passé après mise en concurrence, à condition que :

- le premier marché ait indiqué la possibilité de recourir à cette procédure pour la réalisation de prestations similaires ;
- la mise en concurrence de ce premier marché ait pris en compte le montant total envisagé, y compris celui des nouveaux travaux ou services ;
- la durée pendant laquelle les nouveaux marchés peuvent être conclus ne dépasse pas trois ans à compter de la notification du marché initial (*article R. 2122-7 du CCP*).

#### *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de la qualité de l'acheteur*

Un pouvoir adjudicateur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet l'achat de produits fabriqués uniquement à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement (*article R. 2122-10 du CCP*).

Une entité adjudicatrice peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables :

- à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement. La passation d'un tel marché ne doit pas porter préjudice à la mise en concurrence des marchés ultérieurs qui poursuivent ces mêmes objectifs ;
- ayant pour objet l'achat de fournitures qu'il est possible d'acquérir en profitant d'une occasion particulièrement avantageuse qui se présente dans une période de temps très courte et pour lesquelles le prix à payer est considéra-

blement plus bas que les prix normalement pratiqués sur le marché (*article R. 2122-11 du CCP*).

### *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur montant*

1. L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 60 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures et de services et à 100 000 € pour les marchés de travaux, ou pour les lots dont le montant est inférieur ces mêmes seuils et dont le montant cumulé n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots du marché.

L'acheteur doit cependant veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin (*articles R. 2122-9 du CCP et 6 du décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022 modifié*).

2. Les marchés de fournitures de livres non scolaires visant à répondre aux besoins propres de l'acheteur ou à enrichir les collections des bibliothèques ouvertes au public peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque leur valeur estimée est inférieure à 90 000 euros hors taxes.

L'acheteur doit alors de conformer aux mêmes obligations que pour les marchés d'un montant inférieur à 60 000 euros hors taxes, et également tenir compte de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants qui garantit la diversité de la création éditoriale et l'accès du plus grand nombre à cette création (*article R. 2122-9 du CCP*).

### *Procédure adaptée*

*Articles L. 2123-1 et R. 2123-1 à R. 2123-8 du CCP*

La procédure adaptée offre à l'acheteur, à l'inverse des procédures formalisées, la possibilité d'organiser librement la procédure de passation du marché. Cette liberté doit toutefois s'exercer dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. La procédure de passation doit être adaptée (d'où son nom) à la nature et aux caractéristiques du besoin à satisfaire, au nombre ou à la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre, ainsi qu'aux circonstances de l'achat. L'acheteur peut également se référer expressément à l'une des procédures formalisées dans l'organisation de sa procédure adaptée, auquel cas il est tenu d'appliquer cette procédure formalisée dans son intégralité.

Les marchés publics peuvent être passés en procédure adaptée soit en raison de leur montant, soit en raison de leur objet.

### *Marchés passés en procédure adaptée en raison de leur montant*

Peuvent être passés selon une procédure adaptée :

- les marchés dont la valeur estimée hors taxes du besoin est inférieure aux seuils des procédures formalisées ;
- les lots d'un marché alloti dont le montant total, par lot, est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplissent les deux conditions suivantes :
  - la valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros hors taxes pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros hors taxes pour des travaux ;
  - le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

### *Marchés passés en procédure adaptée en raison de leur objet*

Peuvent être passés selon une procédure adaptée, quel que soit leur montant, les marchés ayant pour objet des services sociaux ou d'autres services spécifiques dont la liste figure à l'annexe n° 3 au CCP (ex. : services de santé et services sociaux ; services récréatifs, culturels et sportifs ; services de cantine, de restauration scolaire, de traiteur et de livraison de repas...). L'acheteur doit alors tenir compte des spécificités des services en question et veiller notamment à la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, aux besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables, à la participation et l'implication des utilisateurs, ainsi qu'à l'innovation.

### *Procédures formalisées*

Les pouvoirs adjudicateurs passent leur marché selon les procédures formalisées suivantes (article L. 2124-1 du CCP) :

- appel d'offres ouvert ou restreint ;  
*Articles L. 2124-2 et R. 2124-2 du CCP*
- procédure avec négociation ;  
*Articles L. 2124-3, R. 2124-3 et R. 2124-4 du CCP*
- dialogue compétitif.  
*Articles L. 2124-4, R. 2124-5 et R. 2124-6 du CCP*

Dans le cadre de ces procédures, ils peuvent recourir aux techniques d'achat suivantes, visant à procéder à la présélection d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à leurs besoins ou à permettre la présentation des offres ou leur sélection, selon des modalités particulières : accord-cadre, concours, système de qualification, système d'acquisition dynamique, catalogue électronique, enchères électroniques (*article L. 2125-1 du CCP*).

Les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres selon les procédures formalisées définies ainsi qu'il suit :

### ***Appel d'offres ouvert ou restreint***

Procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire sans négociation. L'appel d'offres est ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre. L'appel d'offres est restreint lorsque les offres sont remises par les seuls opérateurs économiques qui y ont été autorisés après sélection. Le choix entre ces deux formes est libre.

### ***Procédure avec négociation***

Procédure par laquelle le pouvoir adjudicataire négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Les marchés publics passés selon cette procédure le sont tous après publicité et mise en concurrence préalables. Il n'y a plus dans le CCP, contrairement à l'ancien code des marchés publics, de cas de procédure négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence, mais seulement des cas de marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables qui peuvent être passés indépendamment des seuils des procédures formalisées.

Peuvent désormais faire l'objet d'une procédure avec négociation :

- les marchés pour lesquels le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles (ex. : travaux qui ne concernent pas des bâtiments standards, fournitures ou services nécessitant des efforts d'adaptation). Cette procédure ne peut donc pas être mise en œuvre pour les achats « sur étagère » de produits, de services ou de travaux, c'est-à-dire standardisés, non spécifiquement conçus pour les besoins d'un marché en particulier ;
- les marchés pour lesquels le besoin consiste en une solution innovante. Sont innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise ;
- les marchés qui comportent des prestations de conception (ex. : marchés de conception-réalisation, marchés de maîtrise d'œuvre, certains marchés de travaux incluant de la conception ou marchés de services d'ingénierie) ;
- les marchés ne pouvant être attribués sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à leur nature, à leur complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent. Cette complexité peut être technique et découler soit de l'impossibilité pour le pouvoir adjudicateur d'établir les spécifications techniques en termes de fonctionnalités ou de performances, soit de son incapacité à déterminer laquelle des solutions envisageables est la mieux à même de répondre à ses besoins, sans un investisse-

ment très important de sa part pour acquérir les connaissances nécessaires, en raison de l'absence de précédent, de la haute technicité des prestations ou de la diversité des solutions pouvant répondre à son besoin. Elle peut également être juridique et financière et découler soit du fait que le projet comporte un financement complexe et structuré dont le montage juridique et financier ne peut être prescrit à l'avance, soit de la difficulté du pouvoir adjudicateur à prévoir quels risques sont prêts à accepter les opérateurs économiques ;

- les marchés pour lesquels le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de définir les spécifications techniques avec une précision suffisante en se référant à une norme, une évaluation technique européenne, une spécification technique commune ou un référentiel technique. Une telle situation peut se retrouver, par exemple, pour certains services financiers, tels des services d'assurance, bancaires ou d'investissement, ou certaines prestations intellectuelles telles que la conception d'ouvrage ;
- Les marchés pour lesquels, après appel d'offres, il n'a été proposé que des offres inacceptables ou irrégulières que le pouvoir adjudicataire est tenu de rejeter. Le pouvoir adjudicateur est dispensé de procéder à une nouvelle mesure de publicité à condition qu'il ne fasse participer à la négociation que le ou les candidats qui, lors de la procédure antérieure, ont soumis des offres respectant les délais et formalités exigées.

Ces cas restrictifs ne s'imposent pas aux entités adjudicatrices qui peuvent librement recourir à la procédure avec négociation.

### *Dialogue compétitif*

Procédure par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.

Les cas de recours à cette procédure par les pouvoirs adjudicateurs sont identiques à ceux de la procédure avec négociation, les entités adjudicatrices pouvant librement y avoir recours.

## ▷ *Les techniques d'achat*

### **Accord-cadre**

*Articles R. 2162-1 à R. 2162-14 du CCP*

Après avoir été considéré comme une forme de marché public, l'accord-cadre est désormais présenté comme une technique d'achat. Il consiste à présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Il s'exécute soit par la conclusion de marchés subséquents lorsqu'il ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, soit par l'émission de bons de commande lorsqu'il fixe toutes ces stipulations contractuelles (objet et prix des prestations à exécuter).

ter sont entièrement déterminés), les deux modalités pouvant être combinées au sein d'un même accord-cadre à condition que les prestations relevant de ces deux modalités respectives soient bien identifiées.

En définitive, c'est un contrat conclu entre une ou plusieurs personnes publiques avec un ou plusieurs opérateurs économiques qui leur accorde une exclusivité unique ou partagée pour une durée déterminée (au maximum quatre ans) et sur le fondement duquel des marchés ou des bons de commandes sont ultérieurement passés.

### **Concours**

*Articles R. 2162-15 à R. 2162-21 du CCP*

Après avoir été considéré comme une procédure distincte des autres procédures formalisées, le concours est désormais présenté comme une technique d'achat. Il consiste à permettre à l'acheteur de choisir, après mise en concurrence et avis du jury, un plan ou un projet. Cette technique est particulièrement utilisée dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie ou des traitements de données.

Le concours peut être ouvert ou restreint, auquel cas l'acheteur établit des critères de sélection des participants au concours et fixe, au vu de l'avis du jury, la liste des candidats admis à concourir. Le jury procède, après leur examen, à un classement des plans ou projets des opérateurs économiques admis à participer au concours, et l'acheteur choisit le ou les lauréats du concours au vu de l'avis du jury. Une prime, dont le montant est préalablement et librement défini par l'acheteur, est allouée aux participants qui ont remis des prestations conformes au règlement du concours.

### **Système de qualification**

*Articles R. 2162-27 à R. 2162-36 du CCP*

Réservée aux entités adjudicatrices, cette technique d'achat leur permet de présélectionner tout au long de sa durée de validité des candidats aptes à réaliser des prestations déterminées. Les entités adjudicatrices établissent des règles et critères objectifs d'exclusion et de sélection des opérateurs économiques qui demandent à être qualifiés et des règles et critères objectifs de fonctionnement du système de qualification.

### **Système d'acquisition dynamique**

*Articles R. 2162-37 à R. 2162-51 du CCP*

Après avoir été considéré comme une procédure distincte des autres procédures formalisées, le système d'acquisition dynamique est désormais présenté comme une technique d'achat. Il permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques, pour des achats d'usage courant, selon un processus ouvert et entièrement électronique, et qui seront mis en concurrence lors de la passation du marché.

## Catalogue électronique

Articles R. 2162-52 à R. 2162-56 du CCP

Il permet la présentation d'offres ou d'un de leurs éléments de manière électronique et sous forme structurée. Cette technique peut se cumuler avec celles de l'accord-cadre et du système d'acquisition dynamique.

## Enchères électroniques

Articles R. 2162-57 à R. 2162-66 du CCP

Cette technique d'achat a pour but de sélectionner par voie électronique, pour un marché de fournitures d'un montant égal ou supérieur aux seuils des procédures formalisées, des offres en permettant aux candidats de réviser leurs prix à la baisse ou de modifier la valeur de certains autres éléments quantifiables de leurs offres.

### ▷ *L'organisation de la publicité et de la mise en concurrence*

Les mesures de publicité et de mise en concurrence assurent le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La publicité permet le libre accès à la commande publique en informant l'ensemble des prestataires intéressés du lancement d'une procédure d'achat. Elle permet aussi d'accroître les chances d'obtenir l'offre la plus avantageuse et de garantir ainsi un bon usage des deniers publics.

Les modalités de publicité et de mise en concurrence à mettre en œuvre sont déterminées en fonction du montant estimé du besoin. Sauf lorsqu'elles sont précisément réglementées (cas des procédures formalisées), il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer les modalités de publicité les plus pertinentes au regard de l'objet et du montant du marché à passer.

## Modalités de publicité

Retracées, pour l'essentiel dans le tableau ci-après, les modalités de publicité sont définies de manière détaillée aux articles R. 2131-1 à R. 2131-20 du CCP.

**Marchés d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées : 5 404 000 € HT pour les marchés de travaux.  
216 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services des CT et EP locaux.**

Obligation de publicité au BOAMP et au JOUE.  
Les acheteurs publics peuvent, en outre, publier un avis de pré-information et procéder à des publications complémentaires.  
Publication obligatoire d'un avis de marché et d'un avis d'attribution.

**Marchés de travaux ayant un montant compris entre 100 000 € HT et le seuil des procédures formalisées.**

Obligation de publicité au BOAMP ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL).  
Publication obligatoire d'un avis de marché.

**Marchés de fournitures et de services ayant un montant compris entre 90 000 € HT et le seuil des procédures formalisées.**

**Marchés de fournitures et de services ayant un montant compris entre 60 000 € HT et 90 000 € HT.**

Les pouvoirs adjudicateurs sont libres de définir eux-mêmes les règles de publicité et de mise en concurrence à condition que cela soit proportionné à l'objet, aux caractéristiques et au montant du marché, aux conditions dans lesquelles l'achat est réalisé et au degré de concurrence entre les différents opérateurs économiques.

**Marchés de travaux d'un montant inférieur à 100 000 € HT.**

Aucune mesure de publicité n'est imposée, ni de mise en concurrence.

**Marchés d'un montant inférieur à 60 000 € HT.**

**Marchés de services sociaux et autres services spécifiques d'un montant supérieur ou égal au seuil spécifique pour ces marchés de 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs et 1 000 000 € HT pour les entités adjudicatrices.**

Si le pouvoir adjudicateur a publié au JOUE un avis de pré-information, il peut recourir à une publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché, notamment de son montant et de la nature des services en cause.

Si le pouvoir adjudicateur n'a pas publié au JOUE un avis de pré-information, il doit publier un avis de marché au JOUE.

Publication obligatoire d'un avis d'attribution au JOUE, qui peut être effectuée sur une base trimestrielle.

**Marchés de services sociaux et autres services spécifiques ayant un montant compris entre 60 000 € et le seuil spécifique pour ces marchés de 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs et 1 000 000 € HT pour les entités adjudicatrices.**

Publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché, notamment de son montant et de la nature des services en cause.

## **Modalités de transmission des documents et des informations : dématérialisation des procédures**

*Articles L. 2132-1, L. 2132-2 et R. 2132-1 à R. 2132-14 du CCP*

Il est primordial que les moyens de transmission des documents et des informations choisis par le pouvoir adjudicateur soient accessibles à tous les opérateurs économiques. Ils ne sauraient, en aucun cas, avoir pour effet de restreindre l'accès des candidats à la procédure d'attribution.

Par ailleurs, les transmissions, les échanges et le stockage d'informations doivent être effectués de manière à assurer l'intégrité des données et la confidentialité des candidatures et des offres. Elle doit aussi garantir la prise de connaissance par le pouvoir adjudicateur du contenu des candidatures et des offres qu'à l'expiration du délai prévu pour la présentation de ces dernières.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, l'ensemble des communications et échanges d'informations entre l'acheteur et les opérateurs économiques doivent normalement être dématérialisés pour les marchés publics d'un montant supérieur à 60 000 € HT. Cette dématérialisation doit être effectuée via un profil d'acheteur, c'est-à-dire une plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.

Le recours au support papier reste toutefois autorisé même au-delà de ce montant de 60 000 € HT dans un certain nombre d'hypothèses, telles que les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables (par exemple pour urgence impérieuse) dont la valeur estimée est inférieure aux seuils des procédures formalisées, les marchés ayant pour objet des services sociaux et d'autres services spécifiques passés selon une procédure adaptée, ou encore lorsque les documents de la consultation exigent la présentation de maquettes, de modèles réduits, de prototypes ou d'échantillons qui ne peuvent être transmis par voie électronique.

### **Mise en concurrence**

En dessous de 60 000 € HT pour les marchés de fourniture et de services et de 100 000 € HT pour les marchés de travaux, la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Toutefois, il est fortement conseillé aux acheteurs, de ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Entre le seuil de 60 000 € HT ou celui de 100 000 € HT et les seuils des procédures formalisées, la mise en concurrence relève de la responsabilité du pouvoir adjudicateur et doit être adaptée en tenant compte de la nature du marché envisagée. Au-dessus de ces seuils, la procédure de mise en concurrence est définie par le CCP. La méconnaissance des règles de la mise en concurrence est susceptible d'entraîner la nullité du marché.

Par ailleurs, en dessous des seuils de procédures formalisées, l'acheteur public est tenu de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La liberté du choix de la mise en concurrence ne signifie pas qu'à un moment ou à un autre l'acheteur public ne doive pas justifier de la raison de ses choix. À chaque étape doit se poser la question de savoir comment le choix pourra être justifié en cas de contestation.

## ▷ *La sélection des candidatures et des offres*

### **Les candidatures**

L'examen de la recevabilité des candidatures est obligatoire en procédure formalisée, comme en procédure adaptée, et ce avant de procéder à l'examen de l'offre.

La vérification des capacités professionnelles, techniques et financières des candidats s'effectue au vu des documents demandés. Le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des candidats que des renseignements objectivement nécessaires à l'objet du

marché et à la nature des prestations à réaliser. Le marché ne pourra être attribué que si le candidat retenu a fourni l'ensemble des attestations et certificats exigés.

### **Les offres anormalement basses**

Les acheteurs doivent veiller à détecter les offres anormalement basses, c'est-à-dire les offres dont le prix ne correspond pas à une réalité économique. Ce genre d'offres est de nature à compromettre la bonne exécution du marché.

Ces offres doivent être rejetées par décision motivée après que le pouvoir adjudicateur ait demandé à l'opérateur économique les précisions qu'il juge utiles et après avoir vérifié les justifications fournies. Lorsqu'un pouvoir adjudicateur est confronté à ce type d'offre, il doit d'abord solliciter l'auteur de celle-ci qui devra apporter les éléments permettant de vérifier la viabilité économique et technique de son offre. Ensuite, il devra éliminer l'offre si les justifications fournies par le candidat ne permettent pas d'établir sa viabilité.

### **Choix de l'offre économiquement la plus avantageuse**

Avant tout appel à la concurrence l'acheteur public devra se situer dans les conditions économiques et qualitatives les plus favorables. Aussi doit-il définir au mieux son besoin, affiner sa connaissance du secteur d'activité, éviter d'alourdir inutilement les frais de procédure et de dossier. D'autre part, il doit connaître et adapter sa procédure en fonction des prix les plus avantageux durant toute la durée du marché.

Sauf pour la procédure de dialogue compétitif, il est possible de ne choisir qu'un seul critère (compte tenu de l'objet du marché) qui sera soit celui du prix, à condition que le marché ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre, soit celui du coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie. Dans les autres cas, il est nécessaire de sélectionner les offres en usant de plusieurs critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, techniques, environnementaux ou sociaux (ex. : qualité, valeur ou faisabilité technique, caractère esthétique et fonctionnel, caractère innovant, garantie de la rémunération équitable des producteurs, performances en matière de protection de l'environnement ou d'insertion professionnelle des publics en difficulté, délais d'exécution, conditions de livraison, service après-vente et assistance technique,...).

Il convient de noter qu'à compter du 21 août 2026, l'acheteur aura le choix entre le recours soit au critère unique du coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie, soit à une pluralité de critères parmi lesquels devra figurer le coût ou le prix. Dans les deux hypothèses, le ou les

critères retenus devra prendre en compte les caractéristiques environnementales de l'offre.

*Articles R. 2152-7 et R. 2152-8 du CCP*

### **Notification du marché au candidat retenu**

Un marché doit être notifié au candidat retenu avant tout commencement d'exécution. Bien que le CCP, à l'inverse de l'ancien code des marchés publics, ne le précise plus, cette formalité n'apparaît obligatoire que pour les marchés publics qui doivent obligatoirement être conclus par écrit, comme les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT (articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du CCP), les contrats de mandat de maîtrise d'ouvrage (article L. 2422-7 du CCP) ou les conventions d'assistance générale à caractère administratif, financier et technique passés par un maître d'ouvrage avec un conducteur d'opération (article L. 2422-3 du CCP) quel qu'en soit le montant.

Cette notification consiste en l'envoi au titulaire, après transmission en préfecture, si cette dernière est requise, d'une copie de son marché. Pour les marchés des collectivités territoriales, l'acte d'engagement doit comporter la preuve de la transmission en préfecture dans les hypothèses où celle-ci est obligatoire (voir chapitre sur le contrôle de légalité).

La date de notification est la date de réception de la copie du marché par le titulaire.

### **Avis d'attribution**

La publication d'un avis d'attribution est obligatoire pour les marchés donnant lieu à une procédure formalisée ainsi que pour les marchés de services sociaux et autres services spécifiques supérieurs ou égaux au seuil de ces procédures (221 000 euros HT). Cet avis doit être publié dans un délai maximal de 30 jours à compter de la notification du marché. Il est facultatif pour les marchés passés selon une procédure adaptée.

### **Information des candidats non retenus**

L'information des candidats évincés constitue une formalité essentielle d'achèvement de la procédure. Le CCP prévoit 2 types d'information :

- l'information immédiate des candidats (article R. 2181-3 CCP) ;
- l'information à la demande des entreprises ayant participé à la consultation (articles R. 2181-2 et R. 2181-4 du CCP).

L'information immédiate est obligatoire s'agissant des entreprises écartées pour les marchés ou accords-cadres d'une procédure formalisée. Elle doit comprendre la décision de rejet et les motifs détaillés de celui-ci, le nom du ou des attribu-

taires et les motifs ayant conduit au choix de leur offre, ainsi que la durée du délai minimal que va devoir respecter l'acheteur avant de signer le marché.

Pour les marchés passés en procédure adaptée, l'information des candidats évincés n'est pas obligatoire, mais l'acheteur public peut se soumettre volontairement à cette formalité.

L'acheteur public est tenu de communiquer à tout candidat qui en fait la demande par écrit les motifs du rejet de sa candidature ou de son offre, dans un délai de 15 jours à compter de la réception de cette demande.

### **Rapport de présentation**

Le pouvoir adjudicateur doit établir un rapport de présentation de la procédure de passation des marchés et des systèmes d'acquisition dynamiques répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils des procédures formalisées.

Ce document, très détaillé, doit comporter au moins les informations suivantes :

- le nom et l'adresse du pouvoir adjudicateur, l'objet et la valeur du marché ou du système d'acquisition dynamique ;
- le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature ;
- le nom des candidats sélectionnés et les motifs de ce choix ;
- le nom des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée et les motifs de ce rejet y compris, le cas échéant, les raisons qui ont amené l'acheteur à la juger anormalement basse ;
- le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre, ainsi que, si ces informations sont connues, la part du marché que le titulaire a l'intention de sous-traiter à des tiers et le nom des sous-traitants.

Il doit également comporter, s'il y a lieu, des informations complémentaires telles que les motifs du recours à un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la procédure avec négociation ou au dialogue compétitif, les motifs pour lesquels le marché n'a pas été alloué, les raisons pour lesquelles le pouvoir adjudicateur a renoncé à passer un marché ou à mettre en place un système d'acquisition dynamique.

Il est destiné à informer le conseil municipal et les organes de contrôle. À ce titre, il doit obligatoirement être transmis au représentant de l'État dans le département dans le cadre du contrôle de légalité.

Le rapport de présentation ou ses principaux éléments sont communiqués à la Commission européenne, sur demande de cette dernière.

*Articles R. 2184-1 à R. 2184-6 du CCP*

## ▷ *L'exécution des marchés*

### **Durée**

Il appartient à l'acheteur de définir la durée du marché en tenant compte de la nature des prestations sur lesquelles il porte et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Le CCP fixe toutefois une durée maximale pour certains marchés (*article L. 2112-5 du CCP*). Tel est le cas pour :

- les marchés de services sociaux et autres services spécifiques qui sont réservés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire, qui ne peuvent excéder 3 ans (*articles L. 2113-15 et L. 2113-16 du CCP*) ;
- les accords-cadres dont la durée ne peut dépasser 4 ans pour les pouvoirs adjudicateurs et 8 ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure (*article L. 2125-1 du CCP*) ;
- les marchés de fournitures passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet des livraisons complémentaires exécutées par le fournisseur initial, qui ne peuvent dépasser, sauf cas dûment justifié, 3 ans, périodes de reconduction comprises (*article R. 2122-4 du CCP*).

Un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale. Sauf stipulation contraire, la reconduction prévue dans le marché est tacite et le titulaire ne peut s'y opposer (*article R. 2112-4 du CCP*).

### **Exécution financière**

#### *Règles générales sur le paiement*

Tout paiement différé est interdit dans les marchés publics passés par les personnes publiques, exception faite des marchés de partenariat. En cas de marché global ayant pour objet la réalisation et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut contribuer au paiement de la construction (*articles L. 2191-5 et L. 2191-6 du CCP*).

Les prestations effectuées par le titulaire du marché peuvent donner lieu au versement d'avances, d'acomptes, à un règlement partiel définitif (règlement non susceptible d'être remis en cause par les parties après son paiement qui ne peut être prévu que dans les marchés de fournitures et de services, pas dans ceux de travaux) et/ou à un règlement pour solde. Elles sont constatées par un écrit établi par l'acheteur ou vérifié et accepté par lui (*articles R. 2191-23 à R. 2191-31 du CCP*).

Les factures correspondant à l'exécution des marchés publics sont transmises sous forme électronique (*articles L. 2192-1 à L. 2192-7, D. 2192-1, D. 2192-2 et R. 2192-3 du CCP*). Elles donnent lieu à paiement dans le délai fixé par le marché,

lequel ne peut être supérieur à 30 jours à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur. Pour les avances, qui ne donnent pas lieu à l'émission de factures, le délai de paiement court normalement à compter de la date de notification du marché. Le non-paiement à cette échéance fait courir de plein droit des intérêts moratoires au profit du créancier et donne lieu au versement d'une indemnité forfaitaire de 40 € pour frais de recouvrement, ainsi que, le cas échéant, à une indemnisation complémentaire. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement doivent être versés au créancier dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal (*articles L. 2192-10 à L. 2192-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du CCP*).

### **Avances**

*Articles L. 2191-2, L. 2191-3 et R. 2191-3 à R. 2191-12 du CCP*

L'avance est le versement d'une partie du montant d'un marché public au titulaire de ce marché avant tout commencement d'exécution de ses prestations. Elle permet au titulaire de bénéficier d'une trésorerie suffisante pour assurer ses prestations. Elle constitue, à la différence de l'acompte, une dérogation à la règle du paiement après « service fait ».

L'avance est accordée de droit au titulaire lorsque le montant initial du marché, de la tranche affermie ou du bon de commande (dans le cas d'un marché à bon de commande sans minimum) est supérieur à 50 000 € HT et son délai d'exécution supérieur à deux mois. Ces deux conditions sont cumulatives. Toutefois, le marché, dès lors qu'il fait l'objet d'un écrit, peut prévoir le versement d'une avance dans les cas où elle n'est pas obligatoire.

Le montant de l'avance est fixé entre 5 % et 30 % du montant initial TTC du marché public, de la tranche affermie ou du bon de commande (dans le cas d'un accord cadre à bon de commande sans minimum). Le marché public peut prévoir que l'avance versée au titulaire dépasse les 30 %. Quel que soit le montant de l'avance, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent en conditionner le versement à la constitution par le titulaire du marché d'une garantie à première demande, sauf lorsque le titulaire est une personne publique.

De plus, pour les seules PME, le montant minimal de l'avance est fixé à 10 % pour les marchés publics passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte financier unique du budget principal au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros.

Dans le silence du marché, le remboursement de l'avance s'impute sur les sommes dues au titulaire dès que le seuil de 65 % de réalisation du marché est atteint si cette avance ne dépasse pas 30 %. Dans le cas contraire, son remboursement s'impute sur les sommes dues dès la première demande en paiement.

## **Acomptes**

*Articles L. 2191-4 et R. 2191-20 à R. 2191-22*

Les acomptes sont versés en contrepartie des prestations ayant donné lieu à un commencement d'exécution. À l'inverse des avances, les acomptes rémunèrent donc un service fait. Ils constituent un droit pour le prestataire.

La périodicité de versement des acomptes est fixée à trois mois maximum. Sous certaines conditions fixées par le code de la commande publique, ce délai est ramené à un mois pour les marchés de travaux, ainsi que pour les marchés de fournitures et de service à la demande du titulaire. Dans tous les cas, un écrit doit encadrer les modalités de versement des acomptes. Les acomptes n'ont pas le caractère de paiements définitifs.

### **Règlements partiels et définitifs**

*Article R. 2191-26 du CCP*

Le règlement partiel définitif rémunère l'exécution de certaines parties des prestations prévues par le marché (tranches, commandes, etc.) Le règlement partiel définitif et ses modalités de mise en œuvre doivent être prévus par le marché. Il est interdit dans le cas des marchés de travaux.

Contrairement aux acomptes, un règlement partiel définitif ne peut pas être remis en cause par les parties après son paiement.

### **Solde**

*Cahiers des clauses administratives générales - CCAG*

Le solde est la dernière demande de paiement adressée au pouvoir adjudicateur après décision de réception des prestations. Il met un terme aux liens financiers entre le pouvoir adjudicateur et le titulaire.

En matière de travaux, l'état de solde constitue, avec le décompte final et la récapitulation des acomptes mensuels et du solde, un décompte général et définitif signé par le représentant du pouvoir adjudicateur et accepté par le titulaire qui retrace les créances et dettes réciproques de chacune des parties.

### **Retenue de garantie**

*Articles L. 2191-7 et R. 2191-32 à R. 2191-35 du CCP*

La retenue de garantie correspond à un prélèvement sur chacun des acomptes, règlements partiels définitifs ou solde versés au titulaire. Elle a pour objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services, mais également les réserves formulées pendant le délai de garantie.

Le montant de la retenue de garantie ne peut être supérieur à 5 % du montant initial du marché augmenté, le cas échéant, du montant des modifications en cours d'exécution. Ce maximum est porté à 3 % pour les marchés passés avec des PME par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs

groupements dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte financier unique du budget principal au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros. La retenue de garantie peut être remplacée au gré du titulaire par une garantie à première demande ou, si le pouvoir adjudicateur ne s'y oppose pas, par une caution personnelle et solidaire.

La retenue de garantie est remboursée au titulaire du marché dans un délai de 30 jours à compter de l'expiration du délai de garantie ou des levées de réserve.

### *Pénalités de retard*

Les pénalités de retard s'appliquent au seul motif qu'un retard dans l'exécution du marché est constaté. Elles ont pour objectif de garantir à l'acheteur le respect par le titulaire des stipulations contractuelles. Pour s'appliquer, elles doivent nécessairement être prévues dans les clauses du marché public.

Sauf disposition contractuelles contraires, les pénalités pour retard commencent à courir, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une mise en demeure, le lendemain du jour où le délai contractuel d'exécution des prestations est expiré.

Les pénalités sont précomptées à chaque paiement partiel définitif ou lors d'un paiement unique et intégral. Pour les marchés donnant lieu à acomptes, les pénalités sont déduites lors du solde. Dans tous les cas, l'autorité compétente peut décider d'une exonération ou d'une réduction des pénalités de retard à condition de le justifier.

### *Cession ou nantissement des créances*

*Articles L. 2191-7 et R. 2191-45 à R. 2191-63 du CCP*

La cession de créance est un contrat par lequel le titulaire du marché (appelé cédant) transmet, à titre onéreux ou gratuit, tout ou partie de la créance qu'il détient à l'encontre de l'acheteur public (débiteur cédé) à une autre personne (cessionnaire), comme un établissement de crédit par exemple. La cession de créance fait obligatoirement l'objet d'un écrit.

Le nantissement est l'affectation, en garantie d'une obligation, d'un bien meuble incorporel ou d'un ensemble de biens meubles incorporels présents ou futurs. Il comporte la désignation de la créance qui est nantie et de la créance qui est garantie par ce nantissement.

Afin de permettre au titulaire de céder ou de nantir ses créances résultant du marché, le pouvoir adjudicateur lui remet soit une copie de l'original du marché, revêtue d'une mention dûment signée, indiquant que cette pièce est délivrée en unique exemplaire, soit un certificat de cessibilité conforme à un modèle défini par arrêté du ministre chargé de l'Économie.

Pour devenir opposable à l'égard des tiers, la cession et le nantissement doivent être notifiés au seul comptable public.

## Sous-traitance

*Articles L. 2193-1 à L. 2193-14 et R. 2193-1 à R. 2193-22 du CCP)*

La sous-traitance est l'opération par laquelle un opérateur économique confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, l'exécution d'une partie des prestations du marché qu'il a conclu avec l'acheteur. Elle ne peut jamais porter sur la totalité du marché, même par la conclusion de plusieurs sous-traités avec différentes entreprises. Au demeurant, l'acheteur peut exiger que certaines tâches essentielles du marché soient effectuées directement par son titulaire.

L'opérateur économique peut recourir à la sous-traitance lors de la passation du marché et tout au long de son exécution à condition de l'avoir déclarée à l'acheteur et d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement.

Le sous-traitant direct du titulaire du marché, qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été agréées par l'acheteur, est payé directement par ce dernier pour la part du marché dont il assure l'exécution dès lors que cette part est d'au moins 600 € TTC. Toute renonciation au paiement direct est réputée non écrite, et ce paiement direct est obligatoire même si le titulaire du marché est en état de liquidation judiciaire, de redressement judiciaire ou de procédure de sauvegarde.

### **Modification du marché public**

Un marché public peut être modifié sans nouvelle mise en concurrence dans les hypothèses suivantes :

- lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de variation du prix, ou d'options claires, précises et sans équivoque ;
- en cas de travaux, fournitures ou services supplémentaires devenus nécessaires, à condition qu'un changement de titulaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial. Le montant de la modification ne peut alors être supérieur à 50 % du montant du marché initial ;
- lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir et que son montant n'est pas supérieur à 50 % du montant du marché initial ;
- en cas de substitution d'un nouveau titulaire soit dans des conditions prévues au marché initial, soit résultant d'une cession du marché, à la suite d'une opé-

ration de restructuration du titulaire initial, à condition que cette cession n'entraîne pas d'autres modifications substantielles ;

- lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ne sont pas substantielles ;
- lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils des procédures formalisées et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de fournitures et de services ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux (*articles L. 2194-1 à L. 2194-3 et R. 2194-1 à R. 2194-9 du CCP*).

Les modifications intervenues pour travaux, fournitures ou services supplémentaires ou pour circonstances imprévues doivent faire l'objet de la publication d'un avis de modification au JOUE (*article R. 2194-10 du CCP*).

Par ailleurs, tout projet d'avenant à un marché public passé selon une procédure formalisée entraînant une augmentation de son montant global supérieure à 5 % doit être soumis pour avis à la CAO. Lorsque l'assemblée délibérante est appelée à statuer sur un projet d'avenant, l'avis de cette commission lui est préalablement transmis (*article L. 1414-4 du CGCT*).

### **Résiliation du marché public**

*Articles L. 2195-1 à L. 2195-6 du CCP*

L'acheteur peut résilier le marché :

- en cas de force majeure ;
- en cas de faute d'une gravité suffisante du cocontractant ;
- lorsqu'une interdiction de soumissionner frappe le titulaire du marché au cours de l'exécution de celui-ci ;
- pour un motif d'intérêt général ;
- lorsque l'exécution du marché ne peut être poursuivie sans une modification nécessitant une remise en concurrence de celui-ci.

Il convient de noter que toute résiliation pour motif d'intérêt général ou pour remise en concurrence du marché suite à une modification de celui-ci entraîne normalement une indemnisation intégrale du préjudice (manque à gagner principalement) subi par son titulaire.

## **6.5.4. Des marchés spécifiques : les marchés de partenariat**

Les marchés de partenariat se distinguent des marchés *stricto sensu* en ce qu'ils portent sur une mission globale, entraînent le transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire du marché, font l'objet d'une procédure de passation plus complexe et donnent lieu à un paiement différé ainsi qu'à un contrôle renforcé de leur exécution. Ils sont soumis au même régime juridique que les autres marchés sous réserve des exclusions et règles spécifiques prévues dans le livre II de la deuxième partie du CCP qui leur est consacré.

## ▷ *Définition générale*

Les marchés de partenariat sont définis à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique et sont régis par les dispositions du livre II de la deuxième partie relative aux marchés publics notamment aux articles L. 2200-1 et suivants du même code.

Ce sont des marchés publics par lesquels les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux confient à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement.

En outre, cette mission globale peut concerner tout ou partie de la conception des ouvrages, des équipements ou des biens immatériels. Elle peut également comprendre l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments. Enfin, elle peut concerner la gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

### **Les conditions préalables**

Le recours aux marchés de partenariat nécessite que certaines conditions soient préalablement respectées.

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux, en qualité d'acheteurs, doivent tout d'abord respecter les conditions liées aux seuils du marché fixé par l'article R. 2211-1 du code de la commande publique et qui sont de 2 millions, 5 millions ou 10 millions d'euros selon l'objet. Ils ne peuvent recourir au marché de partenariat que si la valeur de ce marché est supérieure aux seuils en fonction de la nature et de l'objet du contrat, de leurs capacités techniques et financières et de l'intensité du risque encouru.

En outre, en application des dispositions de l'article L. 2211-6 du code de la commande publique, préalablement à l'engagement de la procédure de passation d'un marché de partenariat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux doivent établir un bilan qui a pour finalité de démontrer, qu'au regard des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet.

## **L'instruction du projet**

Avant de recourir à un marché de partenariat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux doivent procéder à une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet conformément aux dispositions de l'article L. 2212-1 du code de la commande publique.

Ils doivent également réaliser une étude de soutenabilité budgétaire tendant à évaluer les conséquences du contrat sur les finances publiques locales et la disponibilité des crédits. L'évaluation du mode de réalisation du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire et les avis sur celles-ci sont soumis à l'assemblée délibérante ou à l'organe délibérant, qui est chargé de se prononcer sur le principe du recours à un marché de partenariat.

## **La durée du marché de partenariat**

La durée du marché de partenariat est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

## **La rémunération**

La rémunération du titulaire du marché de partenariat fait l'objet d'un paiement par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux à compter de l'achèvement des missions principales obligatoires et pendant toute la durée du contrat. La rémunération est subordonnée à la réalisation des objectifs de performance assignés au titulaire pour chaque phase du contrat.

## **La procédure de passation des marchés de partenariat**

La procédure de passation des marchés de partenariat est régie par les dispositions de droit commun des marchés publics prévues aux articles L. 2111-1 et suivants du code de la commande publique à l'exception des dispositions relatives à l'allotissement, de celles relatives aux caractéristiques des marchés globaux, des dispositions relatives aux avances, aux acomptes et au régime des paiements ainsi qu'à celles relatives à la sous-traitance.

Des dispositions propres aux marchés de partenariat sont prévues aux articles L. 2221-1 et suivants du code de la commande publique. Ces dispositions précisent les modalités de financement prévu dans les offres, le contenu des offres du soumissionnaire en cas de conception d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ainsi que les critères d'attribution.

## **Choix de la procédure de passation**

Les marchés de partenariat sont passés selon différentes procédures :

1° Soit sans publicité ni mise en concurrence préalables, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-2 du code de la commande publique ;

2° Soit selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1 du même code ;

3° Soit selon une procédure formalisée dans le cadre d'un appel d'offres, d'une procédure avec négociation ou d'un dialogue compétitif (cf. fiche relative aux marchés publics).

### *Signature*

En application des dispositions de l'article L. 2223-2 du code de la commande publique, l'assemblée délibérante des collectivités territoriales ou l'organe délibérant des établissements publics locaux sont compétents pour autoriser la signature du marché de partenariat par l'organe exécutif.

### *Exécution du marché de partenariat*

L'exécution des marchés de partenariat est régie par les dispositions des articles L. 2231-1 et suivants du code de la commande publique.

### *Acquisition des biens*

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux peuvent décider que le titulaire du marché de partenariat peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération notamment par voie d'expropriation.

### *Cession des contrats en cours*

Le titulaire du marché de partenariat peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux pouvant concourir à l'exécution de sa mission.

### *Valorisation du patrimoine*

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux peuvent autoriser le titulaire du marché de partenariat à consentir des autorisations d'occupation du domaine public, des baux de droit ou encore de procéder à des cessions pour des biens qui lui ont été préalablement cédés.

### *Suivi et contrôle du marché de partenariat*

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux doivent soumettre à leurs assemblées délibérantes ou à leurs organes délibérants le rapport annuel établi par le titulaire à des fins de suivi ainsi que les comptes rendus des contrôles.

### *Règlement des litiges*

En application des dispositions de l'article L. 2236-1 du code de la commande publique, les parties peuvent recourir à l'arbitrage pour le règlement des litiges relatifs à l'exécution des marchés de partenariat.

## 6.5.5. Les contrats de concession

### a. Définition, champ d'application et contenu des contrats de concession

L'article L. 1121-1 du code de la commande publique (CCP) définit le contrat de concession comme un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Un contrat de concession peut ainsi porter sur des travaux ou des services, mais pas sur des fournitures à la différence des marchés publics. Ces services peuvent être des services publics ou des services ordinaires. Lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local passe un contrat de concession ayant pour objet la gestion d'un service public, le contrat prend alors le nom de délégation de service public.

Un contrat de concession peut porter à la fois sur des travaux et des services. L'article L. 1121-3 du CCP prévoit d'ailleurs que le titulaire d'une concession de service peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service, situation fréquemment rencontrée dans les délégations de service public.

Outre ce champ d'application plus limité en terme de prestations, le contrat de concession se distingue aussi du marché public par le risque d'exploitation de l'ouvrage ou du service qu'il transfère de l'autorité concédante au concessionnaire, lequel ne peut être certain du montant de la rémunération qu'il percevra en contrepartie de son activité, contrairement au titulaire d'un marché public dont le prix est déterminé ou déterminable dès la conclusion du contrat.

Le risque ainsi transféré peut être plus ou moins important, mais il ne doit pas être négligeable. À cet égard, l'article L. 1121-1 du CCP précise que :

- la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable ;
- le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés.

Ce critère du transfert du risque d'exploitation est déterminant pour la qualification du contrat, quel que soit par ailleurs son objet (hors fournitures). C'est ainsi que les concessions d'aménagement, régies par les articles L. 300-4 à L. 300-5-1 et R. 300-4 à R. 300-11-9 du Code de l'Urbanisme en complément de celles du code de la commande publique, devront (malgré le titre du contrat) respecter les règles applicables aux contrats de concession ou aux marchés publics selon

qu'elles transfèrent ou non un risque d'exploitation au concessionnaire d'aménagement.

Le contrat de concession doit comporter une définition précise des travaux et/ou services sur lesquels il porte, fixer sa durée, les tarifs à la charge des usagers, redevances et droits d'entrée applicables, ainsi que ses autres conditions d'exécution.

L'objet du contrat doit résulter d'une définition précise des besoins prenant en compte, comme pour les marchés publics, des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale (*articles L. 3111-1 et L. 3111-2 du CCP*). La prise en compte de ces considérations peut également se retrouver dans les conditions d'exécution du contrat (*article L. 3114-2 du CCP*). Celui-ci, conclut par écrit, ne peut comporter de clause mettant à la charge du concessionnaire l'exécution de services, de travaux ou de paiements étrangers à l'objet de la concession (*article L. 3114-1 du CCP*). L'autorité concédante peut par contre imposer que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie de la concession, maintenir ou moderniser les travaux ou services réalisés soient localisés sur le territoire des États membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements (*article L. 3114-4 du CCP*).

La durée du contrat doit être limitée dans le temps et déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire. Elle ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements réalisés nécessaires à l'exécution du contrat avec un retour sur les capitaux investis. Cette durée ne peut normalement excéder 20 ans dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets (*articles L. 3114-7 et L. 3114-8, R. 3114-1 à D. 3114-3 du CCP*).

Les montants et modalités de calcul des tarifs à la charge des usagers, des redevances et droits d'entrée dus par le concessionnaire doivent figurer dans le contrat de concession. L'instauration de droits d'entrée est toutefois interdite pour les contrats portant sur les domaines de l'eau potable, de l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets (*articles L. 3114-4 à L. 3114-6 du CCP*).

## **b. Passation des contrats de concession**

### *Organes compétents*

(*Articles L. 1410-1 à L. 1410-3, L. 1411-1 à L. 1411-20, R. 1410-1 à R. 1410-2 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du CGCT*)

L'assemblée délibérante doit se prononcer, avant même l'engagement de la procédure de passation du contrat, sur le principe du recours à une délégation de service public, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des ser-

vices publics locaux (*Article L. 1411-4 du CGCT*). Elle intervient également, pour tout contrat de concession, en fin de procédure pour se prononcer sur le choix du concessionnaire et le contrat de concession, au vu du rapport émis par la commission de délégation de service public (*Article L. 1411-7 du CGCT*).

La commission de délégation de service public, compétente également vis-à-vis des autres contrats de concession, analyse, après lancement de la procédure, les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.

Elle procède, après les négociations avec les candidats retenus, au choix de l'entreprise attributaire dont elle saisit l'assemblée délibérante avec son rapport présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat.

La composition de cette commission, similaire à celle de la commission d'appel d'offres, dépend de la nature de la collectivité et de son nombre d'habitants (*Article L. 1411-5 du CGCT*).

L'autorité exécutive procède au lancement et à la conduite de la procédure de passation, notamment aux négociations avec les candidats retenus par la commission des délégations de service public, et signe le contrat de concession après la décision d'attribution prise par l'assemblée délibérante.

Elle transmet également le contrat signé au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité (*Article L. 1411-9 du CGCT*).

### ***Mutualisation des contrats de concession***

*(Articles L. 3112-1 à L. 3112-4 du CCP et L. 1411-5-1 du CGCT)*

Tout comme pour les marchés publics, les autorités concédantes ont la possibilité de constituer entre elles seules, ou avec des personnes morales de droit privé ou avec des autorités concédantes d'autres États membres de l'Union européenne, des groupements de commandes afin de passer conjointement un ou plusieurs contrats de concession.

Ces groupements de commandes obéissent, lorsqu'ils sont constitués majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux, aux règles prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales relatives aux contrats de concession et délégations de service public. C'est ainsi, notamment, qu'une commission des délégations de service public spécifique au groupement peut être constituée composée d'autant de représentants qu'il y a de membres du groupement, à raison d'un représentant par membre.

Aucun recours à une centrale d'achat n'est par contre prévu pour la passation des contrats de concession.

### *Montant de la concession et procédures de passation*

#### **Détermination de la valeur estimée du contrat de concession**

*(Articles R. 3121-1 à R. 3121-4 du CCP)*

Cette valeur, établie au moment de l'engagement de la procédure de passation du contrat et qui souvent conditionne le choix de cette procédure, est plus complexe à déterminer que celle d'un marché public en raison de la multitude des facteurs à prendre en compte par l'autorité concédante.

Doivent ainsi, entre autres, être retenus :

- la valeur de toute forme d'option et les éventuelles prolongations de la durée du contrat de concession ;
- les recettes perçues sur les usagers des ouvrages ou des services, autres que celles collectées pour le compte de l'autorité concédante ou d'autres personnes ;
- les paiements effectués par l'autorité concédante ou toute autre autorité publique ou tout avantage financier octroyé par l'une de celles-ci au concessionnaire ;
- la valeur des subventions ou de tout autre avantage financier octroyés par des tiers pour l'exploitation de la concession ;
- les recettes tirées de toute vente d'actifs faisant partie de la concession ;
- la valeur de tous les fournitures et services mis à la disposition du concessionnaire par l'autorité concédante, à condition qu'ils soient nécessaires à l'exécution des travaux ou à la prestation des services ;
- toutes primes ou tous paiements au profit des candidats ou des soumissionnaires.

#### **Procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables**

*(Article R. 3121-6 du CCP)*

Peuvent être passées sans publicité ni mise en concurrence préalables, quel que soit leur montant, les contrats de concession :

- qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité ;
- qui font suite à une procédure déclarée infructueuse en raison de la réception d'aucune candidature ou d'aucune offre, ou de la réception uniquement de candidatures irrecevables ou d'offres inappropriées, pour autant que les conditions initiales du contrat ne soient pas substantiellement modifiées ;
- qui visent à assurer la continuité du service public, en cas d'urgence résultant de l'impossibilité pour une autorité concédante publique, indépendamment de sa volonté, de continuer à faire assurer le service concédé par son cocontractant ou de l'assurer elle-même, à la condition, d'une part, que la continuité du

service soit justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, que la durée du nouveau contrat de concession n'excède pas celle requise pour mettre en œuvre une procédure de passation.

### ***Procédures avec publicité et mise en concurrence préalables***

*(Article R. 3121-5 du CCP)*

Le code de la commande publique distingue entre une procédure de droit commun, applicable aux concessions relevant du champ d'application de la directive n° 2014/23/UE du 26 février 2014, et une procédure simplifiée pour celles qui n'en relèvent pas.

Sont ainsi soumises à la procédure de droit commun les contrats de concessions dont la valeur estimée est égale ou supérieure au seuil de 5 538 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2024, à l'exception de ceux se rapportant à des réseaux d'eau potable, à certains services de transport de voyageur, ou à des services sociaux ou autres services spécifiques.

Relèvent, à l'inverse de la procédure simplifiée, les contrats de concession se rapportant à des réseaux d'eau potable, à certains services de transport de voyageurs ou à des services sociaux ou autres services spécifiques quel que soit leur montant, et ceux dont la valeur estimée est inférieure à 5 538 000 € HT.

Les deux procédures sont assez peu formalistes et laissent une grande liberté d'organisation à l'autorité concédante, en lui permettant notamment de recourir ou non à la négociation, avec pour même objectif de sélectionner l'offre présentant le meilleur avantage économique global. Les principales différences entre elles résident dans les mesures de publicité applicables, l'obligation de hiérarchiser ou non les critères d'appréciation des offres et celle d'informer les candidats évincés du rejet de leur candidature ou de leur offre.

Comme pour les marchés publics et pour toutes les procédures, les documents de la consultation du contrat de concession doivent être mis à la disposition des candidats potentiels, par voie électronique, sur le profil d'acheteur de l'autorité concédante. Par contre, cette dernière reste libre du choix de ses moyens de communication avec les opérateurs économiques et n'est donc pas tenue de communiquer par voie électronique, sauf pour les documents qui doivent figurer sur son profil d'acheteur (*Articles R. 3122-7 à R. 3122-18 et R. 3126-7 du CCP*).

### ***Mesures de publicité***

Retracées pour l'essentiel dans le tableau ci-après, les modalités de publicité au moment de la mise en concurrence puis de l'attribution des contrats de concession sont décrites de manière détaillée aux articles R. 3122-1 à R. 3122-6, R. 3125-6 à R. 3125-7, R. 3126-3 à R. 3126-6 et R. 3126-13 du CCP.

<b>Concessions d'un montant supérieur ou égal au seuil d'application de la directive (5 404 000 € HT), hors secteur de l'eau potable</b>	Publication obligatoire d'un avis de concession au JOUE, au BOAMP ou dans un JAL et dans une revue spécialisée correspondant au secteur économique concerné, publication facultative sur un autre support. Publication obligatoire d'un avis d'attribution au JOUE.
<b>Concessions dans le secteur de l'eau potable ou dont le montant est inférieur au seuil d'application de la directive (5 404 000 € HT)</b>	Publication obligatoire d'un avis de concession au BOAMP ou dans un JAL, ainsi que dans une revue spécialisée ou au JOUE si nécessaire compte tenu de la nature ou du montant des services ou des travaux en cause. Pas de publication obligatoire d'un avis d'attribution.
<b>Concessions de services sociaux et autres services spécifiques dont le montant est supérieur ou égal au seuil d'application de la directive (5 404 000 € HT)</b>	Publication obligatoire d'un avis de concession au JOUE et au BOAMP ou dans un JAL Publication obligatoire d'un avis d'attribution au JOUE sur une base trimestrielle.
<b>Concessions de services sociaux et autres services spécifiques dont le montant est inférieur au seuil d'application de la directive (5 404 000 € HT)</b>	Publication obligatoire d'un avis de concession au BOAMP ou dans un JAL, ainsi que dans une revue spécialisée ou au JOUE si nécessaire compte tenu de la nature ou du montant des services en cause. Pas de publication obligatoire d'un avis d'attribution.

### Sélection des candidatures et des offres

L'examen de la recevabilité des candidatures est obligatoire, quelle que soit la procédure suivie, et précède nécessairement celui des offres puisque seuls les candidats retenus par la commission des délégations de service public - au regard de leurs garanties professionnelles et financières, du respect de leur obligation d'emploi des travailleurs handicapés et, lorsque le contrat porte sur la gestion d'un service public, de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public - sont admis à présenter une offre. Les conditions de participation imposées aux candidats doivent être liées et proportionnées à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution.

L'autorité concédante peut décider de recourir ou non à la négociation et l'organise librement. Elle peut notamment décider de limiter le nombre de soumissionnaires admis à y participer. L'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation ne peuvent toutefois être négociés (*articles L. 3121-1, R. 3123-11 à R. 3123-13, R. 3124-1 du CCP*).

Pour attribuer le contrat de concession, l'autorité concédante doit se fonder sur une pluralité de critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution, permettant de sélectionner l'offre qui présente le meilleur avantage économique global. Il peut s'agir de critères environnementaux, sociaux ou relatifs à l'innovation. Au moins l'un d'entre eux devra obligatoirement prendre en compte les caractéristiques environnementales de l'offre, à compter du 21 août 2026.

Ces critères doivent obligatoirement faire l'objet d'une hiérarchisation dans le cadre de la procédure de droit commun, mais l'ordre des critères retenus peut exceptionnellement être modifié pour tenir compte du caractère innovant d'une solution présentée dans une offre. Cette hiérarchisation des critères n'est pas requise en cas de recours à la procédure simplifiée (*Articles R. 3124-4 à R. 3124-6 et R. 3126-10 du CCP*).

### *Fin de la procédure*

*(Articles R. 3125-1 à R. 3125-7 et R. 3126-11 à R. 3126-13 du CCP)*

Dans le cadre de la procédure de droit commun, après validation du choix de l'offre par son assemblée délibérante, l'autorité concédante notifie sans délai à chaque candidat ou soumissionnaire évincé sa décision de rejeter sa candidature ou son offre. Cette notification précise les motifs de ce rejet et, pour les soumissionnaires, le nom du ou des attributaires ainsi que les motifs qui ont conduit au choix de l'offre. Elle comporte l'indication de la durée du délai de suspension que l'autorité concédante s'impose avant la signature du contrat (11 ou 16 jours selon que cette notification a eu lieu ou non par voie électronique).

Cette notification obligatoire n'est pas requise dans le cadre de la procédure simplifiée, mais l'autorité concédante doit alors, sur demande des candidats et soumissionnaires non retenus, leur communiquer dans un délai de 15 jours les motifs du rejet de leur candidature ou de leur offre ainsi que le nom du ou des attributaires du contrat de concession.

La publication d'un avis d'attribution dans un délai de 30 jours à compter de la notification du contrat de concession à son titulaire est requise en cas de recours à la procédure de droit commun, alors qu'elle reste facultative dans le cadre d'une procédure simplifiée.

Contrairement à ce qui est prévu pour les marchés publics, l'établissement d'un rapport de présentation n'est nullement requis en cas de passation d'un contrat de concession. L'autorité concédante doit cependant consigner, par tout moyen approprié, les étapes de la procédure de passation du contrat. Si cette consignation n'est obligatoire que dans le cadre de la procédure de droit commun, il est recommandé d'y recourir également dans le cadre de la procédure simplifiée (*articles L. 3122-2 et L. 3126-2 du CCP*). En effet, elle permettra à l'autorité concédante, à la demande du préfet dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité ou en cas de contentieux, de démontrer que les obligations légales et réglementaires régissant les contrats de concession, ainsi que les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, ont bien été respectés.

### c. Exécution des contrats de concession

#### *Obligation d'information de l'autorité concédante et du public sur l'exécution du contrat de concession*

Le concessionnaire doit produire et remettre chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juin, à l'autorité concédante un rapport relatif à l'exécution du contrat de concession au cours de l'exercice écoulé. Ce rapport doit notamment comprendre les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. En cas de délégation de service public ou de concession de travaux portant également sur la gestion d'un service public, il doit en outre permettre à l'autorité concédante d'apprécier les conditions d'exécution dudit service. Les éléments précis qu'il doit comporter sont mentionnés aux articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du CCP.

Ledit rapport doit faire l'objet d'un examen par l'assemblée délibérante de la collectivité lors de sa plus prochaine réunion suivant la communication du rapport (*article L. 1411-3 du CGCT*).

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les informations ainsi communiquées par le concessionnaire doivent être mises à disposition du public lorsqu'elles se rapportent à une délégation de service public. Il en va de même pour leurs établissements publics administratifs, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les départements et les régions (*articles L. 1411-13 à L. 1411-16 du CGCT*).

#### *Occupation domaniale et biens de la concession*

*(Articles L. 3132-1 à L. 3132-6 du CCP)*

Le contrat de concession peut entraîner une occupation du domaine public par son titulaire lorsque celle-ci est nécessaire à son exécution. Dans ce cas, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée, sans que l'autorité domaniale ait besoin de et puisse prendre un acte séparé d'autorisation d'occupation du domaine public (AOT, BEA).

Le contrat de concession peut également conférer au concessionnaire des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise, dans les conditions et limites définies par les clauses du contrat ayant pour objet de garantir l'intégrité et l'affectation du domaine public. Là encore, l'intervention d'un acte séparé d'autorisation d'occupation constitutif de droits réels est exclue en vertu du principe de stricte séparation entre les contrats de la commande publique et les conventions d'occupation domaniale.

Le concessionnaire peut être autorisé, avec l'accord expressément formulé de l'autorité concédante, à conclure des baux ou droits réels d'une durée excédant celle du contrat de concession. Les autorisations données par l'autorité concé-

dante, ainsi que les baux et droits réels qui en résultent, constituent des accessoires au contrat de concession et sont, à l'issue de la durée du contrat, transférés à l'autorité concédante.

Dans le cadre des concessions de travaux et délégations de service public passés par des personnes publiques, il convient de distinguer parmi les biens utilisés dans le cadre du contrat de concession entre :

- les biens de retour, qui correspondent aux meubles et immeubles résultant d'investissements du concessionnaire et sont nécessaires au fonctionnement du service public. Sauf clause contraire du contrat, ils sont et demeurent la propriété de la personne publique dès leur réalisation ou leur acquisition et font retour gratuitement dans le patrimoine de celle-ci au terme de la concession dès lors qu'ils ont été amortis au cours de l'exécution du contrat ;
- les biens de reprise, qui correspondent à des meubles ou immeubles non remis au concessionnaire par l'autorité concédante et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public. Ces biens sont la propriété du concessionnaire, sauf stipulation contraire prévue par le contrat de concession ;
- les biens propres, correspondant à ceux qui ont le statut ni de biens de retour, ni de biens de reprise. Ils sont et demeurent la propriété du concessionnaire.

#### *Exécution du contrat de concession par des tiers*

*(Articles L. 3134-1 à L. 3134-3 et R. 3134-1 à R. 3134-4 du CCP).*

Si le terme de « sous-traitance » et le régime juridique qui l'accompagne reste réservé aux marchés publics, l'exécution d'une partie des travaux ou des services objet d'un contrat de concession peut également être confiée à des tiers par son titulaire. Ce dernier reste personnellement responsable vis-à-vis de l'autorité concédante de l'exécution de l'intégralité des obligations résultant du contrat de concession.

Le concessionnaire communique à l'autorité concédante les informations sur les tiers participant à l'exécution du contrat de concession. Ces derniers n'ont pas à faire l'objet d'une approbation par l'autorité concédante, contrairement aux sous-traitants, et ne disposent d'aucune action directe en paiement à son encontre.

#### *Modification du contrat de concession*

Les cas dans lesquels les contrats de concession peuvent être modifiés sans nouvelle mise en concurrence sont similaires à ceux applicables aux marchés publics :

- lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen ou d'options claires, précises et sans équivoque ;
- en cas de travaux ou services supplémentaires devenus nécessaires, à condition qu'un changement de concessionnaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité

ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants acquis dans le cadre de la concession initiale. Le montant de la modification ne peut alors être supérieur à 50 % du montant du contrat de concession initial ;

- lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir et que son montant n'est pas supérieur à 50 % du montant du contrat de concession initial ;
- en cas de substitution d'un nouveau concessionnaire soit dans des conditions prévues au contrat de concession initial, soit résultant d'une cession du contrat, à la suite d'une opération de restructuration du concessionnaire initial, à condition que le nouveau concessionnaire justifie des capacités économiques, financières, techniques et professionnelles fixées initialement par l'autorité concédante ;
- lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ne sont pas substantielles ;
- lorsque le montant de la modification est inférieur au seuil européen et à 10 % du montant du contrat de concession initial (*articles L. 2135-1 à L. 3135-3 et R. 3135-1 à R. 3135-9 du CCP*).

Les modifications intervenues pour travaux ou services supplémentaires ou pour circonstances imprévues doivent faire l'objet de la publication d'un avis de modification au JOUE lorsque le contrat de concession a été passé selon la procédure de droit commun (*article R. 3135-10 du CCP*).

Par ailleurs, tout projet d'avenant à un contrat de concession entraînant une augmentation de son montant global supérieure à 5 % doit être soumis pour avis à la Commission des délégations de service public. Lorsque l'assemblée délibérante est appelée à statuer sur un projet d'avenant, elle est préalablement informée de l'avis de cette commission (*article L. 1411-6 du CGCT*).

### ***Résiliation du contrat de concession***

*(Articles L. 3136-1 à L. 3136-6 du CCP)*

Les cas de résiliation d'un contrat de concession sont les mêmes qu'en matière de marchés publics. Dès lors, l'autorité concédante peut résilier le contrat :

- en cas de force majeure ;
- en cas de faute d'une gravité suffisante de la part du concessionnaire ;
- lorsqu'une interdiction de soumissionner frappe le titulaire du contrat de concession au cours de l'exécution de celui-ci ;
- pour un motif d'intérêt général ;
- lorsque l'exécution du marché ne peut être poursuivie sans une modification nécessitant une remise en concurrence de celui-ci.

Il convient de noter que toute résiliation pour motif d'intérêt général ou pour remise en concurrence du contrat de concession suite à une modification de celui-ci entraîne normalement une indemnisation intégrale du préjudice (manque à gagner principalement) subi par son titulaire.

## 6.6. LE MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

### L'essentiel

Les collectivités territoriales et leurs groupements, grâce au principe constitutionnel de libre administration disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Les collectivités peuvent alors décider soit de gérer directement le service soit d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une convention de délégation de service public. À titre exceptionnel, la loi peut néanmoins imposer un mode particulier de gestion.

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité territoriale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie : soit une régie dotée de l'autonomie financière ; soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale.

Si les collectivités n'ont la possibilité que de créer, soit des régies autonomes, soit des régies personnalisées, l'article L. 2221-8 introduit cependant une certaine souplesse dans le dispositif en permettant le maintien des régies simple ou directe en vigueur avant le 28 septembre 1926.

Le mode de gestion déléguée permet à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public, tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service au nom et pour le compte de la commune. Elle l'assure avec son propre personnel, selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La commune lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.

### La procédure de délégation de service public

Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée, et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions du code de la commande publique, ainsi que les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT. Ces dispositions soumettent tout un pan de la gestion des collectivités territoriales à des règles de publicité et de mise en concurrence renforcées. Si le libre choix, par l'autorité compétente, de son délégataire est confirmé, il ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure garantissant la transparence de ce choix et à l'occasion de laquelle les mérites respectifs de différentes offres auront pu être confrontés.

### Les conséquences de l'application des grands principes des services publics

Les conséquences sont la règle de la continuité, la règle de l'adaptation constante (mutabilité) et la règle de l'égalité.

### Les avenants

Dans la mesure où la passation du contrat initial est soumise à des règles, la liberté de conclure des avenants ne doit pas constituer un moyen de détourner les procédures de passation, notamment des obligations de publicité et de mise en concurrence. Sont donc illégaux les « avenants » qui sont en réalité de nouveaux contrats.

## Le code de la commande publique

Le droit commun des contrats de concession de service public est prévu par le code de la commande publique qui constitue, avec les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT, le cadre légal de référence en matière de règles de passation et d'exécution de ces contrats.

### ▷ La gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité territoriale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie :

- soit une régie dotée de l'autonomie financière ;
- soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale.

*L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiés dans le CGCT aux articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires.*

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
La création est décidée par délibération du conseil municipal.	La création est décidée par délibération du conseil municipal
La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.	La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.
La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (article L. 2221-10 du CGCT). Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité	La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du maire et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.	Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.
Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur (SPIC) ou le président du conseil d'administration (SPA) et voté par le conseil d'administration.	Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal. Il est annexé à celui de la commune.
Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général.	L'agent comptable est celui de la commune.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.

## Les autres formes de régies :

Si les collectivités n'ont la possibilité que de créer soit des régies autonomes soit personnalisées, l'article L. 2221-8 introduit une certaine souplesse dans le dispositif en donnant la possibilité aux communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur.

L'article R. 2224-33 maintient le régime particulier applicable aux régies de distribution d'énergie électrique constituées avant le 18 février 1930. Celles-ci sont soumises aux règles du décret du 8 octobre 1917.

Enfin, l'article L. 2221-13 prévoit la possibilité de créer des régies autonomes d'intérêt intercommunal. Dans ce cas, elles peuvent être exploitées :

- soit sous la direction d'une commune agissant, vis-à-vis des autres communes, comme concessionnaire ;
- soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées.

### ▷ *La gestion déléguée*

Ce mode de gestion permet à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service. Elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La commune lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.

L'une des caractéristiques essentielles des modes de gestion déléguée concerne le risque financier lié à l'exploitation du service : il pèse non pas sur la collectivité mais sur l'entreprise, qui se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service. Cette particularité trouve d'ailleurs sa contrepartie dans la liberté offerte à la collectivité de faire appel à l'entreprise de son choix, dans le cadre d'une procédure assurant la transparence du choix.

La collectivité garde, néanmoins, la maîtrise du service dans la mesure où l'entreprise est tenue de rendre compte de sa gestion sur les plans technique et financier. En outre, la collectivité dispose des moyens juridiques nécessaires pour assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement du service ou pour modifier son organisation (pouvoir d'infliger des sanctions à l'entreprise, de modifier unilatéralement le contrat ou même de le résilier pour des motifs tenant à l'organisation du service ou tirés de l'intérêt général).

Ce type de gestion intéresse autant les SPIC (distribution d'eau potable, assainissement, parcs de stationnement, pompes funèbres, abattoirs, distribution de gaz ou d'électricité...) que les SPA (cantine scolaire, centre de loisirs, maison de la culture...) et *a fortiori* les services revêtant tantôt le caractère d'un SPA tantôt

celui d'un SPIC (collecte et traitement des déchets des ménages, foires, halles et marchés...), selon que son financement est assuré par une redevance pour service rendu ou une recette fiscale. Les prestations qui revêtent le caractère d'un service public parce que la collectivité a pallié la carence de l'initiative privée peuvent, également, faire l'objet d'une délégation (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers).

### ▷ *La procédure de délégation de service public*

**Les délégations de service public sont des contrats de concession** régis par les articles L. 1121-1 et suivants du code de la commande publique qui définissent les contrats de concession de travaux et les contrats de concession de service comme des contrats par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumise au code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

L'article L. 1411-1 du CGCT précise par ailleurs que les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code.

Certaines conventions, ainsi que d'anciennes jurisprudences, se réfèrent parfois aux termes d'« affermage », ou même de « régie intéressée », pour qualifier un contrat de délégation de service public. Ces catégories juridiques sont aujourd'hui obsolètes. Il conviendrait de les faire progressivement disparaître au gré des renouvellements. Ces contrats ne diffèrent pas d'un contrat de délégation de service public dont ils ne sont que des modalités. Seule exception, l'article R. 2222-5 du CGCT précise les obligations réglementaires auxquelles doivent se conformer les conventions contractuellement qualifiées de régie intéressée, en plus de celles qui résultent du code de la commande publique et du code général des collectivités territoriales.

### **La procédure de passation des conventions de délégation de service public**

Les règles relatives à la procédure de passation des conventions de délégation de service public sont celles applicables aux concessions. Elles sont fixées par les dispositions des articles L. 3121-1 et suivants du code de la commande publique.

Les autres modes d'exécution contractuelle du service public (affermage, régie intéressée, et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions du code de la commande publique ainsi que les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT.

Ces dispositions soumettent tout un pan de la gestion des collectivités publiques à des règles de publicité et de transparence renforcées. Si le libre choix par l'autorité compétente de son délégataire est confirmé, il ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure garantissant la transparence de ce choix et à l'occasion de laquelle les mérites respectifs de différentes offres auront pu être confrontés. L'appel public à la concurrence en constitue la novation majeure.

La passation d'une convention de délégation de service public passe par plusieurs étapes : le choix de la gestion déléguée, la publicité et la présélection des candidats, la sélection des offres, la négociation et l'approbation du projet de convention et enfin la signature de la convention (articles L. 1411-1, L. 1411-4, L. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT).





# ADMINISTRER VOTRE COMMUNE

## 7.1. DÉVELOPPER VOTRE COMMUNE

### 7.1.1. L'ingénierie territoriale

#### ▷ *L'appui de l'État*

##### **En matière d'urbanisme**

Plusieurs outils existent au bénéfice des communes ou des intercommunalités :

##### *L'élaboration, la révision et la modification des documents d'urbanisme*

*(article L. 132-5 du code de l'urbanisme)*

Les services déconcentrés de l'État peuvent être mis gratuitement à la disposition de la commune ou des groupements de communes compétents pour élaborer, réviser ou modifier les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou tout autre document d'urbanisme. La prestation n'est pas soumise à une condition de seuil démographique maximal pour la commune ou le groupement de communes. Elle est facultative pour la commune aussi bien que pour l'État.

##### *Les informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents*

*(articles L. 132-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

L'État porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents :

- 1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter ;
- 2° Les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants. Il leur transmet également à titre d'information l'ensemble des études techniques dont il dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.

Il est à noter que tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les délais prévus par les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

### *L'instruction des actes et autorisations d'urbanisme*

*(article L. 422-8 du code de l'urbanisme)*

Le maire ou le président de l'EPCI compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour les études techniques relatives aux demandes de permis de construire ou aux déclarations préalables qui lui paraissent justifier cette assistance technique. Cette aide est réservée aux EPCI de moins de 10 000 habitants et aux communes de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'un EPCI de plus de 10 000 habitants.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être accordée à toutes les communes et EPCI compétents pour l'instruction des demandes de permis.

Lorsque la commune ou l'EPCI décide de confier aux services de l'État l'instruction de tout ou partie des actes, les modalités sont fixées par convention (article R. 422-5 du code de l'urbanisme). Le Conseil d'État a jugé (27 octobre 2008, commune de Poilly-lez-Gien, n° 297432) que ces conventions « sont de droit lorsque les communes le demandent » et que la responsabilité de l'État n'est pas engagée selon les conditions de droit commun, mais seulement si le service de l'État a refusé ou négligé d'exécuter un ordre ou une instruction du maire.

La prise en charge de l'instruction des actes d'urbanisme par les services de l'État doit bénéficier aux communes et EPCI qui ne disposent pas de moyens suffisants et être réservée aux actes présentant une technicité particulière.

Pour mémoire, lorsque les autorisations sont délivrées au nom de l'État, l'instruction est assurée par les services déconcentrés de l'État (article R. 423-16 du code de l'urbanisme).

### ▷ *Dans les autres domaines*

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a institué un établissement public de l'État compétent en matière d'ingénierie. Chargée de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire de l'État, l'ANCT accompagne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition de leurs projets territoriaux dans de nombreux domaines tels que l'accès aux soins, l'accès aux services publics, le logement, les mobilités et le développement économique durable. Le délégué de l'Agence dans les territoires est le préfet de département.

L'Agence soutient les communes et intercommunalités rencontrant des difficultés pour déployer leurs projets faute d'ingénierie, à travers des programmes nationaux destinés à aider à redynamiser les centres-villes comme Action cœur de Ville, les communes rurales via Villages d'avenir, les petites centralités avec Petites villes de demain ou le tissu industriel avec Territoires d'industries. Elle apporte des soutiens face à un besoin plus ponctuel ou thématique, en subsidiarité avec les offres d'ingénierie locale existantes, en proposant une ingénierie sur mesure, ainsi que le déploiement d'outils numériques gratuits et sécurisés.

Pour ce faire, l'Agence peut fournir une solution d'ingénierie sur mesure en mobilisant un de ses partenaires avec lequel elle est liée par convention (CEREMA, Banque des Territoires, ADEME, ANAH et ANRU) ou un prestataire de son marché à bon de commandes. Ce marché ne s'inscrit pas en concurrence avec les structures d'ingénierie locales existantes mais bien en complémentarité lorsque celles-ci ne peuvent pas répondre aux besoins. Il convient donc de vérifier auprès du guichet unique mis en place par la préfecture (cf. *infra*) quelle est l'offre d'ingénierie la plus adaptée localement pour appuyer le projet envisagé.

Le marché d'ingénierie de l'ANCT permet d'accéder à des prestations :

- de réalisation de diagnostics territoriaux et de définition des enjeux et orientations stratégiques et de transitions ;
- d'accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire ;
- de cohésion sociale et d'accessibilité des services publics ;
- d'appui aux stratégies de réindustrialisation ;
- d'inclusion numérique ;
- de concertation, de co-construction.

En outre, l'ANCT intervient en lien avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le CEREMA est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques en matière d'aménagement, de cohésion territoriale et de transition écologique et énergétique. Organisé pour répondre aux besoins des territoires, il est placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Doté d'un savoir-faire transversal, de compétences pluridisciplinaires et de capacités d'innovation et de recherche, le CEREMA intervient auprès des services de l'État, des collectivités et des entreprises pour les accompagner dans leurs projets en matière d'aménagement et de développement durable.

L'ANCT, en lien avec l'ANRU, le CEREMA, la Banque des territoires, l'ADEME et l'ANAH, a produit un tableau de recensement des formes d'ingénierie proposées par les six partenaires dans le but d'améliorer l'impact et la perception de la réponse opérationnelle apportée aux besoins des territoires.

Le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, est la porte d'entrée des collectivités en recherche de solutions pour leurs projets. Il apporte un appui soit en orientant vers les structures locales d'ingénierie (agences techniques départementales, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, agence locale de l'énergie et du climat, agences d'urbanismes ou autres structures locales existantes) soit en apportant une ingénierie sur mesure via l'ANCT, ses partenaires ou son marché d'ingénierie.

Par ailleurs, un guichet unique a été institué dans chaque département, en préfecture (ou DDT selon les départements) à la disposition des élus locaux. Il a vocation à constituer le point d'entrée départemental de l'offre d'ingénierie locale.

Ce guichet unique se matérialise par :

- la mise en place, au niveau de chaque préfecture, d'une adresse email standardisée (sous la forme « [ingenierie@\[nom du département\].gouv.fr](mailto:ingenierie@[nom du département].gouv.fr) »), accessible à tous les élus du territoire et administrée par les services préfectoraux. Les agents affectés au suivi de cette adresse email disposent d'une connaissance et d'une visibilité complète sur l'offre d'ingénierie locale. Ils ont vocation à établir les contacts nécessaires avec les acteurs locaux de l'ingénierie et à assurer la mise en relation avec l' élu concerné ;
- la finalisation des cartographies des ressources locales en ingénierie, permettant aux élus locaux d'identifier les structures compétentes pouvant répondre à leurs besoins, et le cas échéant de les saisir directement ;
- l'organisation annuelle d'un forum de l'ingénierie dans chaque département. Ces forums réunissent l'ensemble des acteurs locaux de l'ingénierie (de l'État, des collectivités, des secteurs associatif et privé) sous la forme de stands dédiés. Ils permettent à tous les élus et agents territoriaux participants de rencontrer les représentants de chacun de ces opérateurs, d'échanger avec eux sur les dispositifs existants et de bénéficier de leurs conseils en termes de montage technique et juridique de projets.

L'effectivité du guichet unique de l'ingénierie passe également par la mise en cohérence de l'action publique locale via la concertation mise en place au sein des comités locaux de cohésion des territoires (CLCT), qui se veut une instance de dialogue dans les territoires entre les services de l'État, les élus et les opérateurs partenaires de l'Agence.

Enfin, l'offre d'ingénierie au niveau local est également disponible via Aides-territoires, la plateforme nationale qui recense les aides aux collectivités, qu'elles soient financières ou non-financières, territoriales ou nationales.

## ▷ *L'appui des autres collectivités publiques*

Au-delà des compétences qui leur sont dévolues de plein droit, les structures intercommunales constituent un vecteur d'appui privilégié pour assister les petites communes. Ainsi, le code de l'urbanisme (article R. 423-15) permet aux services d'une intercommunalité d'instruire les actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation du sol d'une commune. Cette possibilité d'appui est étendue par le même article aux services d'une autre collectivité territoriale ou à une agence départementale.

L'assistance technique des départements constitue également un levier d'appui à l'ingénierie territoriale. Introduite par l'article 73 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, l'assistance technique est définie comme une aide à l'équipement rural, délivrée pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

Ainsi, l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales donne la faculté aux départements de fournir une aide aux communes rurales et aux EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour assumer l'exercice de leurs compétences dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

Le régime de l'assistance technique a connu des modifications récentes à la suite des lois n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de protection et de développement des territoires de montagne (dite « loi montagne II ») et n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

Parallèlement, sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, fixant, sauf exceptions, le seuil des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants.

Compte tenu de ces évolutions, le décret n° 2019-589 du 14 juin 2019 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements, est paru au Journal officiel du 16 juin 2019. Codifié aux articles R. 3232-1 et suivants du CGCT, ce décret relève le plafond d'éligibilité des intercommunalités à l'assistance technique de 15 000 à 40 000 habitants.

Cette révision a également permis d'actualiser le champ des compétences couvertes par l'assistance technique des départements, champ jusque-là limité aux domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, et successivement élargi par le

législateur à la voirie, l'aménagement, et l'habitat (par la loi NOTRe) et à la prévention des inondations (par la loi GEMAPI du 30 décembre 2017).

Le décret intègre également les contraintes spécifiques des communes et établissements situés en zone de montagne, conformément à la loi du 28 décembre 2016, en ouvrant le bénéfice de l'assistance technique à tous les EPCI à fiscalité propre dont la moitié au moins des communes membres est située en zone de montagne, quelle que soit leur population.

La mise à disposition de l'assistance technique par le département fait l'objet d'une convention passée entre la collectivité départementale et la commune rurale au sens du 1<sup>o</sup> de l'article R. 3232-1 du code général des collectivités territoriales ou l'établissement public de coopération intercommunale qui a demandé à en bénéficier. Cette convention en détermine le contenu, les modalités et la rémunération ainsi que les obligations de chacune des parties.

Enfin, le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale telle que prévue à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales. Ce type de structure est chargé d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Elles permettent notamment de constituer une quasi-régie conjointe avec les collectivités adhérentes pour les prestations fournies. Les communes et EPCI qui souhaitent bénéficier des prestations proposées par l'agence technique départementale, lorsqu'elle existe, doivent en effet y adhérer pour respecter les règles relatives à la concurrence, les prestations en question pouvant également être proposées par le secteur privé.

### **7.1.2. L'action sociale**

Si le département est chef de file en matière sociale (article L. 1111-9 du CGCT), il est notamment compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes (article L. 3211-1 du CGCT), la commune dispose d'attributions dans ce domaine.

La commune exerce ses compétences en matière d'aide sociale facultative notamment grâce au centre communal d'action sociale (CCAS) mais aussi via des actions conduites sur le fondement et dans les limites de la clause générale de compétence du conseil municipal (article L. 2121-29 du CGCT). Comme l'a reconnu le Conseil d'État (CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul), les interventions du CCAS et de la commune en matière d'action sociale ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

## ▷ *Le centre communal et intercommunal d'action sociale*

Le code de l'action sociale et des familles prévoit les modalités de création et de fonctionnement du centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) aux articles L. 123-4 à L. 123-9 et R. 123-1 à R. 123-38. Le statut des CCAS de Paris, Marseille et Lyon est fixé aux articles R. 123-39 à R. 123-65 du même code.

### **Organisation et fonctionnement**

Les communes de moins de 1500 habitants sont libres de choisir d'installer un CCAS. Elles peuvent gérer directement cette compétence en interne ou la transférer en tout ou partie à un CIAS (article L. 123-4 du CASF).

Une commune de moins de 1500 habitants n'est donc pas dans l'obligation d'avoir un CCAS, et, si elle en dispose, elle peut le dissoudre.

Les communes de plus de 1500 habitants sont en revanche tenues de créer un CCAS.

Le centre communal d'action sociale exerce ses compétences dans la commune. Lorsqu'il est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire ou qu'il exerce une compétence en matière d'action sociale, un EPCI à fiscalité propre peut créer un CIAS.

Les EPCI compétents en matière d'action sociale et disposant d'un CIAS doivent obligatoirement transférer tout ou partie des compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire au CIAS (article L. 123-41 du CASF).

Le centre est administré par un conseil d'administration (pour sa composition, cf. la partie du guide intitulée « les représentants de la commune dans divers organismes »).

Il doit se réunir au moins une fois par trimestre sur convocation de son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande de la majorité des membres du conseil pour délibérer des affaires relevant de sa compétence.

### **Attributions**

Selon l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, le CCAS est chargé, dans le ressort de son territoire, d'animer une action de prévention et de développement social en liaison étroite avec les institutions publiques et privées à caractère social. Il intervient sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il intervient dans le cadre de l'aide sociale facultative (secours d'urgence, prêts sans intérêt, colis alimentaires, ...). Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale légale (aide médicale, RSA, aide aux personnes âgées, ...) et les transmet aux autorités décisionnelles compétentes. Il procède, par ailleurs, à l'élection des personnes sans domicile stable.

Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale résidant sur leur territoire (article R. 123-6 du CASF).

Il peut créer et gérer en services non personnalisés certains établissements et services sociaux et médico-sociaux (établissements prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans, centres d'action médico-sociale précoce, services d'aide par le travail, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes...).

Le cas échéant, il peut exercer, dans le domaine de l'action sociale, des actions que le département a confiées à la commune dans le cadre d'une convention de délégation. La convention peut en outre aller au-delà en prévoyant l'articulation des actions des services sociaux du département et de ceux de la commune, *via* son CCAS.

Chaque année le centre procède à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population de son ressort (article R. 123-1 du CASF)

### **La commission communale pour l'accessibilité des personnes handicapées**

*Article L. 2143-3 du CGCT*

Cette instance, présidée par le maire et créée dans les communes de 5000 habitants et plus, dresse le constat de l'ensemble de l'état d'accessibilité au sein de la commune (cadre du bâti existant, voirie, espaces publics, transports). Elle établit un rapport annuel présenté au conseil municipal et fait toutes propositions d'amélioration. En outre, elle organise un système de recensement de l'offre des logements accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

Son rapport est transmis au représentant de l'État dans le département et à toutes les autorités concernées.

(Concernant la composition de cette commission, voir la partie du guide intitulée « les représentants de la commune dans divers organismes »)

### **Les services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé**

La commune conserve la possibilité d'organiser et de financer des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé (article L. 1422-1 du code de la santé publique). Les services communaux d'hygiène et de santé qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, exerçaient déjà des attributions en matière de vaccination et de désinfection ainsi qu'en matière de contrôle des règles d'hygiène, ont pu continuer de les exercer.

À ce titre, les communes qui disposaient et finançaient à cette date ces centres sont bénéficiaires d'une attribution au titre de la dotation générale de décentralisation correspondante.

## Les autres compétences sociales des communes et groupements de communes

- mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile...);
- appui conventionnel à la maison départementale des personnes handicapées : pour l'exercice de ses missions, la maison départementale des personnes handicapées peut s'appuyer sur des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ;
- participation :
  - aux maisons de l'emploi (rôle de conseil, d'aide au recrutement, mais aussi rôle de gestion de la clause sociale ; son action s'adresse à la fois aux donneurs d'ordre, aux entreprises et aux professionnels de l'emploi) ;
  - à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle des jeunes (participation au financement du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, missions locales, possibilité de mise en œuvre de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi).
- accueil des gens du voyage : les communes doivent participer à l'accueil des personnes de la communauté des « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ; les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation de réaliser des aires de séjour permanentes et doivent proposer des actions à caractère social ;
- accueil des jeunes enfants (moins de 6 ans) ;
- création et gestion de service destiné aux personnes âgées : des foyers peuvent être créés en vue de fournir des repas à des prix modérés et des salles d'accueil ;
- interventions en faveur du logement : selon la loi, les communes et les groupements de communes doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent ou par des subventions foncières, permettre la réalisation de logements locatifs sociaux ; il existe divers dispositifs permettant d'appliquer ce principe général : le programme local d'habitat (PLH) ; la contribution au logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; la conférence intercommunale du logement... ;
- installation en tant que de besoin, de services municipaux de désinfection et de services d'hygiène et de santé : ces services sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales ;

- possibilité de conclure une convention avec l'État pour réaliser des activités de vaccination de la population ;
- protection de la santé et de l'environnement : salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de la vie de l'homme ; alimentation en eau destinée à la consommation humaine ; évacuation, traitement, élimination et utilisation des eaux usées et déchets ; lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique... ;
- devoir d'alerte sanitaire : obligation de transmettre à l'Institut de veille sanitaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions et de signaler sans délai au représentant de l'État dans le département, les menaces imminentes pour la santé de la population dont le maire a connaissance.

### 7.1.3. Le développement économique

#### ▷ *Le dispositif des interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements*

Le droit des interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements a été profondément renouvelé avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe), qui a clarifié les compétences des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et renforcé le rôle de la région. Celle-ci est dorénavant seule habilitée à attribuer certaines aides et dotée de la responsabilité exclusive de la définition sur son territoire des orientations en matière de développement économique.

Bien que cette nouvelle répartition des compétences conforte la région, le dispositif législatif confère cependant des compétences exclusives au bloc communal et permet à celui-ci d'intervenir par voie conventionnelle avec les autres niveaux de collectivités.

#### **Le rôle central de la région**

Le renforcement du rôle de la région en matière de développement économique se manifeste à travers l'élaboration et l'adoption d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) et l'attribution d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises.

#### *L'adoption d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII)*

Ce schéma, à valeur prescriptive, traduit les orientations de la politique régionale de développement économique. Ces orientations visent notamment à favoriser le développement équilibré des territoires.

Aux termes de l'article L. 4251-13 du CGCT, le SRDEII précise les orientations en matière :

- d'aides aux entreprises ;
- de soutien à l'internationalisation ;
- d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation ;
- d'attractivité du territoire régional ;
- de développement de l'économie sociale et solidaire ;
- de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale.

Il fixe en outre les actions que la région entend mettre en œuvre en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Il identifie également les secteurs et bassins d'emploi concernés par la transition écologique et détermine des objectifs de soutien à la reconversion professionnelle.

Le SRDEII peut inclure un volet transfrontalier, élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes ainsi qu'un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières.

Elaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre puis présenté et discuté en conférence territoriale de l'action publique, le schéma est approuvé par arrêté du préfet de région. Les orientations définies par le schéma qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire d'une métropole (hors métropole du Grand Paris), font l'objet d'une élaboration conjointe avec la métropole. Celle-ci, pourra, en cas de désaccord, élaborer son propre document d'orientations stratégiques qui prendra toutefois en compte le schéma régional.

Les actes des collectivités et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional dès lors qu'il est adopté et approuvé (article L. 4251-17 du CGCT). Cela signifie qu'une aide ou un régime d'aide de la région ou du bloc communal ne peut aller à l'encontre des orientations fondamentales définies par le schéma.

Toutefois, les métropoles qui auront fait le choix d'adopter leur propre document d'orientations stratégiques ne seront pas soumises à l'obligation de compatibilité avec le SRDEII. Leurs actes devront néanmoins être compatibles avec le document d'orientations stratégiques qu'elles auront adopté.

La région et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents peuvent conventionner pour s'accorder sur la mise en œuvre du schéma. Cette convention peut, par exemple, être centrée sur un volet particulier du schéma.

Le SRDEII est renouvelé, selon les dispositions de l'article L. 4251-14 du CGCT, « dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux », soit tous les six ans. Le conseil régional nouvellement élu peut toutefois décider de reconduire le schéma précédemment adopté, dans les six mois qui suivent son renouvellement.

### *La compétence exclusive des régions en matière d'aides aux entreprises*

L'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dont la finalité est la création ou l'extension d'activités économiques. La compétence exclusive de la région concerne également les aides aux entreprises en difficulté.

Il demeure toutefois possible pour le bloc communal d'intervenir en complément de la région. Les communes et leurs groupements disposent de la possibilité de participer au financement des aides et régimes d'aides décidés par la région en signant une convention avec celle-ci.

L'intervention des communes ou de leurs groupements sera complémentaire de celle de la région. La convention devra s'inscrire dans le cadre des orientations et objectifs fixés dans le SRDEII et définir les conditions des financements mobilisés par chacune des parties.

L'article L. 1511-2 du CGCT donne également la possibilité aux régions de déléguer l'octroi de tout ou partie des aides aux communes et à leurs groupements dans les conditions prévues par l'article L. 1111-8 du CGCT.

Les aides octroyées revêtent l'une des formes énumérées à l'article L. 1511-2 du CGCT. Il s'agit des prestations de services, des subventions, des bonifications d'intérêts, des prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

### *Les compétences du bloc communal*

La compétence exclusive de la région ne fait pas obstacle à ce que le bloc communal intervienne sur le fondement d'autres dispositions notamment en matière :

- d'aides à l'immobilier d'entreprises dont la finalité est la création ou l'extension d'activités économiques (article L. 1511-3 du CGCT) ;
- d'aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans des zones déterminées (article L. 1511-8 du CGCT) ou l'installation ou le maintien de vétérinaires (article L. 1511-9 du CGCT) ;
- d'aides en faveur de la création ou du maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville (article L. 2251-3 du CGCT) ;

- d’aides aux structures locales des organisations syndicales représentatives (article L. 2251-3-1 du CGCT) ;
- d’aides à l’exploitation de salles de cinéma ou à la création d’un nouvel établissement cinématographique (article L. 2251-4 du CGCT), de subventions à des établissements existants ayant pour objet la vente au détail de livres neufs (article L. 2251-5 du CGCT) ;
- de garanties d’emprunts (article L. 2252-1 du CGCT).

La loi NOTRe a confié au bloc communal la compétence exclusive en matière d’immobilier d’entreprise sur son territoire. Si le bloc communal est le seul à pouvoir décider des aides et des régimes d’aides qu’il entend mettre en œuvre sur son territoire, il peut, par convention, permettre à la région de participer au financement des aides ou déléguer au département l’octroi de tout ou partie des aides qu’il a définies (cf. point relatif aux aides à l’immobilier d’entreprise).

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été dotés de plein droit de la compétence en matière économique. Leurs actions de développement économique comprennent notamment la création, l’aménagement, l’entretien et la gestion de zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

La loi NOTRe a également prévu la compétence des communautés de communes et des communautés d’agglomération s’agissant de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales d’intérêt communautaire (IV de l’article L. 5214-16 et III de l’article L. 5216-5 du CGCT).

Dans ce cas, l’intérêt communautaire doit permettre de retrouver une certaine forme de subsidiarité et de tracer une ligne de partage entre les activités commerciales dont le soutien apparaît mieux assuré au niveau intercommunal et celles qui peuvent demeurer au niveau des communes. Les communes peuvent ainsi conserver, en fonction de la définition de l’intérêt communautaire qui aura été retenue, des compétences de proximité, la communauté pouvant quant à elle être chargée des missions dont le coût, la technicité ou le caractère structurant s’inscrivent dans une logique intercommunale.

Au-delà de cette nouvelle répartition des compétences et dans tous les cas, le respect de la réglementation européenne applicable en matière d’aides d’État s’impose.

## ▷ *La réglementation européenne en matière d’aides d’État*

### **Les conditions de la conformité des aides au développement économique avec le droit communautaire**

Aucun texte de droit interne ne permet de s’assurer de la compatibilité des interventions économiques des collectivités avec le cadre européen applicable en

matière d'aides d'État. Aux termes de l'article 107§1 du TFUE, une aide d'État peut être caractérisée lorsque les quatre critères cumulatifs suivants sont remplis :

- l'aide est publique, c'est-à-dire qu'elle est octroyée au moyen de ressources publiques ;
- l'aide procure un avantage sélectif en ce sens qu'elle favorise certaines productions ou certaines entreprises ;
- l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- l'aide affecte les échanges intra-Union européenne.

Dès lors, les aides octroyées par les collectivités ou leurs groupements devront nécessairement s'inscrire dans le respect :

- des règlements *de minimis* qui excluent la qualification d'aide d'État pour les aides attribuées à une entreprise n'excédant pas un montant déterminé par les règlements européens <sup>1</sup> (300 000 euros sur trois ans pour les entreprises œuvrant dans un secteur classique, 750 000 euros sur trois ans pour les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, 50 000 euros sur trois ans dans le secteur agricole et 30 000 euros sur trois exercices fiscaux pour le secteur de la pêche). Afin de vérifier que les seuils mentionnés par les règlements précités sont bien respectés, il appartient à l'autorité d'octroi d'obtenir, avant l'attribution de l'aide, une déclaration de l'entreprise bénéficiaire relative aux aides *de minimis* qu'elle a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents en plus de l'exercice en cours ;
- d'un régime notifié par les autorités françaises et approuvé par la Commission européenne <sup>2</sup> ;
- des régimes exemptés de notification sur la base du règlement général d'exemption par catégorie <sup>3</sup> (qui couvrent des domaines aussi variés que les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides en faveur des PME, les aides à finalité régionale, ou encore les aides à la formation) ou d'un règlement

---

1 Règlement n° 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, Règlement n° 2023/2832 du 13 décembre 2023 relatif aux aides *de minimis* octroyées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, Règlement n° 2024/3118 du 10 décembre 2024 modifiant le règlement (UE) n° 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture et Règlement n° 717/2014 du 27 juin 2014 modifié concernant l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

2 Par exemple, le régime exempté n° SA. 111723 relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation.

3 Règlement n° 651/2014 (UE) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

d'exemption sectoriel<sup>4</sup>. Ces régimes qui ont fait l'objet d'une information auprès de la Commission européenne sont répertoriés sur le site Europe en France (<https://www.europe-en-france.gouv.fr>). Ils précisent, pour chaque catégorie d'aide, les règles auxquelles le versement des aides est conditionné notamment, les conditions d'éligibilité, les coûts admissibles, les règles de cumul et d'intensité.

Cette analyse doit être effectuée par les collectivités ou leurs groupements en amont de la décision d'octroi de l'aide afin de vérifier que le projet d'aide ou de régime d'aides s'inscrit bien dans l'un des cadres mentionné ci-dessus et en respecte les conditions, notamment, en matière de cumul d'aides.

À défaut de s'inscrire dans l'un de ces cadres, le projet d'aide devra, avant sa mise en œuvre, être transmis et approuvé par la Commission en application du §3 de l'article 108 du TFUE. À cet égard, l'article L. 1511-1-1 du CGCT indique que la notification des projets d'aides ou de régimes d'aides des collectivités territoriales et de leurs groupements est effectuée par l'État. En pratique, la notification est précédée d'une phase informelle de pré-notification. La demande devra être adressée au préfet de région (cf. fiche n°4 sur les règles procédurales de la circulaire du 5 février 2019 portant sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques).

Il est hautement préférable d'inscrire une aide ou un projet de régime d'aides dans le cadre d'un régime notifié ou exempté.

Si une aide attribuée par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale devait être déclarée illégale et incompatible par décision de la Commission européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui en ordonnerait la récupération, il incombe à la collectivité ou au groupement, en application du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 1511-1-1 du CGCT, de procéder, sans délai, à sa récupération auprès du bénéficiaire.

À défaut, le préfet peut se substituer, après mise en demeure restée infructueuse dans un délai d'un mois, à la collectivité ou au groupement et faire procéder à l'émission des titres exécutoires nécessaires au recouvrement de l'aide incompatible.

Dans l'hypothèse où l'exécution tardive ou incomplète de la décision de récupération donne lieu à un arrêt de la CJUE, rendu dans le cadre de la procédure dite de « manquement sur manquement » (article 260 du TFUE), la collectivité ou le groupement supporte la charge financière de la somme forfaitaire ou de l'astreinte infligée aux autorités françaises par la Cour.

---

4 Voir, pour exemple, le règlement n° 702/2014 (UE) de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du TFUE.

## L'obligation de transparence des aides

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, la légalité de chaque aide octroyée à une entreprise est subordonnée au respect d'obligations de transparence.

Ces obligations sont doubles :

- d'une part, la publication sur un site internet national, gratuit et public des informations concernant les régimes d'aide et les aides individuelles informées et notifiées (site Europe en France) ;
- d'autre part, la publication sur le site dédié de la Commission européenne « *transparency award module* » (TAM) d'informations relatives aux aides individuelles supérieures à un certain montant. La révision du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>5</sup> a prévu un abaissement des seuils de publication à 100 000 euros et à 10 000 euros pour les secteurs de la production agricole primaire et de la pêche.

La publication de l'aide doit être effectuée dans le délai de 6 mois à compter de la date d'octroi et comprend les informations prévues à l'article 9 du règlement n° 651/2014 (UE) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Les modalités d'accès au TAM sont obtenues auprès des services de l'État en région.

La Commission européenne effectue des contrôles du respect de l'obligation de transparence dans le cadre d'exercices annuels de contrôle de conformité (dits de « *compliance check* »).

### Le rapport annuel des aides d'État

Le règlement (UE) n° 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE prescrit l'obligation pour chaque État membre de fournir au 30 juin de chaque année un rapport recensant la totalité des aides allouées aux entreprises au cours de l'année précédente.

Cette obligation a été transposée dans le droit national à l'article L. 1511-1 du CGCT, qui confie aux régions le soin d'établir un rapport annuel recensant les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur leur territoire au cours de l'année précédente par l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements.

L'article L. 1511-1 du CGCT indique que le rapport doit être remis par les régions au préfet de région avant le 31 mai, sachant que les collectivités et les groupements infrarégionaux sont, en pratique, tenus de transmettre l'ensemble des éléments les concernant avant le 30 mars. Le rapport annuel doit être présenté au

---

5 Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Conseil régional et donne lieu à un débat. Une instruction, adressée chaque début année par la direction générale des collectivités locales aux préfets de région dans le courant du mois de février, indique les données à recenser.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, les informations, relatives aux aides *de minimis* générales et aux aides *de minimis* SIEG, doivent figurer dans un registre central au niveau national ou au niveau de l'Union européenne. Ces informations devront figurer dans le registre central à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027 pour les aides *de minimis* au secteur de l'agriculture. En concertation avec les représentants des élus locaux, la France a choisi d'adopter un registre central au niveau national.

## ▷ *Les aides à l'immobilier d'entreprise*

### **Les modalités communes de mise en œuvre des aides à l'immobilier d'entreprise**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, seuls les communes, les EPCI à fiscalité propre et la métropole de Lyon sont compétents de plein droit pour définir les aides ou les régimes d'aides en matière d'immobilier d'entreprise et décider de leur octroi sur leur territoire.

En raison du transfert de la compétence « développement économique » aux EPCI à fiscalité propre, ceux-ci sont seuls compétents pour attribuer ce type d'aides. Toutefois, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomérations, la commune pourra toujours intervenir dans les matières relevant de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales non-reconnues d'intérêt communautaire, aux termes du 2<sup>o</sup> du I de l'article L. 5214-16 et du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 5216-5 du CGCT.

L'article L. 1511-3 du CGCT prévoit par ailleurs que :

- les régions peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise par convention avec la commune ou l'EPCI à fiscalité propre ;
- les départements peuvent se voir déléguer par convention la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides. Cette convention devra identifier très précisément les aides et les régimes d'aides, dont l'octroi sera délégué au département. Elle risquerait dans le cas contraire d'exclure toute possibilité d'intervention de l'EPCI à fiscalité propre. En effet, une délégation, bien qu'encadrée et limitée dans le temps, empêche l'intervention de la collectivité déléguante sur la partie déléguée.

### **Les possibilités d'intervention offertes par l'article L. 1511-3 du CGCT**

Les aides à l'immobilier d'entreprise doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. Elles revêtent la forme de subventions, de

rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

Elles peuvent également être attribuées de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait bénéficiaire intégralement l'entreprise.

Elles donnent lieu à l'établissement d'une convention entre la commune ou son EPCI à fiscalité propre et l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Elle mentionnera la finalité de l'aide ainsi que ses modalités de liquidation, de versement et de reversement par son bénéficiaire en cas de non-respect de ses engagements.

Enfin, les commissions dues à des établissements de crédit ou à des sociétés de financement par les bénéficiaires des garanties d'emprunts peuvent être prises en charge au titre des aides à l'immobilier d'entreprise. Cette aide ne peut être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

### **L'encadrement réglementaire des aides à l'immobilier d'entreprise**

Le cadre réglementaire des aides à l'immobilier d'entreprise est fixé aux articles R. 1511-4 à R. 1511-29 du CGCT.

L'article R. 1511-4 encadre les conditions dans lesquelles est évaluée la valeur vénale de référence pour le calcul du montant des aides que les collectivités peuvent attribuer<sup>6</sup>.

L'évaluation de la valeur vénale de référence est effectuée par le service des domaines, lorsque son avis est requis en application des articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4 et L. 5211-37 du CGCT.

Dans les autres cas, la commune ou l'EPCI à fiscalité propre peut :

- soit demander l'avis du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques ;
- soit recourir à un expert choisi parmi les personnes présentant toutes les garanties d'indépendance, jouissant d'une parfaite honorabilité et possédant la compétence nécessaire en matière d'évaluation de terrains ou de bâtiments en raison de leur formation ou de l'expérience acquise dans l'exercice de leur profession ainsi qu'une connaissance du marché local.

Lorsque les biens immobiliers sont acquis puis revendus en l'état par la collectivité, la valeur du marché ne peut être fixée en dessous du prix d'acquisition pendant une période d'au moins trois ans après leur acquisition, à moins que le direc-

---

6 Ces règles transposent dans le droit national les règles exposées dans la communication de la Commission européenne du 20 novembre 1996 concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (communication n° 97/C 209/03 concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics).

teur départemental ou régional des finances publiques ou l'expert indépendant n'ait constaté un recul général de la valeur marchande sur le marché en cause.

Par dérogation à ces règles, lorsqu'un bien a été vendu par adjudication, avec une offre de vente ayant fait l'objet d'une publicité suffisante, la transaction est réputée avoir été faite aux conditions du marché.

### **Les différentes formes d'aides**

En ce qui concerne les aides accordées dans le cadre de contrats de crédit-bail ou de location-vente, l'article R. 1511-4-1 du CGCT précise que : « Pour l'application de la présente section, les aides accordées sous les formes prévues par l'article L. 1511-3 pour le financement de projets immobiliers dans le cadre de contrats de crédit-bail et de location-vente sont considérées comme des aides à l'investissement ».

#### *Le contrat de crédit-bail immobilier*

Le crédit-bail immobilier est une opération financière, définie à l'article L. 313-7 du code monétaire et financier, par laquelle une entreprise donne en location un immeuble à usage professionnel et permet au locataire de devenir propriétaire des biens loués au plus tard à l'expiration du bail. C'est un contrat de location à long terme avec option d'achat. Si l'article L. 313-1 du code monétaire et financier assimile le crédit-bail, et de manière générale toute opération de location assortie d'une option d'achat, à une opération de crédit, l'article L. 511-5 du même code interdit cependant à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer ce type d'opération à titre habituel. Toutefois, il est admis qu'une collectivité locale puisse, à titre exceptionnel, effectuer une opération de crédit-bail en vue d'assurer le développement ou le maintien d'une activité économique. Cette possibilité ne doit en aucun cas revêtir un caractère habituel<sup>7</sup>.

En revanche, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent attribuer librement des aides par l'intermédiaire d'un tiers maître d'ouvrage habilité à effectuer des opérations de crédit à titre habituel, qui les répercute intégralement sous forme de rabais sur les annuités de crédit-bail ou de location-vente.

#### *Le contrat de location-vente*

Le contrat de location-vente, quant à lui, ne comprend pas d'option mais une promesse de vente à un prix déterminé à l'avance. Il n'y a pas d'aléa et il ne s'agit pas d'une opération relevant du monopole des établissements de crédit.

---

7 L'habitude commence dès la première réitération.

## Les conditions de régularité des aides

L'article R. 1511-4-2 du CGCT prévoit que le bénéfice des aides à l'immobilier est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales. Cette disposition vise à réserver le bénéfice des aides à l'immobilier aux entreprises dont la situation financière est saine.

En application des dispositions de l'article L. 1511-3 du CGCT et afin de s'assurer que la somme des aides publiques accordées à une entreprise n'excède pas les taux et les montants maximaux applicables, la collectivité qui attribue une aide doit exiger que figurent dans la convention conclue avec l'entreprise bénéficiaire :

- une déclaration de l'ensemble des aides reçues ou sollicitées pour le projet qu'elle présente ;
- une déclaration de l'ensemble des aides durant les trois dernières années au titre du règlement *de minimis* n° 2023/2831 de la Commission européenne <sup>8</sup>.

L'article R. 1511-5 du CGCT précise les conditions dans lesquelles les aides peuvent être apportées aux TPE-PME dans les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises ainsi que les aides qui peuvent être accordées aux TPE-PME et aux grandes entreprises dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR), en application du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur (RGEC) modifié.

Les PME font l'objet d'une définition communautaire, annexée au règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014. Celle-ci implique de tenir compte des relations de partenariat et de contrôle nouées avec d'autres entreprises. Afin de garantir la compatibilité des aides accordées sur ce fondement, il est recommandé de demander à l'entreprise concernée de fournir une déclaration attestant le respect de ces critères avant toute allocation d'aide.

## Les aides à la collectivité maître d'ouvrage

Les collectivités peuvent, dans certains cas, par exemple lorsque l'opération immobilière projetée est réalisée sous leur maîtrise d'ouvrage, bénéficier de subventions accordées par d'autres collectivités publiques <sup>9</sup>, notamment sur les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou sur les fonds structurels européens. Dans ce cas, lorsque la collectivité ou le groupement est

---

<sup>8</sup> Règlement n° 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, précité.

<sup>9</sup> État, autres collectivités territoriales, Union européenne.

maître d'ouvrage, il doit assurer une participation minimale égale à 20 %<sup>10</sup> du montant total des financements publics apportés au projet, sauf dérogation accordée par le préfet (article L. 1111-10 du CGCT).

Il convient de signaler que les collectivités territoriales ne peuvent pas se servir des aides reçues d'autres collectivités publiques pour augmenter les taux des aides prévus par les articles R. 1511-4 à R. 1511-29 du CGCT. En effet, les plafonds prévus par ces dispositions réglementaires s'appliquent à toutes les aides publiques confondues, quelle que soit leur origine.

S'agissant de la corrélation entre le montant de la subvention versée à la collectivité et celui du rabais qu'elle pourra consentir à l'entreprise, deux cas de figure doivent être distingués selon que le bâtiment est destiné à être loué ou vendu :

- En ce qui concerne la location, l'aide maximale à verser aux maîtres d'ouvrage publics pour des projets d'immobilier locatif tient compte, d'une part, des recettes à percevoir pendant la durée d'amortissement du bien sur la base d'une hypothèse réaliste de taux d'occupation des locaux et, d'autre part des charges liées au projet ;
- En ce qui concerne la vente d'immeubles :
  - lorsque le prix de vente du bâtiment est connu au moment où est prise la décision d'attribuer la subvention à la collectivité territoriale maître d'ouvrage, le montant de cette subvention ne saurait excéder le rabais consenti à l'entreprise afin d'éviter un enrichissement sans cause de la collectivité ;
  - lorsque le prix de vente de l'immeuble n'est pas connu au moment où est prise la décision d'attribuer la subvention à la collectivité territoriale maître d'ouvrage, il n'est pas possible de déterminer avec certitude le montant du rabais qui sera finalement consenti à l'entreprise lors de la vente. Dans un tel cas, la détermination du prix de vente probable des immeubles peut utilement se fonder sur le prix de revient, sauf justification expresse d'un expert indépendant attestant d'un recul général de la valeur marchande des bâtiments sur le marché en cause.

Si la collectivité maître d'ouvrage touche des subventions de l'État, ces dernières doivent respecter les limites fixées par le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et par les règles d'emploi des crédits sur lesquels ces subventions sont imputées.

---

<sup>10</sup> La participation minimale ne s'applique pas à certaines collectivités ultramarines (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

## ▷ *L'ingénierie financière*

### **Les associations qui œuvrent en faveur de la création d'entreprises**

En application de l'article L. 1511-7 du CGCT, la région, les métropoles et la métropole de Lyon ont la possibilité de verser des subventions aux organismes :

- dont l'objet exclusif est de participer à la création ou à la reprise d'entreprises par le versement des aides financières permettant la réalisation d'investissements tels que définis au 3 de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ou de fournir des prestations d'accompagnement à des petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I à ce règlement (premier alinéa du 4 de l'article 238 bis du code général des impôts) ;
- dont l'objet exclusif est de participer, par le versement d'aides financières ne relevant pas du 3 de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, à la création, à la reprise ou au développement de petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I à ce règlement ou de leur fournir des prestations d'accompagnement peut également se voir délivrer l'agrément, sous réserve du respect des plafonds des aides *de minimis* (huitième alinéa du 4 de l'article 238 bis du code général des impôts) ;
- sans but lucratif qui participent à la création d'entreprises et qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à des conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants (1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier).

Les communes et leurs groupements peuvent également verser des subventions à ces organismes dans le cadre d'une convention passée avec la région et dans le respect des orientations du SRDEII.

Ces organismes, regroupés pour la plupart en réseaux d'associations <sup>11</sup>, interviennent soit en accordant des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise, soit en apportant un suivi technique sous forme de conseil.

L'objectif n'est pas d'assurer le financement complet des projets, mais de favoriser l'intervention du système bancaire traditionnel en apportant un accompagnement technique et financier.

---

11 Parmi les organismes existants on peut citer, par exemple, France Initiative Réseau (FIR) qui fédère environ 250 « plates-formes d'initiative locale », le réseau Entreprendre ou encore l'Association pour le droit à l'initiative économique.

Les modalités des subventions des collectivités territoriales et leurs groupements aux organismes en cause ont été fixées par le décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004. Ainsi l'article R. 1511-1 du CGCT précise-t-il que le montant total des subventions versées annuellement ne peut excéder 50 % des recettes annuelles perçues par le bénéficiaire. En outre, le montant de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant total annuel des aides publiques perçues par ce bénéficiaire à plus de 80 % du total annuel des recettes.

Une convention conclue avec l'organisme bénéficiaire de la subvention fixe les obligations de ce dernier et notamment les conditions de reversement de l'aide (article R. 1511-3 du CGCT).

## **Les interventions en matière de garanties d'emprunt**

### *Les garanties directes*

Une commune (article L. 2252-1 du CGCT) ou un groupement (article L. 5111-4 du CGCT) peut accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement à une personne de droit privé, sous réserve du respect de trois ratios :

- la commune doit s'assurer que le montant total des annuités, déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public (majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette) n'excède pas 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement ;
- le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées ;
- la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements sur un même emprunt ne doit pas dépasser 50 %.

Cependant, l'article L. 2252-2 du CGCT prévoit des dérogations pour :

- certaines interventions en matière de logement (notamment pour le logement social), qui ne sont pas soumises aux conditions fixées à l'article L. 2252-1 du CGCT ;
- certaines opérations d'aménagement <sup>12</sup>, qui échappent uniquement au ratio de quotité.

---

12 À la condition qu'elles concernent principalement la construction de logement dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ou dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

L'intervention des communes à ce titre reste possible, y compris si la compétence en matière de politique du logement ou d'habitat a été transférée à un EPCI.

Des restrictions s'appliquent en matière d'associations et de sociétés sportives. L'article L. 113-1 du code du sport précise ainsi que seules peuvent en bénéficier les associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excède pas 75 000 euros ou des associations et des sociétés sportives pour les emprunts contractés en vue de l'acquisition, de la réalisation ou de la rénovation d'équipements sportifs.

Enfin, par dérogation, les communes peuvent garantir les emprunts contractés pour financer la construction d'édifices, par des associations culturelles ou, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, par des établissements publics du culte ou par des associations inscrites de droit local à objet culturel répondant « des besoins collectifs de caractère religieux » (article L. 2252-4 du CGCT).

Les garanties d'emprunt peuvent constituer des aides d'État à l'emprunteur voire, bien que plus rarement, au prêteur. Seul le respect des critères fixés par la Commission européenne dans sa communication sur les aides d'État sous forme de garantie n° C 155/10 du 20 juin 2008<sup>13</sup> pourra leur permettre d'échapper à cette qualification. Dans le cas contraire, l'élément d'aide qu'elles contiennent fera l'objet d'un calcul permettant de déterminer son « équivalent subvention brut » (ESB) à partir d'une calculatrice disponible sur le site Europe en France. Si cet ESB dépasse les montants *de minimis*, la garantie d'emprunt devra être rattachée à un régime d'aide informé ou notifié à la Commission.

### **L'intervention par l'intermédiaire de sociétés de garantie et de fonds d'investissement de proximité**

L'article L. 2253-7 autorise la participation d'une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, au capital de sociétés anonymes ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers octroyés à des personnes de droit privé, notamment des entreprises nouvellement créées. Une ou plusieurs sociétés commerciales, dont au moins un établissement de crédit ou une société de financement, doivent également participer au capital de cette structure.

La proportion maximale du capital susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales dans une telle société est fixée à 50 %. Celles-ci participent à son conseil d'administration.

---

<sup>13</sup> Notamment, l'absence de difficulté financière de l'emprunteur et le paiement d'une prime de garantie conforme au prix du marché.

La quotité garantie par la structure, éventuellement cumulée avec celle des collectivités territoriales, ne peut excéder 50 % du montant de chaque concours financier. Cependant :

- il n'existe pas de plafond pour certaines interventions en matière de logement ;
- le plafond est porté à 65 % lorsque la garantie est couverte par un fonds de garantie ayant pour objet la création d'entreprises.

La commune peut participer, par le versement de subventions, à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit ou de la société de financement. Une convention passée entre les parties concernées doit déterminer l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité du fonds.

Enfin, en application du 11° de l'article L. 4211-1, les EPCI peuvent financer ou aider à la mise en œuvre de fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-31 du code monétaire et financier par convention avec la région et la société de gestion du fonds. Ils ne peuvent pas détenir de parts ou d'action dans cette société.

## ▷ *La protection des intérêts économiques et sociaux de la population*

### **Les aides aux entreprises en difficulté**

Le II de l'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que la région peut octroyer des aides à une entreprise en difficulté lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux l'exige. L'aide fait alors l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise précisant les modalités de versement de l'aide et les contreparties. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides en cas de retour à meilleure fortune. La région bénéficie dans ce domaine de la compétence exclusive.

Les communes et leurs groupements peuvent néanmoins participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention conclue avec la région.

Au sens du droit de l'Union européenne<sup>14</sup>, une entreprise doit être considérée en difficulté dès lors qu'elle remplit l'une des conditions suivantes :

- s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée (SARL), lorsque plus de la moitié de son capital souscrit a disparu en raison des pertes accumulées. Tel est le cas lorsque la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital souscrit ;

---

14 Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers.

- s’il s’agit d’une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres figurant dans les comptes de la société a disparu en raison des pertes accumulées ;
- lorsque l’entreprise fait l’objet d’une procédure collective d’insolvabilité ou remplit les conditions de soumission à une procédure collective d’insolvabilité à la demande de ses créanciers ;
- lorsque l’entreprise a bénéficié d’une aide au sauvetage autorisée et n’a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou encore a bénéficié d’une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration ;
- s’il s’agit d’une grande entreprise, lorsque, depuis les deux exercices précédents, le ratio emprunts/capitaux propres de l’entreprise est supérieur à 7,5 et le ratio de couverture des intérêts de l’entreprise calculé sur la base du bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (BAIIDA) est inférieur à 1.

Il convient de faire très attention à l’encadrement communautaire en matière d’aides d’État. En effet, celui-ci exclut les entreprises en difficulté du champ d’application de la plupart des régimes d’aides notifiés ou exemptés, à l’exception :

- des aides relevant de la réglementation *de minimis* (qui peuvent être mobilisées à destination des entreprises en difficulté) ;
- des aides versées dans le cadre du régime notifié n° SA.41259<sup>15</sup> (qui s’adresse spécifiquement aux entreprises en difficulté tout en assortissant leur versement au respect de nombreuses conditions).

### **Les aides à la création ou au maintien de services en milieu rural**

L’article L. 2251-3 du CGCT dispose que : « Lorsque l’initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d’un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d’association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l’aide d’une convention fixant les obligations de ce dernier

Pour compléter les aides visées à l’alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d’autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier. ».

---

<sup>15</sup> Régime prolongé par les décisions SA. 59020, puis SA. 110568.

Il s'agit d'un dispositif dérogatoire au régime de droit commun des aides au développement économique, tant par sa finalité que par les conditions de sa mise en œuvre. Les communes ou les intercommunalités peuvent ainsi intervenir afin de créer ou d'assurer le maintien de services nécessaires aux besoins de la population en milieu rural.

Toutefois, l'intervention du bloc communal est encadrée et doit respecter les conditions précisées au CGCT. Ces conditions sont les suivantes :

- il doit s'agir d'un service ;
- celui-ci doit être nécessaire aux besoins de la population ;
- la commune doit être située en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, une commune dont l'urbanisation n'est pas distincte de celle d'une ville située à proximité, ne peut être considérée comme située en milieu rural<sup>16</sup> ;
- l'initiative privée doit être défaillante ou insuffisante. Cette condition reprend les termes de la jurisprudence administrative antérieure à 2006 sur le principe de liberté du commerce et de l'industrie<sup>17</sup> qui précise par ailleurs que :
  - l'intervention du bloc communal doit être justifiée par l'existence d'une carence de l'initiative privée, qui peut être quantitative ou qualitative ;
  - l'intervention doit être justifiée par un intérêt public<sup>18</sup> ;
  - la collectivité doit respecter la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le droit de la concurrence.

Lorsque ces conditions sont réunies, la commune ou le groupement de communes peut confier la responsabilité de l'exploitation du service à une association ou à toute autre personne, ce qui tend à exclure du champ d'application de l'article L. 2251-3 du CGCT les dispositifs s'apparentant à une gestion en régie pour lesquels aucun transfert de responsabilité n'intervient. Ainsi, le recours, par exemple, à la gérance salariée pour la gestion d'un service en milieu rural n'apparaît pas envisageable.

En fonction de l'intensité du contrôle que la collectivité exercera sur les conditions dans lesquelles le service sera assuré, la convention liant la collectivité à l'entité à laquelle la gestion du service aura été confiée pourra être qualifiée de convention de délégation de service public. Il en ira ainsi lorsque le service devra, « eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont

---

16 Conseil d'État, 30 novembre 1994, « Commune de Lagord », n° 132445.

17 Conseil d'État, Assemblée, 31 mai 2006 « Ordre des avocats à la Cour d'Appel de Paris », n° 275531.

18 Notons qu'une simple plus-value apportée par une personne publique ne suffit pas à caractériser un intérêt public et une carence de l'initiative privée, voir en ce sens l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles, 2<sup>e</sup> chambre, 05 juillet 2018, n° 16VE01084.

atteints »<sup>19</sup>, être regardé comme un service public. Dans ce cas, la gestion du service devra être confiée dans le respect des règles de la commande publique.

À l'inverse, lorsqu'au regard des considérations exposées ci-dessus, il apparaît que le service ne présente pas la nature d'un service public, sa gestion pourra être effectuée selon d'autres modalités. Il sera ainsi possible d'en confier la gestion à un tiers dans le cadre, par exemple, d'un contrat de location-gérance.

Par ailleurs, l'article L. 2251-3 du CGCT indique que le bloc communal dispose en outre de la possibilité d'octroyer des aides aux entités auxquelles la création et la gestion du service a été confiée. Le versement de ces aides s'inscrit dans un cadre dérogatoire au régime de droit commun des aides aux entreprises. Autrement dit, l'article L. 1511-2 du CGCT, qui prévoit que la région est seule compétente pour définir et octroyer des aides aux entreprises, n'est pas opposable aux interventions du bloc communal réalisées sur le fondement de l'article L. 2251-3. Dès lors, le versement de ces aides n'aura pas à s'inscrire dans le cadre d'une convention conclue avec la région. Elles devront toutefois faire l'objet d'une convention conclue avec le bénéficiaire qui devra préciser les obligations incombant à celui-ci.

Enfin, le bloc communal est autorisé à solliciter les autres niveaux de collectivités territoriales, qui peuvent alors compléter l'aide apportée par celui-ci dans un cadre conventionnel.

### *Les aides au cinéma et à l'audiovisuel*

Les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements au cinéma et à l'audiovisuel englobent divers champs d'intervention qui entrent dans le cadre de régimes juridiques différents. Ces aides, quel que soit leur objet, doivent non seulement respecter le cadre juridique national mais également le droit européen de la concurrence :

- en droit interne et à la suite de la loi NOTRe, il convient de s'assurer que le bloc communal est bien compétent pour intervenir et, le cas échéant, de vérifier si cette compétence relève de la commune ou de son groupement ;
- en droit européen et depuis 2001, les aides au secteur cinématographique et audiovisuel sont considérées comme susceptibles de constituer des aides d'État<sup>20</sup> et doivent, en ce sens, être jugées compatibles avec le marché intérieur<sup>21</sup>, c'est-à-dire :

---

19 Conseil d'État, Section, 22 février 2007, « Association du personnel relevant des établissements inadaptés », n° 264541.

20 Aides que l'article 107§1 du TFUE définit comme des « aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

21 Ce qu'a rappelé la Commission européenne, dans une communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles.

- soit s'inscrire dans le cadre d'un régime d'aides déjà notifié et approuvé par la Commission européenne ;
- soit s'inscrire dans le cadre d'une aide *de minimis* (aide dont le montant maximum ne dépasse pas un plafond de 300 000 euros sur trois ans) ;
- soit, à défaut de respecter l'une de ces deux conditions, être notifiée et approuvée de manière spécifique.

### **Les aides en faveur de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle**

La création et la production cinématographique et audiovisuelle concernent aussi bien la pré-production (écriture de scénarios, par exemple) et la production que la distribution (dont la promotion). Toutefois, et aussi vaste soit-il, aucune disposition ne prévoit de manière spécifique l'intervention des collectivités territoriales dans le champ de ce secteur d'activité. Le cadre juridique d'intervention des collectivités en la matière est en réalité étroitement lié à sa finalité :

- s'agissant des aides dont la finalité principale est le développement économique (création ou extension d'une ou plusieurs activités économiques), l'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que les EPCI <sup>22</sup> disposant de la compétence en matière de développement économique ne pourront participer au financement de ces aides ou régimes d'aides qu'en complément de la région et sous réserve de la conclusion préalable d'une convention avec celle-ci ;
- s'agissant des aides dont la finalité principale est le soutien à des œuvres artistiques, l'article L. 1111-4 du CGCT autorise les communes à intervenir au titre de la compétence qu'elles partagent avec les départements et régions en matière de culture, sauf transfert d'une telle compétence à l'EPCI d'appartenance.

Comme toute aide publique, les aides des collectivités doivent respecter les règles européennes relatives aux aides d'État <sup>23</sup>, dès lors qu'il s'agit d'une aide sélective à un organisme exerçant une activité économique portant atteinte à la concurrence et au marché intérieur.

La mise en œuvre d'aides ou régimes d'aides peut toutefois être accordée par dérogation à l'interdiction de principe des aides d'État au titre de l'article 108§4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) <sup>24</sup>. Dans ce cadre :

<sup>22</sup> Aux termes des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT et à l'exception des métropoles dont le transfert de la compétence « développement économique » doit être approuvée par les communes membres.

<sup>23</sup> Article 107§3, d) du TFUE.

<sup>24</sup> Ce point pose le principe de catégories d'aides exemptées de l'obligation de notification.

- les aides en faveur des œuvres audiovisuelles sont incluses, depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 du règlement général d'exemption par catégorie (dit RGEC) <sup>25</sup>, dans les catégories d'aides pouvant être exemptées de notification aux conditions que :
  - les aides ne dépassent pas le plafond de 50 millions d'euros par régime et par an ;
  - les dispositions communes du RGEC <sup>26</sup> soient dûment respectées.
- les fonds, ou les aides individuelles ponctuelles à défaut de dispositif cadre, des collectivités peuvent être placés individuellement sous l'empire du RGEC, sous réserve, là encore, du respect des dispositions communes (transparence des aides, publication et information, rapports, notamment), et des conditions énumérées en son article 54. Le placement d'un régime d'aide sous RGEC peut être mis en œuvre après simple information de la Commission <sup>27</sup>, la notification n'étant ici plus nécessaire ;
- les aides de faible montant peuvent également être octroyées sans contrôle de la Commission européenne dans le cadre d'une aide *de minimis* <sup>28</sup>, à la condition que le bénéficiaire n'ait pas obtenu plus de 200 000 euros d'aides au titre de ce règlement au cours des trois dernières années.

### Les aides aux exploitants de salles de cinéma

La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques a ouvert aux collectivités territoriales la possibilité d'accorder des aides aux exploitants de salles de cinéma sous forme de subventions et sous certaines conditions.

L'article 148 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale est venu compléter ce dispositif en permettant aux collectivités territoriales d'octroyer des subventions à la création, par un

---

25 Règlement UE n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023.

26 Les dispositions communes du RGEC figurent aux chapitres I et II ; les dispositions spécifiques aux aides à l'audiovisuel et au cinéma figurent à l'article 54 et reprennent les dispositions de la communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, précitée.

27 Cette information doit parvenir à la Commission dans la limite de 20 jours ouvrables après l'entrée en vigueur du régime. Elle est faite au moyen d'un formulaire de déclaration succinct, transmis par voie informatique.

28 Règlement UE 2023/2831 de la Commission précité.

exploitant existant, d'un nouvel établissement de spectacle cinématographique (art. L. 2251-4 et L. 3232-4).

Par dérogation à la compétence exclusive de la région en matière d'aides aux entreprises, les aides aux exploitants des salles de cinéma peuvent être octroyées par les communes (article L. 2251-4 du CGCT), les EPCI (2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 5111-4 du CGCT) et les départements (article L. 3232-4 du CGCT). Les régions peuvent également attribuer des subventions aux salles de cinéma (6<sup>e</sup> de l'article L. 4211-1 du CGCT). L'autorité compétente au sein du bloc communal pour l'octroi de la subvention est déterminée en fonction de la répartition des compétences de politique locale du commerce, s'agissant des communautés de communes ou des communautés d'agglomération.

Ces aides sont octroyées aux entreprises exploitantes titulaires de l'autorisation d'exercice délivrée par le Centre national de la cinématographie (CNC) et qui, quel que soit le nombre de leurs salles :

- soit réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7500 entrées ;
- soit font l'objet d'un classement « *art et essai* ».

Ces entreprises peuvent ainsi bénéficier d'une subvention pour les aider dans l'exploitation des salles existantes ou pour créer un nouvel établissement de spectacle cinématographique.

Les conditions d'octroi des subventions sont précisées aux articles R. 1511-40 à R. 1511-43 du CGCT.

L'article R. 1511-43 du CGCT limite à 30 % du chiffre d'affaires ou 30 % du coût du projet le montant cumulé par an des subventions des collectivités territoriales à ces établissements.

Au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État et selon la lecture qu'en a faite la Commission européenne<sup>29</sup>, les aides aux salles de cinéma peuvent être regardées comme affectant les échanges entre les États membres. À cet effet, deux régimes dérogatoires ont été spécifiquement aménagés :

- d'une part, le champ d'application du RGEC, et notamment son article 53 précité, a été étendu aux aides aux salles de cinéma<sup>30</sup>, permettant l'octroi d'aides en dérogation au principe d'interdiction des aides d'État. C'est tout l'enjeu du régime-cadre n° SA 111666 relatif aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine qui exempte les aides octroyées de notification à la Commission européenne mais qui, utilisé, doit être visé dans tous les actes

---

29 Communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, précitée.

30 Règlement UE n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

d'octroi d'aides à l'investissement ou au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine. Le montant de l'aide ne devra cependant pas excéder :

- la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement s'agissant des aides d'investissement ;
  - ce qui est nécessaire pour couvrir les pertes d'exploitation et un bénéfice raisonnable sur la période concernée s'agissant des aides de fonctionnement.
- d'autre part, des aides de faible montant peuvent être octroyées dans le cadre d'aides *de minimis*, à condition que le bénéficiaire n'ait pas reçu plus de 300 000 euros d'aides publiques au titre de ce règlement <sup>31</sup> au cours des trois dernières années et dès lors qu'il est tenu compte des autres financements publics dont peuvent bénéficier ces établissements en provenance notamment de collectivités tierces et du CNC.

### **Le soutien à la réalisation de projets culturels**

Le soutien à la réalisation de projets culturels d'intérêt local, comme les aides à l'éducation à l'image, les aides aux festivals, les aides aux commissions du film, sont considérées comme des interventions à caractère culturel, dont la compétence est partagée entre blocs communaux, départements et régions. Aussi, de telles aides peuvent être attribuées par les communes au titre leur compétence en matière culturelle telle que mentionnée à l'article L. 1111-4 du CGCT ou par leurs groupements si cette compétence leur a été transférée par les communes membres.

La décision du Conseil d'État, « Commune d'Aix-en-Provence », du 6 avril 2007 <sup>32</sup> rappelle que, dans ce cas de figure, le recours à un tiers doit en principe faire l'objet d'un contrat de concession. Néanmoins, lorsqu'une personne privée exerce une activité dont elle a pris l'initiative, une personne publique peut, « en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux », exercer un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorder des financements, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y fait obstacle.

Ces dispositions sont conformes à la réglementation européenne en matière d'aides d'État qui, au-delà de l'interdiction de principe, autorise la collectivité à compenser le coût d'une prestation de service de nature économique pour sujétions de service public. Les entreprises qui bénéficient de ces compensations de service d'intérêt économique général (SIEG) font, en effet, l'objet d'un traitement

---

31 Règlement n° 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*

32 Conseil d'État, Section, 6 avril 2007, « Commune d'Aix-en-Provence », n° 284736.

d'exception <sup>33</sup> : les aides perçues sont jugées compatibles avec le marché commun dès lors qu'elles respectent un certain nombre de principes communautaires (nécessité, proportionnalité, transparence) précisés par le train réglementaire du 20 décembre 2011 relatif aux compensations de SIEG dit « paquet Almunia ». Dans ce cadre, ces organismes doivent justifier d'un mandat précis décrivant les obligations de service public dont ils ont la charge ainsi que leurs coûts et ne pourront bénéficier que d'une stricte compensation de ces coûts par le bloc communal et les autres collectivités publiques qui financent l'activité. Selon le montant total de financement public annuel, la compensation pourra s'inscrire :

- dans le cadre du règlement « *de minimis SIEG* »<sup>34</sup> pour des compensations cumulées d'un montant global de 750 000 euros maximum par bénéficiaire sur trois ans ;
- dans le cadre d'une décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 <sup>35</sup> au-delà.

### **Les aides dans le domaine de la santé**

Créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les agences régionales de santé (ARS) sont notamment chargées de :

- déterminer les orientations relatives à l'évolution de la répartition territoriale des professionnels de santé libéraux et des centres de santé dans le cadre du projet régional de santé ;
- définir en particulier les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et justifiant l'institution de dispositifs d'aides visant à favoriser l'installation des professionnels de santé (médecins, infirmiers, orthophonistes, masseur-kinésithérapeutes, sages-femmes, chirurgiens-dentistes dans ces zones.

### **Les aides conventionnelles aux professionnels de santé**

Les aides conventionnelles aux professionnels de santé sont prévues au 4° de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale. Ces aides visent à favoriser l'installation des professionnels de santé en zones déficitaires en offre de soins. Elles

---

33 Article 106§2 du TFUE.

34 Règlement n° 2023/2832 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG).

35 Décision de la Commission européenne n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

interviennent dans le cadre d'une convention entre les organismes d'assurance maladie et les professionnels ciblés.

### *Les interventions des collectivités territoriales*

#### *Les interventions au titre du développement économique*

En application de l'article L. 1511-8 du CGCT, les différents niveaux de collectivités territoriales peuvent intervenir au titre du développement économique pour accorder des aides à l'installation ou au maintien des professionnels de santé. Au sein du bloc communal, le transfert aux EPCI de la compétence « développement économique » par la loi NOTRe leur réserve la possibilité d'intervenir à ce titre.

En premier lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer des aides destinées à l'installation ou au maintien de professionnels de santé dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins.

L'attribution de ces aides peut être subordonnée à des modes d'exercice particulier de leur profession, comme les modes d'exercice de groupe ou les modes d'exercice pluri-professionnels. Elles peuvent également être accordées aux centres de santé <sup>36</sup>.

Les modalités de ces aides sont définies aux articles R. 1511-44 à R. 1511-46 du CGCT. Elles peuvent consister en :

- une prise en charge, en tout ou partie, des frais de fonctionnement ou d'investissements liés à l'activité de soins ;
- une mise à disposition de locaux destinés à cette activité ;
- pour les seuls professionnels santé hors centres de santé, la mise à disposition d'un logement, le versement d'une prime d'installation et d'une prime forfaitaire d'exercice pour ceux qui exercent à titre libéral.

L'obtention de ces aides est subordonnée à l'engagement d'exercice effectif du professionnel de santé (ou du centre de santé) pendant une période minimale de trois ans.

Les investissements immobiliers réalisés par les collectivités territoriales destinées à l'installation des professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale dans ces zones sont éligibles au fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA) (cf. point relatif aux concours financiers de l'État).

En deuxième lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT autorise les collectivités territoriales, dans les conditions définies aux articles D. 1511-52 à D. 1511-56 du CGCT, à accorder des aides destinées à financer des indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle de médecine générale effectuant leur stage dans

---

36 Tels que définis à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique.

une zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins ou à financer des indemnités d'étude et de projet professionnel à tout étudiant en médecine qui s'engage à exercer comme médecin généraliste, spécialiste ou chirurgien dentiste au moins cinq ans dans l'une de ces zones.

En troisième et dernier lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT prévoit qu'elles peuvent également accorder des aides qui visent à financer des structures participant à la permanence des soins, notamment des maisons médicales, sans condition de zonage.

Ces aides font l'objet d'une convention entre les collectivités, les professionnels ou étudiants bénéficiaires. Cette convention :

- est transmise à l'ARS et aux organismes locaux d'assurance maladie concernant les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé ;
- fait l'objet d'une information de l'ARS et du préfet concernant les aides aux étudiants en médecine ;
- n'est soumise à aucune condition particulière concernant les aides aux structures participant à la permanence des soins.

Le non-respect des engagements prévus entraîne le remboursement de tout ou partie des avantages perçus.

L'article 2 de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (dite « loi Valletoux ») a prévu un dispositif de lutte contre le nomadisme médical et dispose que tout professionnel de santé ayant bénéficié d'une aide à l'installation ou d'une exonération prévue par l'article L. 1511-8 du CGCT ne peut y être de nouveau éligible dans un délai inférieur à 10 ans.

Le décret n° 2025-231 du 12 mars 2025 crée un article D. 1511-47 du CGCT qui précise que :

- Le délai de 10 ans commence à courir à compter de la signature de la dernière convention attribuant l'aide ;
- Le délai de 10 ans s'applique même si la nouvelle demande d'aide concerne une zone différente de celle définie dans la dernière convention ;
- Le professionnel de santé qui effectue une nouvelle demande d'aide, atteste sur l'honneur que le délai de 10 ans est respecté. L'attestation sur l'honneur est annexée à la convention.

Ces dispositions complètent l'article R. 1511-45 du CGCT qui fixe l'engagement d'exercice obligatoire du professionnel de santé à une durée minimale de trois ans et qui prévoit les conditions dans lesquelles les aides prennent fin notamment en cas de modification de la zone d'éligibilité définie par le directeur général de l'Agence régionale de santé, ainsi que la restitution des aides perçues en cas de non-respect des engagements du professionnel.

De même, le décret du 12 mars 2025 instaure l'article D. 162-1-11-1 du code de la sécurité sociale qui applique ce délai de 10 ans aux médecins libéraux bénéficiaires des aides versées par les organismes d'assurance maladie.

#### *Les interventions prévues par d'autres textes*

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit, en son article 111, des dispositions particulières concernant les zones de montagne. C'est ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires dans les zones de montagne. Ces équipements recouvrent à la fois la création d'un établissement de santé<sup>37</sup> et l'installation des équipements et matériels lourds. Ils sont soumis à une décision d'autorisation de l'ARS, aux termes des articles L. 6122-1 et suivants du code de la santé publique.

#### *Les aides fiscales*

En application de l'article 1464-D du code général des impôts, les communes ou leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre peuvent exonérer de cotisation foncière des entreprises (CFE) les médecins ainsi que les auxiliaires médicaux qui exercent à titre libéral et s'établissent ou se regroupent dans une commune de moins de 2000 habitants ou située dans une zone France Ruralités Revitalisation (FRR). Cette exonération peut également s'appliquer aux médecins et auxiliaires médicaux s'installant dans une zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins au sens de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique. Cette exonération ne peut être ni inférieure à deux ans, ni supérieure à cinq ans.

Enfin, l'article 1382 C du même code prévoit que les collectivités territoriales et leurs EPCI peuvent prendre une délibération exonérant de taxe foncière sur les propriétés bâties « les immeubles ou parties d'immeubles qui appartiennent à des établissements assurant le service public hospitalier et qui sont affectés aux activités médicales des groupements de coopération sanitaire mentionnés à l'article L. 6133-1 du code de la santé publique qui comptent parmi leurs membres au moins un établissement ou organisme public ».

#### *Les aides aux vétérinaires*

Sur le fondement de l'article L. 1511-9 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent intervenir au titre du développement économique pour octroyer des aides aux vétérinaires contribuant à la protection de la santé publique et assurant la continuité et la permanence des soins aux animaux d'élevage.

Au sein du bloc communal, le transfert aux EPCI de la compétence « développement économique » par la loi NOTRe leur réserve la possibilité d'intervenir à ce titre.

---

<sup>37</sup> Pour une définition de l'établissement de santé et de ses missions, se référer à la sixième partie du livre I du code de la santé publique.

Les étudiants vétérinaires peuvent également bénéficier d'indemnités d'étude et d'indemnités de logement et de déplacement afin de les inciter à exercer leur activité future auprès des animaux d'élevage.

Initialement limité aux zones marquées par une insuffisance de l'offre de soins<sup>38</sup>, ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire<sup>39</sup>.

Elles peuvent être octroyées<sup>40</sup> :

- soit aux vétérinaires mentionnés à l'article L. 241-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et disposant de l'habilitation sanitaire dans les conditions prévues à l'article L. 203-1 de ce code ;
- soit aux sociétés d'exercice mentionnées à l'article L. 241-17, dans lesquelles les vétérinaires disposant de l'habilitation sanitaire exercent leur activité, peuvent également être bénéficiaires des aides.

Les aides peuvent prendre l'une des formes suivantes<sup>41</sup> :

- la prise en charge, en tout ou en partie, des frais d'investissement ou de fonctionnement directement liés à l'activité de vétérinaire au profit des animaux d'élevage ;
- le versement aux vétérinaires exerçant à titre libéral d'une prime d'exercice forfaitaire ;
- la mise à disposition d'un logement ou d'un local destinés à faciliter l'activité des vétérinaires ;
- le versement d'une prime d'installation ou la mise à disposition de locaux permettant l'exercice de l'activité. Ces aides sont conditionnées par l'établissement d'un domicile professionnel d'exercice sur le territoire de la ou des collectivités territoriales ou groupements d'octroi des aides.

Le montant total des aides accordées sur le fondement de l'article L. 1511-9 par l'ensemble des autorités d'octroi ne peut dépasser 60 000 euros par an et par bénéficiaire.

L'octroi de l'aide se matérialise par la conclusion d'une convention entre la ou les collectivités territoriales ou groupements qui attribuent l'aide et le bénéficiaire, ce dernier s'engageant à exercer pour une période minimale de trois ans sur le territoire de la collectivité attributaire<sup>42</sup>. En cas de non-respect des engagements prévus par la convention, le bénéficiaire a l'obligation de restituer tout ou partie

---

38 Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

39 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

40 Art. R. 1511-57 du CGCT.

41 Art. R. 1511-57 du CGCT.

42 Art. R. 1511-58 du CGCT.

des aides perçues. Le montant des aides devant être restitué est calculé en proportion du temps pendant lequel les engagements n'ont pas été tenus.

### ▷ *La prise de participation dans des sociétés privées*

L'article L. 2253-1 du CGCT pose un principe d'interdiction pour les communes de prendre des participations dans le capital d'une société commerciale ou de tout organisme à but lucratif.

Cette interdiction se justifie par le fait que de telles participations peuvent faire courir aux collectivités territoriales et à leurs représentants au sein de ces structures des risques financiers et juridiques.

Si l'interdiction de prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales est la règle, ce principe est toutefois assoupli par plusieurs dérogations qui sont liées soit :

- à la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation par décret en Conseil d'État ;
- à l'application d'un texte législatif spécifique.

D'une part, les EPCI peuvent, en complément de la région, prendre des parts dans les sociétés de capital investissement (8° de l'article L. 4211-1 du CGCT) et des fonds de capital investissement à vocation régionale ou interrégionale (9° de l'article L. 4211-1 du CGCT) au capital desquels la région participe, sous réserve de la signature d'une convention avec elle.

D'autre part, le CGCT et le code de l'urbanisme permettent la création de sociétés à statut spécifique, qui sont principalement les sociétés d'économie mixte locales (SEML), les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) et les sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOP).

Il s'agit de sociétés commerciales, qui sont donc soumises, sauf dérogations, aux dispositions du livre II du code de commerce. Elles relèvent par ailleurs pour l'essentiel du régime juridique des SEML, fixé au titre II du livre 5 du CGCT.

Ces sociétés sont désignées sous le terme générique d'entreprises publiques locales (EPL) qui forment un ensemble cohérent de structures de droit privé dont l'actionariat est composé au moins en partie par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Elles œuvrent au service de l'intérêt général sous le contrôle des collectivités et groupements actionnaires.

Elles interviennent dans une quarantaine de domaines d'activité au cœur du quotidien des citoyens : aménagement, logement, transports, tourisme, culture, énergie, déchets...

## Les différents types d'entreprises publiques locales

### *Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)*

Créées en 1926, les SEML ont vu leur cadre juridique évoluer au début des années 1980, à la faveur du processus de décentralisation. Leur statut est désormais codifié aux articles L. 1521-1 et suivants du CGCT.

Les principales caractéristiques des SEML sont les suivantes :

<b>Actionnariat</b>	Le capital des SEML est majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités, dont la part ne peut cependant pas excéder 85 % *. Une SEML doit comprendre deux associés minimum et la présence au capital d'au moins une personne privée est exigée. Ce capital doit s'élever à 37 000 euros minimum **. Des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital des SEML, sous condition, mais elles ne doivent pas détenir plus de 50 % du capital de la société ***.
<b>Objet social</b>	Les SEML doivent couvrir des opérations d'aménagement ou de construction, l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général. Lorsque l'objet d'une SEML inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.
<b>Modalités d'intervention</b>	Les SEML peuvent intervenir pour le compte des collectivités actionnaires (dans le respect des règles de mise en concurrence), pour le compte d'entités non actionnaires **** ou pour leur propre compte.

\* L'article L. 312-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la participation du département ou d'une commune ne peut pas dépasser 65 % dans les SEM ayant pour objet la construction de certains types d'immeubles à usage principal d'habitation (SEM dites « logement social »).

\*\* Article L. 224-2 du code de commerce. Ce seuil est porté à 150 000 euros pour les SEML d'aménagement et 225 000 euros pour les SEML ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels.

\*\*\* Article L. 1522-1 du CGCT.

\*\*\*\* Article L. 1523-1 du CGCT.

### *Les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)* <sup>43</sup>

Créées en 2006, les principales caractéristiques des SPLA sont les suivantes :

<b>Actionnariat</b>	Le capital des SPLA est intégralement détenu par des collectivités territoriales ou groupements de collectivités. Une collectivité doit être majoritaire. Par ailleurs, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS » permet aux collectivités et groupements de créer des SPL transfrontalières, en s'associant avec des collectivités ou groupements étrangers. Ces derniers ne pourront toutefois pas être majoritaires, ensemble ou séparément, dans le capital de ces SPL *.
<b>Objet social</b>	Il est principalement limité aux opérations d'aménagement.
<b>Modalités d'intervention</b>	Les SPLA ne peuvent intervenir que pour le compte des collectivités actionnaires et sur leur territoire. Il n'y a pas de mise en concurrence préalable car elle est considérée comme réalisant une prestation en quasi-régie (in house).

\* *Ibidem*

43 Article L. 327-2 du Code de l'urbanisme

### *Les sociétés publiques locales (SPL) <sup>44</sup>*

Les SPL ont été créées en 2010. Leur domaine d'intervention est plus large que celui des SPLA.

Les principales caractéristiques des SPL sont les suivantes :

<b>Actionnariat</b>	Le capital des SPL est intégralement détenu par des collectivités territoriales ou groupements de collectivités.
<b>Objet social</b>	L'objet social des SPL est identique à celui des SEML (opérations d'aménagement ou de construction, exploitation d'un service public industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général).
<b>Modalités d'intervention</b>	Les SPL ne peuvent intervenir que pour le compte des collectivités actionnaires et sur leur territoire. Il n'y a pas de mise en concurrence préalable car elle est considérée comme réalisant une prestation en quasi-régie ( <i>in house</i> ).

### *Les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP et SEMAOP)*

Le législateur a souhaité introduire en droit français le mécanisme des partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI) existant dans d'autres pays européens et qui a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne du 5 février 2008. <sup>45</sup>

Ce dispositif consiste concomitamment, d'une part à créer une société commune entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices et un ou plusieurs opérateurs économiques, et d'autre part à confier à cette société l'exécution d'une opération relevant du droit de la commande publique. Elle se démarque ainsi des règles normalement applicables dans la mesure où le contrat n'est pas attribué à l'opérateur économique retenu pour la réalisation de l'opération, mais directement à la société constituée entre ce dernier et le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice.

À mi-chemin entre l'exploitation ou la réalisation de la prestation en régie et son externalisation par la voie d'une délégation de service public, d'un marché public ou d'une concession de travaux, ce dispositif permet un contrôle étroit de cette exploitation ou réalisation par la collectivité publique tout en recourant à l'expérience et aux compétences d'un partenaire économique.

On distingue les SEMOP des articles L. 1541-1 et suivants du CGCT des SEM d'aménagement à opération unique (SEMAOP), régies par l'article L. 32-10-1 du code de l'urbanisme.

---

44 Article L. 1531-1 CGCT.

45 Communication interprétative de la Commission européenne n° 2008/C91/02 du 12 avril 2008 concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI).

Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

<b>Actionnariat</b>	Le capital des SEMOP est détenu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités et un opérateur économique. La part de capital détenue par la collectivité doit être comprise entre 34 % et 85 %. La part détenue par l'opérateur économique ne peut être inférieure à 15 %.  Le capital des SEMAOP est détenu par l'État ou l'un de ses établissements publics, une collectivité territoriale ou un groupement et un opérateur économique. La part de capital détenue par l'État ou son établissement public et la collectivité ou le groupement doit être comprise entre 34 % et 85 %. La part détenue par l'opérateur économique ne peut être inférieure à 15 %.
<b>Objet social</b>	L'objet social des SEMOP peut porter sur les opérations de construction, de développement du logement ou d'aménagement, la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ou toute autre opération d'intérêt général.  L'objet social des SEMAOP est limité aux opérations de construction, de développement du logement ou d'aménagement.
<b>Modalités d'intervention</b>	La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la SEMOP/SEMAOP mise en place sont effectuées par un unique appel à la concurrence respectant les procédures applicables au contrat à exécuter.

Une société à durée limitée et à objet unique est dissoute de plein droit au terme du contrat ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé.

### La notion de quasi-régie, prestation *in house* ou prestation intégrée

Comme évoqué dans le chapitre 6, partie 6.5.1, concernant le cadre général de la commande publique, le contrat dit de quasi-régie ou encore *in house* est désormais défini par le code de la commande publique (articles L. 2511-1 et suivants et articles L. 3211-1 et suivants) comme le contrat conclu par une personne publique avec un cocontractant (public ou privé) juridiquement distinct :

- sur lequel elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle assure sur ses propres services (pouvoir de direction, de contrôle, et de financement) ;
- qui ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ;
- qui réalise plus de 80 % de ses activités pour elle.

Dès lors que ces trois critères seront effectivement remplis, les contrats passés entre les SPL et leurs actionnaires peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence au contraire des SEML qui ne bénéficient pas de l'exception de quasi-régie.

## **Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts applicables aux élus locaux mandataires dans une EPL**

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que toute collectivité territoriale ou groupement actionnaire a droit au moins à un représentant au sein de l'organe dirigeant de la société.

Le seul fait qu'un élu soit mandataire de la collectivité ou du groupement de collectivités au sein de l'organe décisionnel d'une entreprise publique locale ne permet pas de le considérer comme intéressé à l'affaire lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant ses relations avec l'entreprise.

Leur participation dans ces organes fait néanmoins l'objet d'encadrements afin de prévenir l'apparition de conflits d'intérêts notamment en matière de commande publique. Des obligations de déport sont ainsi prévues dans les cas ci-dessous.

L'élu mandataire doit se déporter lors des délibérations portant sur :

- l'attribution d'un contrat de la commande publique à l'EPL ;
- l'octroi d'une aide régie par le titre I<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup> du CGCT ou l'octroi d'une garantie d'emprunt ;
- sa désignation au sein de l'EPL et / ou sa rémunération ;
- il doit, par ailleurs, se déporter lors des commissions d'appel d'offres ou des commissions prévues à l'article L. 1411-5 du CGCT dans le cadre des délégations de service public, si l'EPL est candidate.

Il convient également de rappeler la publication :

- du « Guide pratique à l'attention des élus du bloc communal – Mieux gérer les risques d'atteintes à la probité » de l'Agence française anticorruption et de l'association des maires de France ; la fiche n° 6 est relative à « L'élu mandataire de sa commune » ;
- d'une FAQ élaborée par la DGCL et la Direction des affaires criminelles et des grâces, en concertation avec les associations d'élus sur la prévention des conflits d'intérêts.

## **Les conditions de participation des collectivités et de leurs groupements à de telles sociétés**

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales (EPL) a assoupli les conditions de participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au capital des SEML, des SPL, des SPLA et des SPLA-IN.

*Une collectivité peut être actionnaire même si ses compétences ne recouvrent pas toutes les activités de la société*

Une collectivité territoriale ou un groupement peut participer au capital d'une SEML, d'une SPL ou d'une SPLA/SPLA-IN dès lors qu'il détient au moins l'une des compétences correspondant aux missions de la société. Il n'est pas nécessaire que ses compétences recouvrent toutes les missions de la société.

Ainsi, le 3° de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales dispose à propos des SEML que : « la réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».

Il n'est donc pas nécessaire que la réalisation de l'objet de la société concourt à l'ensemble des compétences de la collectivité actionnaire. La SEML peut donc intervenir en partie au-delà de son champ de compétence. Un dispositif similaire est prévu pour les SPL, les SPLA et les SPLA-IN.

*Chaque collectivité territoriale ou groupement actionnaire doit être compétent pour au moins une partie de l'objet social de la société*

Les rédactions de l'article L. 1522-1 précité, ainsi que de l'articles L. 1531-1 du CGCT et de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, respectivement applicables aux SEML, SPL et SPLA et SPLA-IN, signifient également qu'une collectivité territoriale ou un groupement ne peut participer au capital d'une EPL que s'il détient au moins une des compétences correspondant à l'objet social de la société.

En l'absence d'une telle compétence, cette participation demeure impossible <sup>46</sup>.

Lorsque l'objet social de la société ne se rattache qu'à une compétence, chacun des actionnaires doit la détenir.

Il s'ensuit que l'objet social de la société, qu'il soit constitué d'une ou plusieurs activités, doit, comme par le passé, être défini de manière suffisamment claire et précise pour assurer le rattachement des activités aux compétences des actionnaires.

Par ailleurs, en application du principe d'exclusivité au sein du bloc communal, une commune et un EPCI dont elle est membre ne peuvent participer ensemble au capital d'une entreprise publique locale au titre d'une même compétence. En effet, si l'EPCI est devenu compétent, la commune ne l'est plus ; si la commune est restée compétente, l'EPCI ne l'est pas. La présence concomitante de l'EPCI et de la commune n'est possible qu'au titre de compétences différentes.

---

46 Sauf dans le cas où la collectivité ou le groupement, qui était compétent à l'origine, a perdu la compétence après la création de la société et a procédé à la cession partielle de ses parts dans les conditions prévues par la législation.

Pour autant et comme le précisent les instructions du 29 avril 2011<sup>47</sup> et du 14 octobre 2019<sup>48</sup>, la participation concomitante de la commune et de l'EPCI est admise lorsque la compétence intercommunale est assujettie à la reconnaissance de l'intérêt communautaire et que l'EPCI est actionnaire au titre d'actions qui sont d'intérêt communautaire et la commune au titre d'actions qui ne le sont pas. Il en est de même plus généralement en présence de plusieurs parties de compétences, certaines communales et certaines intercommunales.

*Lorsque l'objet social de la société inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires*

L'article L. 1521-1 du CGCT dispose de longue date que « lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ». Il n'existait pas de disposition expresse équivalente dans les articles relatifs aux SPL, SPLA et SPLA-IN, mais celle-ci s'appliquait par renvoi du régime qui leur est applicable vers celui des SEML.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 5 juillet 2010<sup>49</sup>, a défini la complémentarité des activités accessoires comme le « complément normal » à l'activité principale, sans exiger que ces activités en soient le « complément nécessaire ».

Une conception purement financière du principe de complémentarité, qui conduirait à une réunion d'activités au sein d'une même société dans le seul but de parvenir à un équilibre financier, serait illicite<sup>50</sup>.

Chaque activité de la société doit relever de la compétence d'au moins une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, une SEML, une SPL ou une SPLA ne peut exercer une mission qui ne relèverait pas de la compétence d'au moins une collectivité ou groupement actionnaire. Autrement dit, aucune composante de l'objet social d'une EPL ne peut être « orpheline ».

---

47 Circulaire n° COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 relative au régime juridique des SPL et des SPLA.

48 Circulaire n° COTB1915137J du 14 octobre 2019 relative à l'application de la loi no 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, publiée au Bulletin Officiel du 26 novembre 2019

49 Conseil d'État, 5 juillet 2010, « Syndicat national des agences de voyage », n° 308564. Dans le cas présent, une SEML gérant un centre des congrès et d'organisation de manifestations dans ce centre a pu légalement fournir des prestations touristiques liées au séjour, s'agissant d'un complément normal de son activité principale, dès lors que cette intervention est justifiée par un intérêt public local suffisant et ne se réalise pas suivant des modalités telles qu'elles fausseraient le libre jeu de la concurrence.

50 Circulaire du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte locales.

*La participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement au capital d'une EPL ne doit pas constituer un contournement de la répartition des compétences entre collectivités territoriales*

Le fait pour une collectivité, si elle est marginalement intéressée par les activités de l'EPL, de prendre une participation importante à son capital constituerait un contournement de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité, fixée par le législateur.

**Les prises de participation des SEML, SPL et SPLA dans le capital d'autres sociétés commerciales**

L'article L. 1524-5 du CGCT reconnaît aux SEML la possibilité de prendre des participations dans le capital d'autres sociétés commerciales. Pour ce faire, il est indispensable d'obtenir, à peine de nullité, l'autorisation expresse des collectivités actionnaires des SEML.

De plus, la société dans laquelle est prise la participation doit exercer une activité qui entre dans le champ de l'objet social de la SEML ou qui a un caractère complémentaire ou accessoire à son activité.

En outre, une SEML ne peut se comporter comme une société holding, qui se limiterait à gérer des participations financières dans d'autres sociétés. Une telle activité serait en effet contraire à son objet initial d'intérêt général et déconnectée des compétences de ses collectivités actionnaires.

Les SPL et SPLA peuvent également prendre des participations dans le capital d'autres sociétés commerciales, mais la circulaire du 29 avril 2011 relatif au régime juridique des SPL et SPLA apporte deux réserves supplémentaires :

- les prises de participation des SPL et SPLA ne doivent pas remettre en cause la relation de quasi-régie avec leurs collectivités territoriales actionnaires. Cela impose que la participation soit minoritaire et ne confère aucun pouvoir de contrôle à l'EPL, afin que celle-ci continue à exercer exclusivement ses activités pour le compte de ses actionnaires et non pour son propre compte, en poursuivant ses propres objectifs ;
- la société dans laquelle la SPL ou la SPLA prend la participation ne peut intervenir que sur le territoire des collectivités actionnaires.

En vertu des textes qui les régissent les SEMOP (articles L. 1541-1 à L. 1541-3 du CGCT), et les SEMAOP (article L. 3210-1 du code de l'urbanisme) ne sont pas autorisées à prendre des participations dans des sociétés commerciales.

▷ *Les services d'intérêt économique général*

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission

particulière d'intérêt général. Les SIEG recouvrent un large spectre d'activités : santé, logement social, entreprises déployant des réseaux (eau, assainissement...), culture, etc. Ces SIEG peuvent être fournis directement par des collectivités publiques en régie mais aussi par des entreprises, publiques ou privées, mandatées à cet effet.

Le traité de Lisbonne a souligné l'importance des SIEG en son article 14 et dans le cadre du protocole n° 26 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu du principe de subsidiarité, les États membres sont libres de créer et d'organiser leurs SIEG. L'article 106§2 du TFUE portant sur « les règles applicables aux entreprises » prévoit que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de SIEG dès lors que ces règles ne font pas obstacle à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est impartie.

Une compensation financière peut être octroyée aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG, en contrepartie des obligations de service public mises à leur charge, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG. Ces principes fondamentaux du TFUE rejoignent la jurisprudence du Conseil d'État du 30 mai 1930, « Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers »<sup>51</sup>.

Dans deux cas, les compensations financières ne constituent pas des aides d'État :

- soit parce qu'elles entrent dans le champ d'application d'un règlement de *minimis* (général ou SIEG) : compensation inférieure à 300 000 euros sur trois ans dans le cas du *de minimis* de droit commun<sup>52</sup>, inférieure à 750 000 euros sur la même période pour les SIEG<sup>53</sup> ;
- soit parce qu'elles remplissent les quatre critères posés par la jurisprudence dite « *Altmark* »<sup>54</sup> :
  - existence d'obligations de service public clairement définies et confiées à l'entreprise par un acte exprès de la puissance publique ;
  - établissement préalable, objectif et transparent des paramètres de calcul de la compensation ;
  - absence de surcompensation, celle-ci ne devant couvrir que ce qui est nécessaire à l'exécution du service public ;

---

51 Conseil d'État, Section, 30 mai 1930, « Chambre du commerce en détail de Nevers », n° 06781.

52 Règlement n° 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

53 Règlement n° 2023/2832 du 13 décembre 2023 relatif aux aides *de minimis* octroyées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

54 CJCE, 24 juillet 2003, « *Altmark Trans GmbH* », n° C-280/00.

- sélection par un marché public ou, à défaut, détermination du niveau de la compensation sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, adéquatement équipée et bien gérée aurait encourus.

Dans ces deux cas, les compensations ne constituent pas des aides d'État dans la mesure où les critères de l'article 107§1 TFUE ne sont pas réunis, celui-ci disposant qu'une aide sera qualifiable d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur si les quatre critères suivants sont réunis : l'aide est accordée au moyen de ressources publiques, elle procure un avantage sélectif, elle affecte la concurrence et elle affecte les échanges entre États membres.

À l'inverse, si la compensation n'entre pas dans les deux cadres précités, elle est alors susceptible de constituer une aide d'État. Toutefois, en vertu de l'article 106§2 TFUE, qui prévoit que les règles de concurrence doivent s'appliquer sans pour autant faire obstacle à l'accomplissement du SIEG, la Commission européenne a élaboré une réglementation spécifique pour les « *aides d'État sous forme de compensation de service public* » qui remplissent les trois premiers critères de la jurisprudence Altmark : il s'agit du paquet dit « *Almunia* » qui a succédé au paquet dit « *Monti-Kroes* » fin 2011.

Pour ces aides d'État sous forme de compensation de service public, le paquet « *Almunia* » prévoit deux cas de figure :

- les compensations annuelles n'excédant pas 15 millions d'euros ou finançant des services répondant à certains besoins sociaux (hôpitaux, logement social) et dont la durée du mandat ne dépasse pas dix ans bénéficient d'une exemption de notification de la compensation à la Commission<sup>55</sup> (une exception étant cependant aménagée pour les cas où le prestataire du service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis) ;
- les compensations n'entrant pas dans le champ d'application de la décision du 20 décembre 2011 doivent, en revanche, être notifiées à la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 108 TFUE et dans le respect des conditions fixées par l'encadrement adopté le même jour<sup>56</sup>.

À noter que les collectivités territoriales et leurs groupements sont sollicités par les services de l'État tous les deux ans pour communiquer le montant des compensations octroyées au titre de la décision d'exemption SIEG du 20 décembre

---

55 Décision de la Commission n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (dite « décision SIEG »).

56 Communication de la Commission n° 2012/C8/03 du 20 décembre 2011 portant encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (dite « encadrement SIEG »).

2011<sup>57</sup>. Ainsi, depuis son entrée en vigueur le 31 janvier 2012, la réglementation « Almunia » fixe à l'article 9 de la décision SIEG et au point 62 de l'encadrement SIEG l'obligation pour les États membres d'établir tous les deux ans un rapport sur l'application, respectivement, de la décision et de l'encadrement en ce qui concerne les compensations versées par les collectivités publiques pour le financement d'activités constitutives de SIEG.

#### 7.1.4. Le tourisme

Conformément aux dispositions issues des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents pour assurer la promotion du tourisme, compétence qui inclut la création et la gestion des offices de tourisme au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme. Les régions et départements disposent également de cette compétence ainsi partagée entre différents niveaux de collectivités locales.

Toutefois, au sein du bloc communal, le législateur a mis en place des dispositions dérogeant à ce transfert de compétences obligatoire. Les communes classées en station de tourisme en application de l'article L. 133-13 du code du tourisme, membres d'une communauté de communes (article L. 5214-16 du CGCT) ou d'une communauté d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT), peuvent décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant, de conserver ou de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Une restitution de compétence est également ouverte aux communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté de communes et des conseils municipaux de l'ensemble des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement.

Par ailleurs, les articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT permettent également aux communes classées en station de tourisme, membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole de décider de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », sous réserve de délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux de

---

57 Dans le cadre de l'obligation de rapport fixée par l'article 9 de la décision de la Commission n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, précitée.

l'ensemble des communes membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Dans ce cas, l'EPCI à fiscalité propre conserve, concurremment avec la commune classée et sur le territoire de cette dernière, l'exercice de la compétence, à l'exception de la création d'offices de tourisme.

En cas de perte du classement par lequel la commune touristique ou station classée de tourisme a conservé ou retrouvé la compétence promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme, celle-ci est exercée par l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune appartient.

La commune est également autorisée, en application de l'article L. 133-1 du code du tourisme, à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Cette dérogation se limite à la création d'un office de tourisme sur une base communale ou *infra-communale* mais à gouvernance intercommunale, la compétence « promotion du tourisme » étant maintenue au niveau de l'EPCI à fiscalité propre.

Les offices du tourisme communaux sont régis par les dispositions des articles L. 133-1 et suivants du code du tourisme. En particulier, l'article L. 133-3 prévoit que l'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local. Il peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. L'office de tourisme peut commercialiser des prestations de services touristiques et être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques.

L'office de tourisme peut être organisé en régie, en délégation de service public ou encore par exemple en EPIC au sens des dispositions des articles L. 133-4 à L. 133-10 du code du tourisme.

À l'occasion du transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme » aux EPCI à fiscalité propre, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office.

L'article L. 134-5 du code du tourisme prévoit également que plusieurs groupements de communes désirant s'associer pour la promotion du tourisme peuvent instituer un office de tourisme par délibérations concordantes de leurs organes délibérants.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a par ailleurs précisé dans son article 16 que l'animation touristique est une compétence partagée avec les communes, ce qui permet à ces dernières, par exemple, d'organiser des fêtes communales, des animations locales ou la promotion de produits locaux... sans leur intercommunalité de rattachement, laquelle continue de porter la politique de promotion structurante du tourisme à l'échelle de son territoire via l'office du tourisme intercommunal (actions de mises en réseau etc.).

La compétence relative à la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste également partagé entre toutes les collectivités territoriales en application de l'article L. 1111-4 du CGCT. L'animation touristique précitée relève de cette compétence partagée.

Ainsi, la gestion des équipements touristiques (comme les stations de ski, les casinos, les salles de spectacle), de même que la fiscalité attachée au tourisme (comme la taxe de séjour ou la taxe sur les remontées mécaniques) entrent dans le champ de cette compétence partagée.

Enfin, le code du tourisme institue deux niveaux de classement pour les communes développant une politique touristique, gage de qualité offert aux touristes : les communes touristiques et les stations classées de tourisme.

La procédure et les modalités d'obtention de ces labels sont définies aux articles R. 133-32 à R. 133-43 du code du tourisme.

Ainsi, la dénomination de « commune touristique » est attribuée par arrêté préfectoral pour une durée de cinq ans, selon des critères établis aux articles R. 133-32 et R. 133-33 du code du tourisme.

Les communes touristiques peuvent, par la suite, accéder à la catégorie supérieure de station classée de tourisme, prononcée par arrêté pris pour douze ans (articles R. 133-37 à R. 133-43 du code du tourisme). Le classement en station classée de tourisme se définit par des critères sélectifs et exigeants qui concernent la diversité des modes d'hébergement, la qualité de l'animation, les facilités de transport et d'accès ainsi que la qualité environnementale. Ces critères sont actuellement définis par l'arrêté du 2 septembre 2008 modifié.

En vertu de l'arrêté du 9 août 2022 relatif aux modalités de transmission et de publication des informations concernant la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire, les communes et EPCI ayant institué une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire, transmettent à la direction générale des finances publiques :

1° Les dates de début et de fin de la période de perception ;

2° Les tarifs de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, arrêtés par délibération du conseil municipal conformément aux articles L. 2333-30 et L. 2333-41 ;

3° Le montant de loyer maximal en dessous duquel la taxe n'est pas due en application du 4° de l'article L. 2333-31;

4° Le taux de l'abattement fixé dans les conditions prévues au premier alinéa du III de l'article L. 2333-41.

Cette transmission s'effectue via l'application DELTA, accessible par le portail internet de la gestion publique. L'application DELTA est ouverte à cet effet jusqu'au 15 septembre.

### **7.1.5. La culture**

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 a confirmé que la culture est une compétence partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements. Toutes les collectivités peuvent donc agir en matière culturelle en fonction de leurs priorités. Les collectivités sont toutefois contraintes d'assurer la garde et la conservation des objets mobiliers classés au titre de monuments historiques. Elles sont également compétentes en matière de conservation et de mise en valeur des archives, ou encore pour l'organisation et le financement des services archéologiques.

#### *▷ Les œuvres d'art*

Les communes, comme les départements et les régions, ont l'obligation de consacrer 1% du montant de l'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans toutes les constructions qui faisaient l'objet, à la date de la publication de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, de la même obligation à la charge de l'État (article L. 1616-1 du CGCT). Les crédits antérieurement consacrés par l'État à ces opérations ont été intégralement attribués aux collectivités territoriales lors du transfert des compétences.

#### *▷ La création artistique*

Les enseignements artistiques de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent d'une organisation spécifique faisant intervenir tant les communes que les départements et les régions (article 101 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales).

Pour les communes, il s'agit de l'exercice d'une compétence facultative. Celles-ci peuvent ainsi organiser un enseignement initial (pour une pratique amateur) visant à assurer l'éveil, l'initiation puis l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique artistique autonome. Ces enseignements participent également à l'éducation artistique des enfants en âge scolaire, en partenariat avec les établissements scolaires et les structures d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire.

L'organisation du réseau des enseignements artistiques est définie par les départements qui apportent leur participation financière aux communes à travers la mise en place de schémas départementaux de développement des enseignements artistiques.

Au titre de la clause de compétence générale, la commune peut intervenir librement dans les autres domaines du spectacle vivant (article 2 de la loi n° 99-198 du 18 mars 1999) et pour toutes les actions culturelles d'initiative non formellement attribuées par la loi.

La commune peut aussi soutenir financièrement l'exploitation cinématographique en salle et la production cinématographique et audiovisuelle (article L. 2251-4 du CGCT).

### ▷ *Les archives*

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont propriétaires de leurs archives et en assurent la conservation, ainsi que la mise en valeur, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. Ce contrôle, qui est aussi une mission de conseil, est en pratique assuré par le service départemental des archives, dirigé par un conservateur, agent de l'État mis à disposition du conseil départemental. Elles continuent à bénéficier des concours financiers de l'État dans les conditions en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Les communes de moins de 2000 habitants doivent verser certains documents auprès du service départemental des archives (archives de plus de 100 ans...). Les autres communes peuvent également y procéder à leur initiative. Le préfet peut également prescrire le dépôt d'office de documents communaux aux archives du département. Les documents déposés restent la propriété de la commune (articles L. 212-6 et suivants du code du patrimoine).

### ▷ *Les musées*

Les collectivités territoriales peuvent, à leur initiative, créer des musées. Les musées municipaux sont organisés et financés par les communes dont ils relèvent. Ils peuvent être dotés de la personnalité civile. Les musées des collectivités territoriales auxquels l'appellation "musée de France" a été accordée relèvent d'un régime particulier et sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État (articles L. 410-1 à L. 410-4 du code du patrimoine).

### ▷ *Les services archéologiques*

Les communes peuvent organiser et financer leurs services archéologiques. Ces derniers sont alors soumis au contrôle scientifique et technique de l'État. Ils doivent avoir été préalablement agréés par l'autorité administrative pour réaliser

des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive (articles L. 522-7 et L. 522-8 du code du patrimoine).

### ▷ *Les bibliothèques municipales*

Aux termes de l'article L. 310-1 A du code du patrimoine (créé par la Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021), les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ainsi que de favoriser le développement de la lecture. À ce titre, elles constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets sous forme physique ou numérique ; conçoivent et mettent en œuvre des services, des activités et des outils associés à leurs missions ou à leurs collections et en facilitent l'accès aux personnes en situation de handicap ; participent à la diffusion et à la promotion du patrimoine linguistique ; coopèrent avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux et les établissements pénitentiaires.

Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisées et financées par la collectivité ou le groupement dont elles relèvent (article L. 310-1 A du code du patrimoine). Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État.

La répartition des bibliothèques en catégories a été abrogée par l'ordonnance n° 2017-650 du 27 avril 2017.

Afin d'accompagner les collectivités territoriales, communes et départements, ainsi que leurs groupements dans des projets de construction, d'extension, de rénovation de bibliothèques publiques ou d'extension de leurs horaires d'ouverture, les collectivités peuvent solliciter un soutien financier de l'État par l'intermédiaire de la dotation générale de décentralisation (DGD) dédiée aux bibliothèques, dotée de 94,9 M€ en 2025.

Les demandes de financement doivent être adressées aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) compétentes pour leur instruction. Sous réserve du respect d'un certain nombre de critères d'éligibilité (surface minimale en fonction de la population et nature des opérations, notamment), les DRAC peuvent sélectionner ces projets et déterminer en lien avec les préfetures de région les taux et niveaux de financement pouvant être accordés au titre de ce concours de l'État.

La nature des opérations pouvant être soutenues par la DGD bibliothèques ainsi que les conditions à respecter pour en bénéficier sont définies par une circulaire rédigée conjointement par la direction générale des médias et industries culturelles (DGMIC) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

## ▷ *La protection des monuments historiques et de leurs abords*

*(articles L. 621-1 à L. 621-34 du code du patrimoine)*

Deux protections sont possibles au titre de la loi de 1913 modifiée : le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

### **Les immeubles classés**

Sont classés monuments historiques, en partie ou totalité, par décision de l'autorité administrative, les immeubles dont la conservation présente un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art. C'est ainsi que sont notamment compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés au titre des monuments historiques :

- les monuments mégalithiques, les terrains renfermant des stations ou gisements préhistoriques ;
- les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager, assainir ou mettre en valeur un immeuble classé au titre des monuments historiques.

Avant de décider du classement d'un immeuble, l'autorité administrative doit recueillir le consentement du propriétaire, sauf si cet immeuble appartient à l'État ou à un établissement public de l'État.

Aux termes de l'article L. 621-5 du code du patrimoine, l'immeuble appartenant à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics est classé au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, s'il y a consentement du propriétaire. En cas de désaccord, le classement d'office est prononcé par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

Un immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé (même en partie), ni faire l'objet d'une restauration, d'une réparation ou d'une modification quelconque que si l'autorité administrative compétente a donné son accord sur l'opération envisagée.

Le déclassement – total ou partiel – d'un immeuble classé est prononcé par décret en Conseil d'État, soit sur proposition de l'autorité administrative compétente, soit à la demande du propriétaire.

Les règles applicables aux travaux exemptés de permis de construire sur un immeuble classé énoncées à l'article L. 621-10 du code du patrimoine ont été abrogées par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre

2007 en application du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 relatif au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Lorsque la conservation d'un immeuble classé est compromise par l'inexécution des travaux nécessaires, l'autorité administrative peut, après avis de la Commission supérieure des monuments historiques, mettre le propriétaire en demeure de procéder aux travaux en cause. La mise en demeure indique les délais dans lesquels les travaux devront être entrepris, la part qui sera supportée par l'État, laquelle ne peut être inférieure à 50%, ainsi que les modalités de versement de celle-ci. Le propriétaire peut contester le bien-fondé de la mise en demeure devant le juge administratif.

Les servitudes légales qui peuvent causer la dégradation des monuments ne sont pas applicables aux immeubles classés. Par ailleurs, aucune servitude ne peut être établie par la voie conventionnelle sur un immeuble classé sans l'agrément de l'autorité administrative.

Nul ne peut acquérir de droit par prescription sur un immeuble classé au titre des monuments historiques.

Enfin, un immeuble classé appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un établissement public ne peut être aliéné qu'après la saisine de l'autorité administrative qui dispose de deux mois pour formuler ses observations.

### **Les immeubles inscrits**

Un immeuble ou une partie d'immeuble appartenant à une personne publique ou privée peut être inscrit, par décision de l'autorité administrative, au titre des monuments historiques s'il présente un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation. Il peut s'agir d'un monument mégalithique, d'une station préhistorique, d'un terrain renfermant des champs de fouille pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie.

L'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est notifiée au propriétaire par l'autorité administrative. Elle entraîne, pour ce dernier, l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble inscrit sans avoir, quatre mois auparavant, avisé cette autorité de son intention de réaliser des travaux en précisant la nature de ces derniers.

L'autorité administrative ne peut s'opposer aux travaux envisagés qu'en engageant la procédure de classement de l'immeuble. Si les travaux ont pour objet, par exemple, d'opérer le morcellement d'une partie de l'immeuble dans le but de vendre les matériaux détachés, l'autorité administrative dispose d'un délai de cinq ans pour se prononcer sur le classement et peut, en attendant, ordonner qu'il soit sursis aux travaux en cause.

## **Les dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits**

Le propriétaire ou l'affectataire domanial est responsable de la conservation de l'immeuble classé ou inscrit dont il est propriétaire ou qui lui a été affecté. S'il aliène l'immeuble, il est tenu de faire connaître au futur acquéreur l'existence du classement ou de l'inscription. Bien entendu, toute aliénation d'un immeuble classé ou inscrit doit être notifiée à l'autorité administrative qui a décidé du classement ou de l'inscription.

### **Les immeubles adossés aux immeubles classés et immeubles situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits**

Aux termes de l'article L. 621-30 du code du patrimoine, les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords.

De plus, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. Ce périmètre peut être commun à plusieurs monuments historiques.

### ▷ *Protection des monuments naturels et des sites*

*(articles L. 341-1 à L. 341.22 du code de l'environnement)*

L'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du préfet. Cette inscription est précédée d'un inventaire au niveau départemental dressé par la commission départementale des sites, perspectives et paysages et sur lequel l'avis des communes concernées a été recueilli.

Les monuments et les sites figurant ou non sur la liste établie par la commission précitée peuvent faire l'objet d'un classement.

Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département, d'une commune ou d'un établissement est classé par arrêté du ministre chargé des sites en cas d'accord de la personne publique propriétaire et par décret du Conseil d'État, après avis de la commission supérieure des sites perspectives et paysages, dans le cas contraire.

### **Sites inscrits**

L'inscription d'un site entraîne l'obligation, pour les intéressés, d'aviser, quatre mois à l'avance, l'autorité administrative de toute intention de travaux sur les

terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté d'inscription. Cette obligation ne s'applique pas si les travaux concernent l'exploitation courante des fonds ruraux ou l'entretien normal des constructions.

### **Sites classés**

Lorsque l'administration a manifesté l'intention de classer un monument ou un site, le propriétaire ne peut procéder, pendant les douze mois suivant la notification, à aucune modification, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

Si l'identité et/ou le domicile du propriétaire sont inconnus, le maire procède à l'affichage de la notification.

Sauf autorisation spéciale, les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état.

### ▷ *Pénalités*

*(article L. 341-19 du code de l'environnement)*

Cet article prévoit des pénalités pouvant aller, par exemple, jusqu'à 9000 € pour les infractions aux dispositions en vigueur et affectant les monuments naturels et les sites.

## **7.1.6. L'environnement**

### ▷ *Patrimoine et risques*

Présent dans plusieurs codes, le cadre législatif en matière de risques et de protection du patrimoine naturel et architectural est très vaste. Il intéresse principalement les mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels ainsi qu'un ensemble de mesures destinées à préserver le patrimoine et les paysages.

#### **Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)**

La loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier », relative au renforcement de la protection de l'environnement, a instauré un instrument de prévention des risques naturels prévisibles sous forme de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), intégré au code de l'environnement aux articles L. 562-1 et suivants. Le dispositif a permis de grandes avancées en ce qui concerne la construction sur des terrains soumis à risques et l'aménagement de ces derniers.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prévoit, en ce qui concerne les risques naturels, des mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité face à ces risques (mesures d'information de la population, utilisation du sol et aménagement, travaux...).

Les PPRNP sont élaborés et mis en application par l'État. Ils concernent les risques suivants : inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones (*article L. 562-1 du code de l'environnement*), et ont pour objet en tant que de besoin :

- de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
- de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues précédemment ;
- de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans les zones précitées, notamment par les collectivités publiques ;
- de définir, dans les zones précitées, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs ;
- de définir, dans les zones précitées, des exceptions aux interdictions ou aux prescriptions afin de ne pas s'opposer à l'implantation d'installations de production d'énergie solaire dès lors qu'il n'en résulte pas une aggravation des risques.

Le préfet associe les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés à l'élaboration du PPRNP. Dans la pratique, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) est également associé au processus afin d'assurer la cohérence du plan avec le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qu'il est chargé d'élaborer sous l'autorité du préfet de département. Ce plan est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique, au cours de laquelle sont entendus les maires concernés, et avis des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des EPCI compétents en matière d'urbanisme sur le territoire desquels il doit s'appliquer (*article L. 562-3 du code de l'environnement*).

Le plan approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et au siège des EPCI concernés et d'une publicité dans la presse locale. Il vaut servitude d'utilité publique et

doit être annexé au plan local d'urbanisme (PLU) (article L. 562-4 du code de l'environnement).

Lorsque l'urgence le justifie, le préfet peut rendre certaines dispositions du plan opposables à toute personne publique ou privée après avis des maires concernés (article L. 562-2 du code précité).

En application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, le maire dont la commune est exposée à au moins un risque majeur communique à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde.

Un PPR approuvé dans une zone particulièrement exposée à un risque sismique ou cyclonique peut fixer des règles adaptées au risque en cause. Dans ces zones, des règles de constructions adaptées peuvent être imposées aux constructions (article L. 563-1 du code de l'environnement).

### **Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**

L'article L. 515-15 du code de l'environnement prévoit l'élaboration du PPRT par le préfet, délimitant un périmètre d'exposition aux risques. Les PPRT ont pour objectif de traiter les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé et de mieux encadrer l'urbanisation future. Le préfet associe en conséquence le SDIS à l'élaboration du plan, dans la même logique que celle des PPRNP.

Les PPRT délimitent, autour des installations classées à haut risque, des zones à l'intérieur desquelles des prescriptions peuvent être imposées aux constructions existantes et futures et celles à l'intérieur desquelles les constructions peuvent être interdites. Ils définissent également les secteurs à l'intérieur desquels l'expropriation est possible pour cause de danger grave menaçant la vie humaine, ceux à l'intérieur desquels les communes peuvent donner aux propriétaires un droit de délaissement pour cause de danger grave menaçant la vie humaine, et ceux à l'intérieur desquels les communes peuvent préempter les biens (article L. 515-16 du même code).

Le financement des mesures définies à l'article L. 515-19-1 du code de l'environnement est défini par des conventions entre État, industriels et collectivités territoriales ou leurs groupements compétents.

## ▷ *Patrimoine et paysages*

### **Développement et protection de la montagne**

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite « loi montagne » a redéfini l'ensemble des concepts applicables. Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, « la République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement

*équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national [...]. Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche d'auto-développement».*

Les dispositions des articles L. 122-1 à L. 122-27 du code de l'urbanisme visent à maîtriser le développement de l'urbanisation en montagne. À ce titre, elles s'articulent autour des axes suivants :

- préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités pastorales et forestières ;
- préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ;
- réalisation de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

En outre, elles prévoient un dispositif spécifique aux unités touristiques nouvelles (UTN). La procédure des UTN a pour objet d'encadrer les opérations d'aménagement touristique d'une certaine ampleur réalisées en zone de montagne. Il existe désormais deux catégories d'UTN (articles L. 122-16 à L. 122-25 du code de l'urbanisme) :

- les UTN structurantes, dont la liste est fixée à l'article R. 122-8 de ce code et le cas échéant par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT ;
- les UTN locales, dont la liste est fixée à l'article R. 122-9 du même code et le cas échéant par le PLU.

L'implantation des UTN doit en principe être prévue par le SCOT pour les UTN structurantes ou par le PLU pour les UTN locales. Par ailleurs, il est possible d'adapter le contenu d'un document d'urbanisme pour permettre l'implantation d'une UTN en utilisant la déclaration de projet (article L. 300-6 du code de l'urbanisme) ou la procédure intégrée (article L. 300-6-1 du même code).

En l'absence de SCOT ou de PLU, la création ou l'extension d'une UTN est soumise à autorisation du préfet coordinateur de massif ou du préfet de département.

### **Aménagement et mise en valeur du littoral**

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite " loi littoral " a créé une réglementation de l'urbanisme spécifique aux communes littorales (article L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme). Elle s'applique :

- dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement (c'est-à-dire riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs supérieurs à 1000 hectares ou alors riveraines des estuaires et deltas dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État) ;

- dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande.

Les dispositions relatives au littoral déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elles portent principalement sur les critères que doivent remplir les opérations d'urbanisation, les opérations d'aménagement et d'ouverture des terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de nouvelles routes... et sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux (article L. 121-3 du code de l'urbanisme).

Des régimes de protection différents, d'autant plus restrictifs que l'on se rapproche du rivage, s'appliquent de façon cumulative sur le territoire communal dans son ensemble, sur les espaces proches du rivage et sur la bande des cent mètres.

Le régime d'urbanisation est celui de l'extension en continuité des agglomérations et villages existants sur l'ensemble du territoire communal. Ce régime permet d'identifier dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et de délimiter dans le plan local d'urbanisme (PLU) des secteurs déjà urbanisés, dits « dents creuses », autres que les agglomérations et villages existants. Dans ces secteurs déjà urbanisés, les constructions et installations peuvent être autorisées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti (article L. 121-8 du code de l'urbanisme). L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Par dérogation au régime d'extension de l'urbanisation en continuité, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord du préfet, après avis de la CDNPS et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (article L. 121-10 du code de l'urbanisme). Il en est de même pour les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui ne sont pas soumis au régime d'extension de l'urbanisation en continuité lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées (article L. 121-12 du même code). Bénéficient également d'une dérogation les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique qui peuvent être autorisés sur des friches définies à l'article L. 111-26 (article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme).

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation est « limitée, justifiée et motivée » dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau

(article L. 121-13 du code de l'urbanisme). Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCOT ou d'un schéma régional d'aménagement ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. La jurisprudence abondante dans ce domaine a permis de préciser le régime d'extension limitée de l'urbanisation.

Sur la bande littorale des cent mètres, les constructions et installations sont interdites en dehors des espaces urbanisés. Les cent mètres sont comptés à partir de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L. 121-17 du code de l'urbanisme).

Enfin, des règles de protection spécifiques permettent de protéger les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, les espaces boisés, les créations de nouvelles routes ou encore l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes.

### Annexe environnementale des collectivités locales

L'article 191 de la loi de finances pour 2024 introduit une nouvelle annexe au compte administratif ou au compte financier unique, dite « **annexe environnementale des collectivités locales** », afin de **mesurer l'impact des budgets locaux sur la transition écologique**. Cette annexe permet de valoriser les choix d'investissement réalisés par les collectivités qui ont un impact positif sur l'environnement et, ainsi, de faciliter la planification écologique à l'échelle du territoire national. **Elle doit être produite tous les ans par toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants**, et est facultative en dessous de ce seuil.

L'analyse des impacts se fera à terme sur les 6 axes de la taxonomie européenne :

- atténuation du changement climatique ;
- adaptation au changement climatique ;
- gestion des ressources en eau ;
- économie circulaire, déchets, prévention des risques technologiques ;
- pollution de l'air et des sols ;
- biodiversité.

Afin de permettre aux collectivités de s'approprier cette nouvelle annexe, le décret du 16 juillet 2024 a organisé son **déploiement progressif à partir des comptes de l'année 2024 rendus en 2025** :

	Exercice 2024 (comptes produits en 2025)	Exercices 2025 (comptes produits en 2026)	Exercice 2026 (comptes produits en 2027)	Exercice 2027 et suivants (comptes produits à partir de 2028)
<b>Budgets</b>	Entités en M57	Entités en M57 et M4	Même périmètre	Même périmètre
<b>Axes</b>	Axe 1 « atténuation »	Axes 1 « atténuation et 6 « biodiversité »	Même périmètre	Tous les axes sous réserve de la disponibilité des ressources méthodologiques
<b>Périmètre obligatoire</b>	17 comptes d'investissement couvrant environ 70 % des dépenses réelles d'investissement	Toutes les opérations réelles d'investissement, à l'exclusion du remboursement des annuités d'emprunt	Même périmètre	Même périmètre

Toutes les ressources méthodologiques pratiques permettant aux collectivités de coter leurs dépenses sont issues de groupes de travail associant les associations d'élus et des collectivités volontaires. Les guides méthodologiques sont disponibles en ligne sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

### 7.1.7. La mobilité et les transports scolaires

Afin de rendre plus efficace la mise en œuvre du droit à la mobilité (articles L. 1111-1 et suivants du code des transports), le cadre de l'exercice de la compétence en matière de transports et de mobilité a été rénové par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, autour du couple intercommunalité-région. En ce qui concerne le bloc communal, l'apport de ces nouvelles dispositions consiste en deux évolutions. La première est l'exercice au niveau intercommunal de la compétence en matière d'organisation des mobilités, que confère le statut d'autorité organisatrice de la mobilité. La seconde est l'extension du contenu de la compétence, jusqu'ici concentrée sur l'organisation de services de transports publics de personnes réguliers, à la demande et de transports scolaires, aux mobilités dites « nouvelles ».

#### ▷ *L'autorité compétente en matière d'organisation de la mobilité.*

Les dispositions de l'article L. 1231-1, I., du code des transports, confèrent, par principe, la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) à tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ainsi qu'à la métropole de Lyon et, après transfert de la compétence par les EPCI qui en sont membres, aux syndicats mixtes, aux pôles métropolitains et aux pôles d'équilibre rural et territorial. Les îles maritimes composées d'une seule com-

mune qui n'ont pas mis en œuvre le transfert de la compétence à la région, sont également définies comme AOM.

En ce qui concerne les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, cette compétence est exercée de droit, comme les autres compétences obligatoires de ces établissements. En revanche, pour les communautés de communes, les dispositions de l'article L. 1231-1 II du même code prévoient un mécanisme original de transfert de la compétence par les communes qui en sont membres.

Les communautés de communes ont eu jusqu'au 31 décembre 2020 pour se doter de la compétence d'AOM.

Lorsque le transfert de la compétence n'a pas abouti, soit que la délibération ne soit pas intervenue avant le 31 décembre 2020, soit qu'elle soit intervenue dans un sens défavorable au transfert, la région est devenue de plein droit, au 1<sup>er</sup> juillet 2021, autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire des communes membres de la communauté de communes. Toutefois, dans cette hypothèse, la commune peut continuer, après en avoir informé la région, d'organiser librement les services qu'elle organisait déjà, à cette date, et à prélever le versement destiné au financement des services de mobilité.

Si cette commune a transféré sa compétence d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, ce syndicat demeure compétent sur le périmètre de la commune.

En l'absence de transfert avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la communauté de communes peut délibérer pour demander à la région le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité dans les cas suivants, limitativement prévus par la loi :

- fusion avec une autre communauté de communes,
- création d'EPCI à fiscalité propre par partage,
- transformation en EPCI à fiscalité propre relevant d'une autre catégorie ;
- délibération en vue de créer un syndicat mixte, un pôle métropolitain ou un pôle d'équilibre territorial et rural doté de la compétence en matière de mobilité ou en vue d'adhérer à un tel groupement ; il en va de même lorsqu'une communauté de communes décide d'adhérer à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais en application de l'article L. 1243-3 du CGCT. Cette délibération doit intervenir dans un délai d'un an à compter de la décision préfectorale créant la nouvelle structure ou validant l'adhésion.

Un EPCI à fiscalité propre peut confier sa compétence en matière d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, fermé (article L. 5711-1 du CGCT) ou ouvert (article L. 5721-2 du même code), un pôle métropolitain (article L. 5731-1 du même code) ou à un pôle d'équilibre territorial et rural (article L. 5741-1 du même code), qui acquiert de ce fait, la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité.

Outre l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité dans le ressort territorial d'une communauté de communes qui ne se serait pas vue transférer la compétence par ses communes avant fin 2020 ou dans les communes visées à l'article L. 5210-1-1 V du CGCT, à la demande de ces dernières, la région est également compétente pour les services de mobilité d'intérêt régional (article L. 1231-3 du code des transports). Elle peut déléguer sa compétence, à la fois sur les services qu'elle exerce en tant qu'AOM dans le ressort territorial d'une communauté de communes ou d'une commune visée à l'article L. 5210-1-1 V, aussi bien que ceux d'intérêt régional en tout ou partie, y compris à un groupement européen de coopération territoriale créé dans le ressort territorial de la région.

Île-de-France Mobilités demeure la seule autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire de la région Île-de-France (article L. 1241-1 du code des transports). De la même manière, un établissement public local est autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais sur le ressort de l'ancien syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), il est composé de collectivités territoriales et de groupements qui sont autorités organisatrices de la mobilité (article L. 1243-1 du code des transports).

### ▷ *La planification, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité*

#### **Objectifs et portée juridique du plan de mobilité**

Les dispositions des articles L. 1214-1 et suivants du code des transports fixent le contenu des obligations en matière de planification de la mobilité. En effet, l'autorité organisatrice de la mobilité est chargée d'élaborer un plan de mobilité, qui détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans son ressort territorial. Ce plan doit tenir compte de la diversité des composantes du territoire, ainsi que des besoins de la population, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes. Les objectifs de ce plan sont détaillés à l'article L. 1214-2 du code des transports et les rapports de compatibilité de ce plan avec les autres documents stratégiques ou d'occupation des sols, de même qu'avec les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement, les actes relatifs à la gestion du domaine public routier et les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, sont prévus aux articles L. 1214-5 à L. 1214-7, du même code.

Le plan de mobilité est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement. Cette obligation ne concerne pas les communautés de communes autorités organisatrices de la mobilité, qui ont toutefois la faculté de réaliser un tel plan (article L. 1214-3 du code des transports).

## Élaboration, révision et modification du plan de mobilité

### *En dehors de la région Île-de-France*

Aux termes de l'article L. 1214-14 du code des transports, le plan de mobilité est élaboré à l'initiative de l'autorité organisatrice de la mobilité et associe les services de l'État, les régions, les départements, les gestionnaires d'infrastructures de transport localisées dans le périmètre du plan et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (article L. 143-16 du code de l'urbanisme). Les représentants des professions et des usagers des transports, ainsi que les associations de personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultées, à leur demande, sur le projet. Le projet de plan de mobilité est arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de la mobilité et soumis, pour avis, aux conseils municipaux, départementaux et régionaux, aux autorités organisatrices de la mobilité limitrophe, ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État concernées dans un délai et des conditions fixées par voie réglementaire. Il est ensuite soumis à une enquête publique avant approbation par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de la mobilité.

Lorsque le ressort territorial d'une ou de plusieurs autorités organisatrices de la mobilité est inclus dans sa totalité, dans le ressort territorial d'un établissement public chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (article L. 143-16 du code de l'urbanisme), la compétence de ce dernier peut être élargie à l'élaboration du plan de mobilité de ces autorités organisatrices de la mobilité (article L. 1214-19 du code des transports).

### *En région Île-de-France*

La région Île-de-France dispose d'un régime dérogatoire en matière d'élaboration du plan de mobilité. Celui-ci est élaboré ou révisé à l'initiative de l'établissement public Île-de-France Mobilités, qui associe les services de l'État à son élaboration (article L. 1214-24 du code des transports). Le projet de plan de déplacements urbains est arrêté par le conseil régional Île-de-France sur proposition d'Île-de-France Mobilités. Le conseil régional soumet le projet, pour avis, aux conseils municipaux et départementaux concernés ainsi qu'aux organes délibérants des groupements de collectivités territoriales compétents en matière de déplacements et de la métropole du Grand Paris. Il est ensuite soumis à enquête publique avant approbation par le Conseil régional d'Île-de-France qui recueille l'avis préalable des autorités compétentes de l'État (article L. 1214-26 du même code). Si le conseil régional d'Île-de-France et l'État ne sont pas parvenus à un accord dans le délai fixé ou si sa mise en œuvre serait de nature à compromettre gravement la

réalisation ou l'exploitation d'une infrastructure de transports d'intérêt national ou la réalisation d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, le projet de plan de mobilité est approuvé par décret en Conseil d'État (article L. 1214-27 du même code).

Le plan de mobilité de la région Île-de-France peut être complété, en certaines de ses parties, par des plans locaux de mobilité qui en détaillent et précisent le contenu (article L. 1214-30 du code des transports). Ces plans sont élaborés à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, le périmètre sur lequel il est établi étant arrêté par le représentant de l'État dans le ou les départements concernés et dans des conditions prévues aux articles L. 1214-31 et suivants du code des transports).

### *En territoire lyonnais*

Le territoire lyonnais dispose d'un régime particulier en matière d'élaboration du plan de mobilité. Chacune des autorités organisatrices de la mobilité membre de l'établissement public prévu à l'article L. 1243-1 du code des transports élabore un plan de mobilité sur son ressort territorial en application de l'article L. 1214-36-A-1 du code des transports. Ces plans détaillent et précisent le contenu du plan de mobilité de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais. En effet, cette dernière doit élaborer son propre plan de mobilité en application de l'article L. 1214-12-1 du code des transports. Ces plans locaux de mobilité doivent être compatibles avec le plan de mobilité de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (article L. 1214-36-A-4 du code des transports).

### *Élaboration, révision et modification du plan de mobilité simplifié*

Depuis le vote de la loi d'orientation des mobilités, les articles L. 1214-36-1 et suivants du code des transports permettent l'adoption d'un plan de mobilité simplifié, pour les autorités organisatrices de la mobilité qui n'ont pas l'obligation d'adopter un plan de mobilité.

### *▷ L'organisation et la contribution au développement des services de mobilité*

Les dispositions de l'article L. 1231-1-1 du code des transports fixent le contenu de la compétence en matière d'organisation de la mobilité. L'autorité organisatrice de la mobilité est compétente, sur son ressort territorial, pour organiser des services réguliers et à la demande de transport public de personnes, et les services de transport scolaire. Elle peut également organiser ou contribuer au développement des services relatifs aux mobilités actives et aux usages partagés des véhicules à moteur.

Par ailleurs, l'autorité organisatrice de la mobilité peut également offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux per-

sonnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale, ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite (pour rappel : de compétence départementale). Elle a la faculté de mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants. Enfin, elle a la possibilité d'organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

### *L'organisation des services de transports scolaires*

#### **En dehors de la région Île-de-France**

Les transports scolaires sont des services réguliers publics dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la région depuis 2017. La région consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés (article L. 3111-7 du code des transports). Toutefois, à l'intérieur des périmètres de transports urbains, devenus depuis des ressorts territoriaux, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. C'est elle qui apprécie l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves.

L'autorité organisatrice peut ouvrir les services de transport scolaire à d'autres usagers sous réserve que cette ouverture n'ait pas de conséquences sur la qualité du service pour les élèves (article L. 3111-7 du code des transports).

Si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région (article L. 3111-9 du code des transports).

#### **En région Île-de-France**

La région Île-de-France fait l'objet d'un régime particulier en matière d'organisation des services de transports scolaires. Ainsi, l'article L. 3111-14 du code des transports dispose que l'établissement public Île-de-France Mobilités est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires sur le territoire de la région. Il consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil

inter-académique d'Île-de-France, institué par l'article L. 234-8 du code de l'éducation. Par ailleurs, ces services de transport scolaire peuvent être ouverts à d'autres usagers sous réserve que cette ouverture n'ait pas de conséquences sur la qualité du service pour les élèves, et l'établissement public apprécie l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves.

Île-de-France Mobilités peut confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des départements ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. Les départements de la région Île-de-France qui bénéficient d'attributions déléguées par Île-de-France Mobilités en matière d'organisation et de transports scolaires peuvent également déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord (article L. 3111-15 du code des transports).

Enfin, les frais de transport individuel des élèves handicapés vers les établissements scolaires et des étudiants handicapés vers les établissements universitaires rendus nécessaires du fait de leur handicap sont supportés par Île-de-France Mobilités (article L. 3111-16 du même code).

## 7.2. AMÉNAGER VOTRE COMMUNE

### 7.2.1. Piloter l'urbanisme

L'urbanisme est une compétence majeure des communes depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Les communes et les établissements publics à fiscalité propre disposent ainsi de la compétence en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain (zone d'aménagement concerté (ZAC), droits de préemption) ainsi que d'autorisations d'urbanisme.

#### 7.2.1.1. Les documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme

##### *A. Le schéma de cohérence territoriale*

*(articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a succédé, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »), au schéma directeur décentralisé datant de 1983.

## 1. Le contenu du SCOT

### a) L'objet du SCOT

Le SCOT est le document de planification qui fixe, à l'échelle des bassins d'emploi et de mobilité et à un horizon de vingt ans, un projet d'aménagement et de développement durables pour rendre cohérentes les différentes politiques urbaines des collectivités concernées.

Il a vocation à favoriser le rapprochement entre les différentes politiques publiques sectorielles notamment liées à l'aménagement de l'espace, à l'urbanisme, à l'habitat, aux mobilités ou encore à l'environnement, pour aboutir à un développement équilibré du territoire.

### b) La structure du SCOT

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, le SCOT comprenait trois parties principales : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO), en plus d'annexes.

Cette structure a été modifiée depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 précitée. Désormais, le SCOT dit « modernisé » comprend un projet d'aménagement stratégique (PAS), un DOO et des annexes. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Le **PAS, qui se substitue à l'ancien PADD**, définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ce document doit permettre de rapprocher les politiques publiques territoriales pour permettre le développement équilibré du territoire.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi Climat-Résilience »), le PAS comporte des dispositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Ils fixent notamment, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Le **DOO** détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires. Ces orientations concernent trois thématiques principales :

- les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;
- les lieux de vie et les mobilités ;
- la préservation des ressources, en particulier la gestion économe de l'espace.

Le DOO peut également fixer des orientations spécifiques aux territoires des zones de montagne ou des zones littorales et maritimes.

Les **annexes** du SCOT modernisé contiennent les informations nécessaires à la compréhension du projet de territoire et constituent une reprise de l'ancien rapport de présentation.

Outre l'évaluation environnementale du projet, sont annexés au SCOT un diagnostic du territoire, une justification des choix retenus pour établir le PAS et le DOO, une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et une justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le DOO.

L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 précitée introduit par ailleurs la possibilité, pour le SCOT, de tenir lieu de plan climat-air-énergie territorial et de contenir un programme d'action, document précisant les actions prévues sur le territoire pour mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du SCOT.

#### c) La place du SCOT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

Le SCOT est un document de planification pivot de la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme. Les rapports d'opposabilité existants entre ce document de planification et les autres documents d'urbanisme ont été modifiés depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.

### **La subordination du SCOT**

Le SCOT respecte les principes généraux de l'urbanisme énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), le SCOT est un document d'application de la loi Littoral (article L. 1213 du code de l'urbanisme).

Il doit être compatible avec les documents de planification énumérés à l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, notamment les règles générales du fascicule des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le schéma directeur de la région d'Île-de-France, les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ou le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

Le SCOT doit prendre en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics et les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le SCOT doit prendre en compte les objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers fixés par les documents régionaux de planification

lors de sa première modification ou révision suivant l'adoption dudit schéma régional. En tout état de cause, cette modification ou révision doit intervenir avant le 22 février 2027. À défaut, les ouvertures d'urbanisation des secteurs soumis au principe de constructibilité limitée seront suspendues, conformément au 9° du IV de l'article 194 de la loi Climat-Résilience.

### **La subordination au SCOT**

Le contenu du DOO du SCOT s'impose selon un rapport de compatibilité à de nombreux programmes et actes d'urbanisme, notamment aux programmes locaux de l'habitat, aux plans de mobilité, à des périmètres d'intervention, aux opérations foncières et d'aménagement définies par décret en Conseil d'État (notamment les ZAD et les ZAC), aux autorisations d'exploitation commerciale, aux autorisations d'aménagement cinématographique et les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les PLU ou les cartes communales doivent fixer des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers compatibles avec le SCOT. L'évolution du PLU ou de la carte communale pour intégrer de tels objectifs doit intervenir avant le 22 février 2028. À défaut, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans les zones à urbaniser du PLU ou de la carte communale où les constructions sont autorisées jusqu'à l'entrée en vigueur du document révisé ou modifié, conformément au 9° du IV de l'article 194 de la loi Climat-Résilience.

#### d) Les conséquences de l'absence de SCOT sur le régime d'urbanisation

Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT, le plan local d'urbanisme (PLU) ne peut plus être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser ou une zone naturelle, agricole ou forestière (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Dans ces mêmes communes et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat », il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou d'autorisation de création de salles de spectacles cinématographiques.

Toutefois, il peut être dérogé aux dispositions précitées, soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), soit lorsque le périmètre du SCOT incluant la commune a été arrêté avec l'accord de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent.

## **2. Les procédures d'élaboration, d'évaluation et d'évolution du SCOT**

### a) Le périmètre du SCOT

Le périmètre d'un SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, il recouvre la totalité du périmètre de ces EPCI. Le périmètre prend en compte notamment les péri-

mètres des groupements de communes, des agglomérations, des pays, des parcs naturels, des plans de déplacements urbains, les programmes locaux d'habitat.

#### b) La procédure d'élaboration du SCOT

Le SCOT est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité d'un EPCI ou de syndicats mixtes composés de communes et d'EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma. L'EPCI ou le syndicat mixte est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du SCOT. Les services de l'État, le département et la région sont associés à l'élaboration du SCOT.

Après que l'élaboration du SCOT a été prescrite par l'établissement compétent, le projet de SCOT est arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI précité, puis transmis pour avis aux personnes publiques associées, aux communes et, le cas échéant, aux EPCI membres, ainsi qu'aux organismes et personnes concernées. Les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans les trois mois suivant la transmission du projet. Ce projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques concernées (communes, EPCI...), est soumis à enquête publique. À l'issue de l'enquête, le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations recueillies, est transmis au préfet ainsi qu'à toutes les parties concernées. Le SCOT et la délibération l'approuvant deviennent exécutoire après publication sur le portail national de l'urbanisme et deux mois après leur transmission au préfet, sauf si ce dernier notifie au président de l'EPCI, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma (1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme). Ainsi, le préfet peut s'opposer à ce qu'un SCOT devienne exécutoire notamment s'il autorise une consommation excessive de l'espace en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou s'il ne prend pas suffisamment en compte la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques. L'acte devient exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées.

#### c) L'évaluation du SCOT

Dix ans au plus après la délibération portant approbation du SCOT, l'EPCI procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

#### d) Les procédures d'évolution du SCOT

Le contenu du SCOT peut évoluer selon trois procédures différentes : la révision, la modification qui, lorsqu'aucune évaluation environnementale n'est requise, pourra faire l'objet d'une mise à disposition du dossier auprès du public si l'autorité compétente le souhaite et la mise en compatibilité. Ces procédures peuvent être mises en œuvre en fonction de la nature de la modification envisagée et de son impact sur l'équilibre du document.

La procédure de révision du SCOT est notamment mise en œuvre lorsque l'EPCI compétent envisage des changements portant sur les orientations définies dans le PAS du SCOT, conformément à l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme.

La modification devient la procédure d'évolution de droit commun du SCOT. Ses conditions de mise en œuvre sont précisées par les articles L. 143-32 et suivants du code de l'urbanisme.

Dans certaines hypothèses, le législateur impose le recours à une procédure d'évolution particulière. À titre d'exemple, la procédure de modification peut être mise en œuvre pour la prise en compte des objectifs régionaux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, conformément au IV de l'article 194 de la loi Climat-Résilience.

## *B. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)*

*(articles L. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Les PLU ont succédé, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »), aux « plans d'occupation des sols » (POS) décentralisés en 1983.

### **1. Le contenu du PLU**

#### a) L'objet du PLU

Le PLU est un document d'urbanisme qui, à l'échelle de l'intercommunalité ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

#### b) La structure du PLU

Le PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes (servitudes d'utilité publique, etc...). Lorsqu'il tient lieu de programme local de l'habitat ou de plan de mobilité, il comprend également un **programme d'orientations et d'actions**. Lorsqu'il est élaboré au niveau intercommunal, le PLU peut également comporter des plans de secteurs couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chacun de ces documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Le **rapport de présentation**, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le rapport de présentation contient une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs chiffrés de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par les SCOT ou, à défaut,

les documents régionaux de planification. Il comporte également un inventaire des capacités du territoire en matière de mobilités actives et de stationnement.

Le **PADD** expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace compatibles avec les objectifs en la matière fixés par les SCOT ou, à défaut, les documents régionaux de planification.

Lorsque, sur le territoire d'un plan local intercommunal, l'une des communes est exposée au recul du trait de côte, les orientations du PADD prennent en compte l'adaptation des espaces et des activités à ce recul.

Dans le respect du PADD, les **OAP** permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, en fixant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement. Dans le cadre d'un PLUI, elles tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et le cas échéant, si la collectivité est autorité organisatrice de mobilités, de plan de mobilité. Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront être compatibles avec le contenu de ces OAP.

Les OAP définissent par ailleurs un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles et les actions et opérations nécessaires pour la mise en valeur des continuités écologiques.

Dans les communes exposées au recul du trait de côte, les OAP peuvent définir les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations.

Le PLU comporte un **règlement** fixant les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs des politiques publiques en matière d'urbanisme. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées. Il fixe les servitudes d'utilisation des sols (et peut aller à ce titre jusqu'à instituer des interdictions de construire) et délimite les **zones** du PLU (zones urbaines, à urbaniser, naturelles, etc.). Le règlement fixe également les règles relatives à l'usage des sols et à la destination des constructions, il peut déterminer les caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques des constructions (aspect extérieur des constructions, perfor-

mance énergétique des constructions, etc.). Enfin, le règlement contient des règles relatives à l'équipement des zones (tracé des voies de circulation, desserte par les voies et réseaux) et peut également fixer des emplacements réservés à certains ouvrages. Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement comporte des règles spécifiques à l'implantation de dispositifs de production d'énergie photovoltaïque.

Les **annexes** comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et plus particulièrement :

- les servitudes d'utilité publique (Plan d'exposition au bruit, Plans de prévention des risques) ;
- les périmètres reportés à titre informatif, comme les zones d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption s'applique ;
- les schémas de réseaux d'eau potable et d'assainissement ;
- toute information nécessaire à la bonne compréhension des choix faits dans le PLU.

#### c) La place du PLU dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

Les rapports d'opposabilité existants entre le PLU et les autres documents d'urbanisme ont été modifiés depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.

### **La subordination du PLU**

Le PLU doit, sur son périmètre, respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme et déterminer les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture.

Le PLU doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du SCOT, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ainsi que du plan de mobilité et du programme local d'habitat et avec les schémas d'aménagement et de gestion relatifs à l'eau. Il doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Il doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

En l'absence d'un SCOT, le PLU devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur.

## La subordination au PLU

Il ne peut être dérogé aux règles et servitudes définies par un PLU. Toutefois, des adaptations mineures, rendues nécessaires par la nature du sol, le caractère des constructions, la configuration des parcelles ou le corollaire des constructions avoisinantes sont admises.

Dans certaines zones, le PLU peut comporter des prescriptions particulières. Par exemple :

- **Dans les zones urbaines** : le PLU peut, sous certaines conditions, instituer des servitudes consistant à :
  - interdire des constructions ou des installations d'une superficie à un seuil défini par règlement ;
  - réserver des emplacements, dans le respect des objectifs de mixité sociale, pour la construction de logements ;
  - délimiter des terrains pour la réalisation de voies et d'ouvrages publics, d'installations d'intérêt général, d'espaces verts...
- **Dans les zones d'aménagement concerté (ZAC)** : le PLU précise les données relatives aux espaces publics à créer, modifier... ainsi que la localisation des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts. Par ailleurs, il peut, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments, déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot.
- **Dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage** : le PLU peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de constructions résultant du coefficient d'occupation du sol pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement de constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

## 2. Les procédures d'élaboration, d'évaluation et d'évolution du PLU

### a) Le périmètre du PLU

En principe, le PLU couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent ou de la commune. Pour autant, le code de l'urbanisme prévoit de nombreux aménagements à la couverture intégrale du territoire. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, autorise les EPCI comportant au moins 50 communes à élaborer plusieurs PLU infra-communautaires, regroupant chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle, dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire (article L. 154-1 du code de l'urbanisme). La même loi a également accru les capacités d'intervention des maires dans la procédure du PLU.

## b) La procédure d'élaboration du PLU

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de la commune. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a privilégié le niveau intercommunal en posant le principe selon lequel le PLU est élaboré par un EPCI, en concertation avec les communes membres. Si la compétence PLU était déjà obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, c'est la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») qui a rendu les communautés de communes et les communautés d'agglomération compétentes de plein droit en matière de planification urbaine, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi sauf si 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent (minorité de blocage). Si le transfert de compétences n'a pas lieu dans ce délai de trois ans, il aura lieu le premier jour de l'année suivant l'élection de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions décrites ci-dessus (article 136 de la loi ALUR).

L'organe délibérant de l'EPCI arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres.

La délibération prescrivant l'élaboration du PLU et précisant les modalités de concertation est notifiée aux personnes publiques associées (préfet, président du conseil régional, président du conseil général, président de l'EPCI compétent en matière de SCOT, responsables de l'organisation des transports urbains, présidents de chambres consulaires...). Les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de PLU à l'initiative du maire ou à la demande du préfet. Un débat a lieu sur les orientations générales du PADD avant l'examen du projet de PLU.

Le projet de PLU est arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal, puis est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi, qu'à leur demande, aux communes limitrophes, aux EPCI directement intéressés, etc.

Le projet de PLU arrêté est soumis à enquête publique par le président de l'EPCI compétent ou le maire de la commune. À l'issue de l'enquête, le PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport de la commission d'enquête, est approuvé soit par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des suffrages exprimés, après présentation de ces avis en conférence intercommunale, soit par le conseil municipal. Le PLU approuvé est tenu à disposition du public.

Dans les communes couvertes par un SCOT, le PLU et la délibération qui l'approuve sont, après publication sur le portail national de l'urbanisme, exécutoires dès leur transmission au préfet.

Dans les communes non couvertes par un SCOT ou lorsque le PLU comporte des prescriptions tenant lieu de programme local de l'habitat, le PLU et la délibération qui l'approuve sont publiés sur le portail national de l'urbanisme et deviennent exécutoires un mois après leur transmission au préfet, sauf si, dans ce délai, ce dernier notifie à l'autorité compétente, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan notamment lorsque le PLU compromet gravement les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme, est contraire à un projet d'intérêt général, autorise une consommation excessive de l'espace ou est de nature à compromettre la réalisation d'un PLH ou d'un SCOT en cours d'établissement. Dans ce cas, l'acte devient exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications.

#### c) L'évaluation du PLU

Au plus tard six ans après l'approbation du PLU, sa dernière révision complète ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa modification, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal est tenu d'organiser un débat, le cas échéant après avis des communes membres, sur les résultats de l'application de ce plan au regard de ses objectifs. L'analyse des résultats donne lieu également à une délibération de l'organe délibérant, après avis des communes membres, ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. Lorsque le PLU tient lieu de programme local de l'habitat, cette analyse des résultats a lieu au plus tard tous les trois ans.

L'analyse de ces résultats donne lieu à une délibération du même organe délibérant sur l'opportunité de réviser ce plan. Cette analyse des résultats peut inclure un rapport relatif à l'artificialisation des sols, auquel cas ce rapport tient lieu du document mentionné à l'article L. 2231-1 du CGCT.

#### d) Les procédures d'évolution du PLU

Le contenu du PLU peut évoluer selon trois procédures différentes : la révision, la modification et la mise en compatibilité. Ces procédures peuvent être mises en œuvre en fonction de la nature de la modification envisagée et de son impact sur l'équilibre du document. Elles sont engagées par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent ou du conseil municipal après enquête publique.

En vertu de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, la procédure de révision s'impose notamment lorsque l'EPCI ou la commune décident de changer les orientations du PADD.

La procédure de modification prévue aux articles L. 153-37 à L. 153-44 du code de l'urbanisme est mise en œuvre pour les autres changements apportés au contenu du PLU, conformément à l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme. Ainsi, la modification du PLU sera nécessaire pour prendre en compte le classement d'espaces en zones soumises à des règles de protection particulières (sites patri-

moniaux remarquables, parcs naturels, etc). À titre d'exemple, en matière de monuments historiques, le classement d'une zone dans le périmètre délimité des abords conduira à modifier le contenu écrit et graphique du règlement du PLU pour prendre en compte les règles de conservation et de mise en valeur imposées par le code du patrimoine.

Dans certaines hypothèses, le législateur impose le recours à une procédure d'évolution particulière. À titre d'exemple, la procédure de modification peut être mise en œuvre pour la prise en compte des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixés par les SCOT, conformément au IV de l'article 194 de la loi Climat-Résilience.

Lorsqu'un PLU doit être rendu compatible avec des documents supérieurs (SCOT, schéma de mise en valeur de la mer, charte de parc national ou régional...) ou avec les dispositions spécifiques aux zones de montagne et au littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe l'EPCI compétent ou la commune concernée. Dans le délai d'un mois, l'EPCI ou la commune doit faire connaître à l'autorité administrative compétente de l'État s'il entend procéder à la révision ou modification nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai sur l'engagement de la procédure de révision ou de modification ou à défaut de délibération approuvant la révision ou la modification du plan à l'issue d'un délai de six mois, le préfet engage et approuve la mise en compatibilité du plan.

Le PLU peut également être mis en compatibilité pour déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet afin de permettre la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, d'une construction ou opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général.

### *C. Les cartes communales*

*(articles L. 160-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

#### **1. Le contenu des cartes communales**

##### *a) L'objet des cartes communales.*

Les communes ou les EPCI compétents non dotés d'un PLU peuvent élaborer, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme. La carte communale rend inapplicable la règle de constructibilité limitée prévue par l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme.

Les cartes communales délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne sont pas admises, à l'exception des travaux réalisés sur des constructions existantes ou des constructions et réalisations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la mise en valeur des ressources naturelles.

### *b) La structure des cartes communales*

Ces cartes comportent un rapport de présentation, un ou plusieurs documents graphiques et en annexe les servitudes d'utilités publiques affectant l'utilisation du sol.

### *c) La place des cartes communales dans la hiérarchie des normes d'urbanisme*

Les cartes communales doivent respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101- 1 et L. 1012 du code de l'urbanisme, comme tous les autres documents d'urbanisme, notamment la gestion du sol.

Elles doivent être compatibles avec les dispositions des documents supérieurs que sont notamment le SCOT, le schéma de secteur, la charte de parc naturel régional, le plan de déplacements urbains ou le programme local de l'habitat... Elles doivent également être compatibles, si tel est le cas avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux, définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus par le code de l'environnement, ainsi qu'avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation.

Les cartes communales doivent par ailleurs permettre d'atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols des SCOT ou, à défaut, prendre en compte ceux fixés par les documents régionaux de planification.

## **2. Les procédures d'élaboration et d'évolution des cartes communales**

### *a) La procédure d'élaboration des cartes communales*

Les cartes communales sont élaborées à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu et de carte communale. Elles sont soumises pour avis à la chambre d'agriculture et à la CDPENAF.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, puis par le préfet qui dispose d'un délai de deux mois. À l'expiration de ce délai, les cartes sont réputées approuvées. Elles sont tenues à disposition du public.

### *b) L'évolution du contenu des cartes communales*

Une carte communale peut faire l'objet d'une procédure de révision selon les modalités prévues pour son élaboration initiale. La carte communale peut également faire l'objet d'une modification simplifiée lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale envisage de rectifier une erreur matérielle.

Les cartes communales doivent également être rendues compatibles avec les documents dont le contenu s'impose à elles.

## D. Les règles générales d'urbanisme

(articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 à R. 111-24 du code de l'urbanisme)

Le règlement national d'urbanisme, dit RNU, comporte des règles applicables sur l'ensemble du territoire et qui peuvent être d'ordre public, et des règles qui s'appliquent en cas d'absence d'un PLU, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale en vigueur sur un territoire.

Ces règles générales d'urbanisme portent notamment sur :

- la localisation et la desserte des constructions et aménagements (prise en compte de la sécurité, de la salubrité, des mesures du bruit et de la voirie et des réseaux divers) ;
- les conditions d'implantation et la densité des constructions ;
- les règles relatives à l'aspect des constructions (notamment pour préserver les sites et les paysages naturels, agricoles ou urbains).

La règle de constructibilité limitée prévue à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ne s'applique qu'en l'absence de PLU ou de carte communale opposable aux tiers ou tout document d'urbanisme en tenant lieu. La règle ne produit ses effets qu'en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU) de la commune. Cette notion est précisée par le juge qui prend en considération le nombre suffisant de constructions groupées, la localisation par rapport aux secteurs de constructions agglomérées, le caractère du secteur concerné et la desserte du terrain.

L'application de la règle entraîne une inconstructibilité des terrains situés hors des parties actuellement urbanisées hormis dans certains cas :

- l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;
- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueils ou de grand passage des gens du voyage, à la mise en œuvre des réserves naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;
- les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;
- les constructions ou installations sur délibération motivée de la commune, visant à éviter une diminution de la population de la commune dès lors qu'elles ne portent pas atteinte notamment à la sauvegarde des paysages et des espaces naturels ainsi qu'à la salubrité et à la sécurité publiques.

### 7.2.1.2. L'aménagement urbain

Les collectivités disposent de deux outils principaux pour mettre en œuvre leurs projets d'aménagement urbain : les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les droits de préemption.

#### 1. Les ZAC

*(articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

##### a) *Objet des ZAC*

Une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique, ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment ceux acquis ou à acquérir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

##### b) *Procédure d'institution des ZAC*

La ZAC est créée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de ZAC.

Les ZAC réalisées à l'initiative de l'État, des régions, des départements ou de leurs établissements publics ou concessionnaires ainsi que celles situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national sont créées par le préfet. Préalablement à la création, le préfet sollicite l'avis de l'organe délibérant de la ou des communes ou de l'EPCI concernés. L'avis est réputé émis à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la réception du dossier de création par le maire ou le président de l'EPCI.

La commune ou l'EPCI ayant pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création approuvé par son organe délibérant.

Le dossier de création de la ZAC comprend notamment un rapport de présentation, un plan de situation, un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone, une étude d'impact. Le rapport expose l'objet et la justification de l'opération, comporte une description du site et de son environnement, indique le programme prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, précise les motifs pour lesquels, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet a été retenu.

La délibération approuvant le dossier précité porte création de la ZAC. Elle en détermine le périmètre ou les périmètres, indique le programme global prévisionnel des constructions à réaliser à l'intérieur de la zone, mentionne le mode de réalisation choisi et précise le régime applicable au regard de la taxe locale d'équipement.

### *c) Les conditions d'aménagement et d'équipement au sein des ZAC*

L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits dans le respect des règles d'urbanisme applicables dont celles relatives au PLU si la commune est dotée de ce plan. Ils sont :

- soit conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ;
- soit confiés par cette même personne à un établissement public y ayant vocation ou à une société d'économie mixte ou à une personne publique ou privée dans le cadre d'une convention.

### *d) L'évolution des ZAC*

La modification d'une ZAC est réalisée dans les conditions prévues par les dispositions régissant la création de la zone. La suppression d'une ZAC est prononcée par l'autorité compétente pour créer la zone, sur proposition ou après avis de la personne publique ayant pris l'initiative de la création.

## **2. Les droits de préemption**

*(articles L. 210-1, L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Les droits de préemption sont institués en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, de certaines actions et opérations (mise en œuvre d'un projet urbain, du renouvellement urbain, d'une politique locale de l'habitat, de mesures en faveur des activités économiques, du développement des loisirs et du tourisme, de la réalisation d'équipements collectifs, de la lutte contre l'insalubrité) ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions et opérations. Ils permettent à leur titulaire, à l'occasion de l'aliénation d'un bien situé dans une zone définie à cet effet, d'acquérir prioritairement ce dernier. En matière d'urbanisme, plusieurs droits de préemption ont été créés par le législateur, notamment le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption sur les fonds de commerce, fonds artisanaux, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial.

### *a) Le droit de préemption urbain (articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Les communes dotées d'un POS rendu public ou d'un PLU approuvé peuvent instituer, par délibération, un droit de préemption urbain (DPU), lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé (ZAD) ou de périmètre provisoire de ZAD :

- sur tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par ce plan ;
- sur les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;

- dans les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions ;
- les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues par l'article L. 211-12 du code de l'environnement ;
- tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Les communes ayant une carte communale approuvée peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. Dans cette hypothèse, la délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.

Le droit de préemption urbain peut également être exercé à l'intérieur de secteurs présentant un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols délimités par les collectivités compétentes dans leur document d'urbanisme.

Le droit de préemption est institué au bénéfice des communes. Toutefois, elles peuvent déléguer leurs droits à l'État, aux collectivités locales, aux établissements publics y ayant vocation (notamment les établissements publics fonciers) ou aux concessionnaires d'une opération d'aménagement.

Les communes faisant partie d'un EPCI y ayant vocation peuvent, en accord avec l'établissement, leur déléguer leurs compétences. Toutefois, lorsque la loi ou les statuts d'un EPCI lui octroient une compétence en matière de documents d'urbanisme et de ZAC, cette compétence est de plein droit en matière de droit de préemption urbain.

Les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement l'exercer si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date. Toute décision de préemption doit être motivée et mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé.

*b) Le droit de préemption dans les ZAD (articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Les zones d'aménagement différé (ZAD), qui constituent un instrument d'action de l'État, peuvent être créées par décision motivée du préfet, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent. La ZAD est créée par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent. Le préfet peut également délimiter un périmètre provisoire de ZAD. Il

convient de noter qu'en cas de création d'une ZAD ou d'un périmètre provisoire de ZAD, les zones concernées du POS ou du PLU ne sont plus soumises au droit de préemption urbain.

Un droit de préemption est ouvert, dans les ZAD, à la collectivité ou à l'établissement public y ayant vocation, soit, sous certaines conditions, à une société d'économie mixte. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

*c) Le droit de préemption sur les fonds de commerce, fonds artisanaux, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

Ce droit de préemption vise notamment à préserver et maintenir l'artisanat et les petits commerces de proximité en centre-ville.

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption institué par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux. La cession des murs, même si elle est réalisée en même temps que la cession du fonds, relève du droit de préemption urbain.

À la différence du droit de préemption urbain, la commune ne doit pas nécessairement être dotée d'un PLU approuvé pour instituer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.

La commune, ou l'EPCI à qui elle aurait délégué la compétence pour délimiter ce périmètre de sauvegarde, ne reste toutefois propriétaire que provisoirement des biens préemptés par ce biais. En effet, le titulaire du droit de préemption est tenu, dans un délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, de les rétrocéder à une entreprise en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné. Ce délai peut être porté à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal.

### **7.2.1.3. Les permis de construire et autres autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol**

La réforme des permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme, issue de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007, a simplifié les différents mécanismes de contrôle des constructions et des aménagements. C'est ainsi que les onze régimes différents d'autorisation et les quatre régimes de déclaration précédents ont été regroupés en trois autorisations (per-

mis de construire, permis d'aménager, permis de démolir) et une décision de non opposition à déclaration préalable.

## **1. Le champ d'application**

*(articles L. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme)*

La délivrance d'un permis de construire est obligatoire pour la majorité des constructions nouvelles, y compris celles ne comportant pas de fondations, ainsi que pour certains travaux exécutés sur des constructions existantes, notamment ceux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à vingt mètres carrés et les changements de destination de ces constructions.

La délivrance d'un permis d'aménager est obligatoire pour la réalisation de certains travaux, installations et aménagement affectant l'utilisation des sols, notamment la réalisation de lotissements, les installations et travaux divers, l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs et l'aménagement d'un terrain de camping ou caravanes de plus de vingt personnes ou de plus de six tentes.

La délivrance d'un permis de démolir est obligatoire pour les constructions relevant d'une protection particulière (bâtiments inscrits au titre des monuments historiques) ou situées dans des secteurs à enjeux (secteurs sauvegardés, sites). Le conseil municipal a la faculté d'instaurer le permis de démolir sur tout ou partie du territoire communal.

Une décision de non-opposition à déclaration préalable est obligatoire pour les travaux, installations et aménagements de moindre importance, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, notamment les aménagements de terrain de camping ne nécessitant pas un permis d'aménager.

Sont par ailleurs dispensés de toutes formalités au titre du code de l'urbanisme certains projets de constructions, aménagements, installations et travaux figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État et présentant des caractéristiques particulières (très faible importance, très faible durée de maintien en place ou caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés, impératif de secret pour des raisons de sûreté ou de préservation de leur confidentialité pour la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, contrôle exclusivement assuré par une autre autorisation ou législation, nature ou implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, enjeux au regard de l'adaptation au recul du trait de côte ou de la protection des terrains agricoles, naturels et forestiers). Entrent également dans le champ d'application de cette dispense les constructions temporaires et démontables à usage exclusif de relogement temporaire des occupants délogés à titre définitif ou provisoire, lorsque ce relogement intervient dans le cadre d'opérations de lutte contre l'habitat dégradé ou indigne.

Ces derniers projets sont également dispensés de l'obligation de conformité aux règles d'urbanisme relatives à l'utilisation des sols, au même titre que ceux présentant une très faible durée, une implantation sur le domaine public maritime ou un lien avec le recul du trait de côte et la protection de terrains agricoles, naturels et forestiers.

## 2. L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations d'urbanisme

En principe, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire est le maire, au nom de la commune, dans les communes dotées d'un PLU, d'un document d'urbanisme ou d'une carte communale, et le préfet ou le maire au nom de l'État dans les autres communes.

Par exception à ce qui précède, l'autorité administrative de l'État (maire ou préfet) est compétente pour se prononcer au nom de l'État sur certains projets. Il en est notamment ainsi pour :

- les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales ;
- certains ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
- les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national ;
- les opérations ayant fait l'objet d'une convention en application du code de la construction et de l'habitation pour la réalisation de logements sociaux (*article 302-9-1 dudit code*).

Préalablement à la prise de décision, le préfet, lorsqu'il est compétent, recueille l'avis du maire ou du président de l'EPCI concerné.

Les communes membres d'un EPCI peuvent, en accord avec ce dernier, déléguer à l'intercommunalité la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme. Cette délégation de compétence doit être confirmée après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public. Dans ce cas, la délivrance des permis et des autres actes relève de la compétence du président de l'EPCI au nom de cet établissement, étant précisé que le maire doit donner son avis sur chaque demande de permis et chaque déclaration préalable.

Le maire ou le président de l'EPCI compétent doit recueillir l'avis conforme du préfet avant de délivrer le permis et les autres actes lorsque le projet de construction est situé sur une partie du territoire de la commune non couverte par un PLU, une carte communale ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Il en est de même lorsque le projet est situé dans un périmètre où certaines mesures de sau-

vegarde sont applicables lorsque ce périmètre a été institué à l'initiative d'une personne autre que la commune.

Il en est de même pour les demandes de permis et déclarations postérieures à l'abrogation, la constatation d'illégalité par l'autorité compétente ou la juridiction administrative ou, encore, l'annulation par la voie juridictionnelle, d'un PLU, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, lorsque l'abrogation, la constatation ou l'annulation n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur.

Lorsque le maire ou le président de l'EPCI est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis de construire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, l'organe délibérant concerné doit désigner un autre de ses membres pour prendre la décision.

### **3. L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et la naissance de la décision**

#### *a) L'autorité compétente pour l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme*

Lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'EPCI, l'instruction est faite au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI. Dans ce cas, l'autorité compétente peut charger des actes d'instruction :

- les services de la commune ou de l'EPCI compétent ;
- les services d'une autre collectivité territoriale ;
- les services d'un syndicat mixte ;
- une agence départementale ;
- les services de l'État lorsque la commune ou l'EPCI remplissent les conditions de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme ;
- un ou plusieurs prestataires privés conformément à l'alinéa 6 de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme.

Lorsque la décision relève de l'État, l'instruction est obligatoirement faite par les services de l'État.

#### *b) Les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme*

Les délais d'instruction de droit commun sont de :

- un mois pour les déclarations ;
- deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur des maisons individuelles ;
- trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager.

Aucune prolongation du délai d’instruction notifiée lors du dépôt de la demande n’est possible en dehors des cas et conditions prévus par le code de l’urbanisme. La prolongation doit être notifiée au gestionnaire dans le délai d’un mois à compter du dépôt de la demande.

Si le dossier est incomplet, l’administration dispose d’un mois pour solliciter les pièces complémentaires. Passé ce délai, toute demande de pièces complémentaires n’a aucun effet sur le délai d’instruction.

#### *c) La naissance des autorisations d’urbanisme et leur caractère exécutoire*

En principe, une autorisation tacite intervient, à l’issue du délai d’instruction, en cas de silence de l’administration, sauf exceptions (projets notamment soumis à l’autorisation du ministère de la Défense ou au titre des sites classés, ou sur les immeubles classés au titre des monuments historiques). En cas de rejet de la demande et en cas de prescriptions ou de sursis à statuer, la décision doit être motivée. Il en est de même lorsqu’une dérogation ou une adaptation est accordée.

Le code de l’urbanisme organise l’articulation entre l’urbanisme et les autres législations touchant à l’utilisation du sol.

Le permis de construire délivré par le maire ou le président de l’EPCI est exécutoire de plein droit dès lors qu’il a été procédé à sa notification et à sa transmission au représentant de l’État.

### **4. Les compensations financières de l’État**

*(articles L. 1614-9 et R. 1614-41 et suivants du CGCT)*

Historiquement, le transfert de l’État aux communes et à leurs groupements de la compétence en matière d’établissement et de mise en œuvre des documents d’urbanisme a fait l’objet d’une compensation financière qui a pris la forme d’un concours dédié au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) prévu à l’article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Doté de 25,8 M€ en 2025, ce concours réparti par les services déconcentrés de l’État, en particulier les préfetures et les directions départementales des territoires (DDT), permet de financer l’élaboration, la modification, la révision ou la mise en cohérence des documents d’urbanisme suivants :

- les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- les schémas de secteurs ;
- les plans locaux d’urbanisme, qu’ils soient communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi) ;
- les règlements locaux de publicité ;
- les cartes communales ;
- certains documents d’urbanisme spécifiques à certaines collectivités territoriales.

L'instruction des demandes et la hiérarchisation des projets sont réalisées par les services déconcentrés de l'État précités, sous réserve du respect du champ des opérations pouvant être financées rappelé *supra*. À l'issue de cette phase, le préfet de département établit, après avis du collège des élus de la commission de conciliation, le barème des opérations pouvant être accompagnées au regard des priorités retenues, ainsi que la liste et les montants revenant aux bénéficiaires du concours dédié.

## 7.2.2. Les biens communaux

### ▷ *Consistance et gestion du domaine public*

#### **Consistance du domaine public**

Les biens immobiliers des communes peuvent appartenir au domaine public immobilier général ou à des domaines publics spécifiques (maritime, fluvial, routier, aéroportuaire...) qui correspondent à des catégories de biens déterminés par la loi.

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confère un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public immobilier. En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont :

- soit affectés à l'usage direct du public ;
- soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Cette définition repose tout d'abord sur un critère permanent, à savoir celui de l'appartenance exclusive du bien à une personne publique. En effet, un bien appartenant à une commune et qui fait l'objet d'une copropriété avec des personnes privées ne peut être soumis au régime de la domanialité publique (*CE, 11 février 1994, Cie d'assurance Préservatrice Foncière*).

En outre, elle prévoit également deux critères alternatifs qui reposent sur l'affectation du bien, soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

Dans le premier cas, il convient de ne pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture à l'usage du public. Ainsi, le fait qu'une plage ou une forêt soit ouverte au public ne suffit pas à la faire dépendre du domaine public.

Dans le deuxième cas, le critère de l'aménagement indispensable retenu pour l'affectation des biens au service public conduit à un resserrement du périmètre de la domanialité publique. Cet aménagement doit représenter un caractère indispensable pour l'exécution des missions de service public. Un simple aménagement spécial n'est pas suffisant : à titre d'exemple, de simples bureaux administratifs situés dans une annexe de la mairie pourront être considérés comme relevant du domaine privé de la commune. Les travaux relatifs à ces aménagements

doivent être réalisés de façon certaine et effective, sans pour autant être nécessairement achevés.

En ce qui concerne les domaines publics particuliers définis par la loi, le CG3P précise également la consistance, d'une part, du domaine public maritime et fluvial, en distinguant les biens relevant du domaine artificiel et du domaine naturel et, d'autre part, du domaine public aéronautique, routier et ferroviaire.

Le CG3P (article L. 2112-1) donne une définition du domaine public mobilier, non pas générale mais au contraire orientée vers les biens mobiliers à vocation culturelle. Cette définition est principalement issue de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques. Elle vise les biens présentant un intérêt public pour l'histoire, l'archéologie, la science ou la technique et établit corrélativement une liste non exhaustive de biens à l'image des archives publiques ou des collections de musées.

### **Utilisation du domaine public**

Les articles L. 2122-1 à 2122-4 du CG3P prévoient que nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre l'y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d'usage qui appartient à tous.

#### *Caractéristiques de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public*

Cette occupation ou cette utilisation est temporaire, précaire et révocable.

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent, toutefois, être assorties de droits réels. Les communes et les autres collectivités territoriales peuvent ainsi conclure sur leur domaine public soit des baux emphytéotiques administratifs (BEA), dont le régime juridique est codifié au sein des articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du CGCT, soit des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constitutives de droits réels, dont les modalités d'application sont régies par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, et à la suite de la publication de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, les titres autorisant l'occupation du domaine public doivent faire l'objet, sauf exception, d'une procédure de sélection préalable lorsque l'autorisation d'utilisation ou d'occupation est délivrée en vue d'une exploitation économique (articles L. 2122-1-1 et suivants du CG3P).

#### *Paiement d'une redevance*

Les articles L. 2125-1 à L. 2125-6 du CG3P indiquent que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Ainsi, l'article L. 2125-1 du CG3P prévoit, lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité

routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier, qu'elle n'est pas soumise à redevance.

Il prévoit également que l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous, soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même. Elle peut également être délivrée gratuitement lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les portes et les gares. En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

La gratuité, dans les cas prévus par la loi, demeure toutefois seulement une faculté et la commune peut prévoir malgré tout le paiement d'une redevance, y compris dans les hypothèses listées à l'article L. 2125-1 du CG3P.

Les redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L. 2125-3 à L. 2125-5 et L. 2321-3 et suivants du CG3P. Les redevances dues tiennent compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

### *Servitudes*

À l'origine, les servitudes établies sur le domaine public devaient être préexistantes à l'incorporation du bien dans ce domaine. Dans son article L. 2122-4, le CG3P a prévu une innovation majeure, en permettant la constitution de servitudes sur le domaine public existant, à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien qu'elles grèvent.

### *Modalités de gestion*

On distingue le transfert de gestion entre personnes publiques et la modification d'affectation d'un bien par l'État.

S'agissant du transfert de gestion entre personnes publiques, les communes peuvent opérer, entre elles ou avec les autres personnes publiques, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public, en vue de permettre au bénéficiaire de ce transfert de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation (article L. 2123-3 du CG3P). La commune demeure propriétaire du bien transféré et le récupère gratuitement dès qu'il n'est plus utilisé conformément à son affectation. De plus, la commune conserve la maîtrise de l'affectation de ce bien et peut mettre fin au transfert sous réserve du paiement d'une

indemnité, à condition que la convention de transfert le prévoit et lorsque le transfert ne découle pas d'un arrêté de cessibilité pris dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.

En ce qui concerne la modification d'affectation d'un bien par l'État, le CG3P a codifié la jurisprudence relative à la théorie des mutations domaniales (article L. 2123-4 du CG3P). Cette procédure autorise l'État, en cas d'opposition de la commune et lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie, à modifier l'affectation des dépendances du domaine public d'une commune, pour la durée de la nouvelle affectation. Dans ce cas, la commune peut prétendre à l'octroi, par l'État, d'une indemnisation (article L. 2123-6 du CG3P).

### *Sortie du bien du domaine public*

Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement (article L. 2141-1 du CG3P). Ainsi, la sortie d'un bien du domaine public communal est conditionnée, d'une part, par une désaffectation matérielle du bien et, d'autre part, par une délibération de la commune constatant cette désaffectation et portant déclassement du bien. Le bien intègre, à l'issue, le domaine privé de la commune.

## ▷ *Consistance et gestion du domaine privé de la commune*

### **Consistance du domaine privé**

Le CG3P donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P).

De plus, quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, et les bois et forêts soumis au régime forestier.

### **Utilisation du domaine privé**

Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles du droit privé, en l'absence de dispositions spécifiques.

L'article L. 2241-1 du CGCT indique que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...]»*.

L'article L. 2122-21 du CGCT précise que le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de conservation et d'administration des propriétés de la commune et de passation des baux.

## ▷ *L'acquisition des biens par les communes*

Les communes peuvent accroître leur patrimoine en faisant l'acquisition de biens mobiliers, immobiliers ou de droits réels.

Ces acquisitions peuvent être réalisées selon deux modalités :

- soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange, ou des procédés de droit public, à savoir l'expropriation et l'exercice du droit de préemption ;
- soit à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et legs ou de l'acquisition de biens sans maître.

### **Les acquisitions à titre onéreux**

Le CG3P renvoie aux dispositions du code civil et du CGCT, pour l'achat et l'échange, et à celles prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'urbanisme pour l'expropriation et le droit de préemption.

### **Les acquisitions relevant du droit privé : l'achat et l'échange**

Les acquisitions à l'amiable d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

Toute acquisition d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision motivée prise par l'organe délibérant de la commune (article L. 2241-1 du CGCT).

L'acte d'acquisition est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée (article L. 1311-13 du CGCT). Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis préalable du service des domaines (articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du CGCT), portant sur la valeur du bien.

### **Les acquisitions relevant du droit public : l'expropriation et le droit de préemption**

L'expropriation est une procédure à la fois administrative et judiciaire par laquelle l'État, notamment pour le compte d'une commune, peut contraindre une personne privée (ou une personne publique en ce qui concerne son domaine privé) à céder, à une autre personne publique ou privée, la propriété de tout ou partie d'un bien immobilier, ou de tout autre droit réel immobilier, dans un but d'utilité publique moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité. La procédure d'expropriation est régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à une commune d'acheter, en priorité, des biens mis en vente dans des zones préalablement définies. Le but de

cette procédure est de réaliser des opérations d'intérêt général. La procédure applicable au droit de préemption est définie aux articles L. 211-1 à L. 211-7 du code de l'urbanisme. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de documents d'urbanisme, c'est cet établissement qui détient le droit de préemption urbain.

Les communes ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale compétent, peuvent également exercer un droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les projets d'aménagement commercial au sein d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité établi à cet effet. Ce droit de préemption est exercé dans les conditions des articles L. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme.

## **Les acquisitions à titre gratuit**

### *Les dons et legs*

Les communes et leurs établissements publics peuvent percevoir le produit de dons et legs, dans les conditions prévues aux articles L. 2242-1 à L. 2242-4 du CGCT.

Par ailleurs, la révision des conditions et charges grevant les donations consenties au profit des communes et de ses établissements publics est régie, en application de l'article L. 1311-17 du CGCT, par les articles 900-2 à 900-8 du code civil.

Enfin, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a simplifié les dispositions de l'article L. 2242-2 du CGCT pour prévoir que lorsqu'un don ou un legs est fait à un hameau ou à un quartier qui ne constitue pas une section de commune, le conseil municipal statue sur l'acceptation de cette libéralité. En cas d'acceptation, la commune gère le bien dans l'intérêt du hameau ou du quartier concerné.

### *Les biens sans maître*

En application de l'article 713 du code civil et de l'article L. 1123-1 du CG3P, les biens immobiliers qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la commune peut renoncer à exercer ce droit, au bénéfice de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. L'EPCI peut lui-même renoncer à exercer son droit au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou du conservatoire régional d'espaces naturels si l'une des deux institutions en fait la demande. À défaut, la propriété des biens sans maître revient à l'État. En revanche, les biens immobiliers issus des successions en déshérence demeurent, en application de l'article 539 du code civil, la propriété de l'État.

Deux catégories de biens sans maître doivent être distinguées.

*(a) Les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis l'un des délais prévus à l'article L. 1123-1 précité et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté.*

Ces biens deviennent la propriété de la commune de plein droit, sans que la collectivité ait besoin de prendre un acte en ce sens.

Le délai de principe à l'issue duquel la commune devient propriétaire de ces biens est de trente ans.

Par dérogation, depuis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », le délai est ramené à dix ans lorsque les biens se situent dans certains périmètres (périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire au sens de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, zone de revitalisation rurale au sens de l'article 1456 A du code général des impôts, quartier prioritaire de la politique de la ville au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine). Ce délai dérogatoire s'applique aux biens faisant partie de successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 et non encore partagées le 22 février 2022, soit à la date d'entrée en vigueur de la loi 3DS.

*(b) Les biens qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers.*

Par arrêté, un maire peut constater qu'un bien remplit ces conditions, le cas échéant après avoir demandé à l'administration fiscale les informations nécessaires relatives à l'acquittement des taxes foncières. En cas de demande, l'administration fiscale est tenue de transmettre au maire les informations demandées, sans pouvoir opposer le secret fiscal.

Si, dans les six mois suivant l'accomplissement de mesures de publicité et d'affichage de l'arrêté précité, aucun propriétaire ne s'est fait connaître, la commune peut incorporer le bien dans son domaine par délibération de son organe délibérant. Le maire constate ensuite l'incorporation du bien par arrêté.

---

Le propriétaire d'un bien sans maître ayant intégré le patrimoine de la commune peut toutefois en exiger la revendication, ou une indemnisation, si la restitution n'est plus possible, dans les conditions prévues à l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

---

## Les parcelles en l'état d'abandon manifeste

Le régime des parcelles en l'état d'abandon manifeste est codifié aux articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'engagement de la procédure est à l'initiative du maire lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus.

Le maire constate par procès-verbal provisoire l'abandon manifeste d'une parcelle après qu'il a été procédé à la recherche dans le fichier immobilier ou au livre foncier des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal est affiché pendant trois mois en mairie et sur le lieu concerné par la procédure et une publication est réalisée dans deux journaux locaux publiés dans le département. Il est également notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés. Dans le cas où l'un de ces derniers n'a pas pu être identifié, la notification est faite en mairie.

Passé un délai de 3 mois à compter de l'accomplissement des mesures précitées, et sauf à ce que les propriétaires aient, durant ce délai, mis fin à l'abandon manifeste de la parcelle ou se soient engagés à réaliser des travaux, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle concernée.

Il saisit ensuite le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste pour en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou de tout autre organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement, y compris, le cas échéant, en vue de l'implantation d'installations industrielles, soit de la création de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations.

Si la phase administrative de la procédure d'expropriation ne nécessite pas la tenue d'une enquête publique, le maire doit mettre à disposition du public un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, pendant une durée minimale d'un mois. À la demande du maire ou en cas de carence de celui-ci, dans un délai de six mois à compter de la déclaration d'état manifeste d'abandon, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou du conseil départemental peut constituer le dossier.

Le dossier et les observations du public sont ensuite transmis au préfet qui, par arrêté :

- déclare l'utilité publique du projet ;
- déclare cessibles les biens concernés ;

- indique le bénéficiaire de l'expropriation ;
- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers ;
- fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle (au moins 2 mois après la publication de l'arrêté déclarant l'utilité publique).

L'arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département, affiché en mairie et notifié aux éventuels propriétaires et titulaires de droits réels immobiliers.

Ensuite, l'expropriation est poursuivie dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

## ▷ *La cession des biens*

### **Les biens relevant du domaine public**

#### *Règles générales*

L'article L. 1311-1 du CGCT reprend les dispositions de l'article L. 3111-1 du CG3P qui précise que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Par conséquent, la collectivité territoriale devra, pour céder un bien de son domaine public, le déclasser préalablement, afin de l'incorporer dans son domaine privé (*voir supra les dispositions relatives à la sortie des biens du domaine public*).

#### *Règles particulières : la cession des biens sans déclassement préalable (article L. 3111-1 et suivants du CG3P) et la cession avec déclassement par anticipation (article L. 2141-2 du CG3P)*

Les dispositions des articles L. 3111-1 et suivants du CG3P autorisent par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public évoqué précédemment, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public entre personnes publiques, sans déclassement préalable.

Ces mesures sont de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

L'article L. 2141-2 du CG3P permet de déclasser un bien du domaine public en vue de le céder, alors même que ce bien reste affecté à l'usage direct du public ou à un service public pendant une durée déterminée, qui ne peut excéder trois ans. Ce mécanisme permet donc une cession d'un bien relevant du domaine public préalablement à sa désaffectation effective, dans un souci de gain de temps et de bonne administration. Toutefois, afin de garantir les intérêts des collectivités territoriales, une étude d'impact pluriannuelle tenant compte de l'aléa devra être présentée à l'organe délibérant de la collectivité territoriale, qui se prononcera alors par une délibération motivée sur le projet de cession du bien du domaine

public. Par ailleurs, une fois cette étape accomplie, l'acte de vente lui-même devra prévoir de manière explicite et précise les modalités de la résolution éventuelle de la vente. Le montant des pénalités prévues par cette clause résolutoire devra faire l'objet d'une provision. Ce dispositif doit être utilisé avec prudence, au regard des conséquences financières qu'il peut avoir pour la collectivité territoriale, en cas de résolution de la vente. Enfin, il convient de souligner que le déclassement anticipé ne s'applique pas au domaine public routier, dont les conditions de déclassement sont prévues par le code de la voirie routière et non par les articles L. 2141-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

## Les biens relevant du domaine privé

### *Cessions à titre onéreux*

Le domaine privé communal est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont aliénables et prescriptibles.

L'article L. 2241-1 du CGCT indique que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines* ». Les services locaux des domaines doivent être saisis par la commune pour que ceux-ci émettent un avis relatif à la valeur vénale du bien. Cet avis, obligatoire, ne lie toutefois pas la commune sur le prix de cession.

L'article L. 2122-21 du CGCT précise que le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de vente et d'échange.

### *Cessions à titre gratuit*

Les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien sont en principe interdites. Les collectivités territoriales peuvent, cependant, consentir des rabais sur le prix de vente ou sur la location de biens immobiliers, en application des dispositions prévues aux articles R. 1511-4 et suivants du CGCT.

## ▷ *Obligations du maire en cas de conflit d'intérêts*

Lorsque le maire détient un intérêt personnel dans le cadre d'une transaction réalisée par la commune qui ne l'implique pas directement (vente d'un bien communal à un proche par exemple), il lui appartient de s'abstenir de participer à l'examen du dossier ainsi qu'à la prise de décision.

Cependant, le fait, pour le maire, comme pour tout élu exerçant des fonctions exécutives, de contracter à titre personnel avec la collectivité qu'il administre l'expose au délit de prise illégale d'intérêts.

À titre dérogatoire, l'article 432-12 du code pénal autorise néanmoins ces élus, uniquement dans les communes de 3 500 habitants au plus et dans des conditions strictement définies, à réaliser un certain nombre d'opérations avec la commune dans laquelle ils exercent leur mandat. Dans ce cadre, ils peuvent :

- traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros ;
- acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement, après estimation des biens concernés par le service des domaines et autorisation par une délibération motivée du conseil municipal ;
- acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle, après estimation des biens concernés par le service des domaines et autorisation par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans ces trois cas, l'élu intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat (débat et vote) et le conseil municipal, qui ne peut décider de se réunir à huis clos sur ces transactions, désigne un autre de ses membres pour représenter la commune.

### 7.2.3. Enquêtes publiques et participation du public

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre, en tant que principe à valeur constitutionnelle, le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

L'un des principaux outils de mise en œuvre de la participation du public est l'enquête publique. Il en existe deux grands types :

- les enquêtes publiques environnementales, relatives aux projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement (*articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement*) ;
- les enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique (DUP), en cas de recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (*articles L. 1, L. 110-1, L. 112-1 et R. 111-1 à R. 112-24 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*), étant précisé que lorsque la DUP porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par le code de l'environnement.

S'y ajoutent des enquêtes publiques spécifiques, régies par des dispositions législatives particulières. Ces enquêtes, extrêmement nombreuses et diversifiées, ne sont pas traitées par le présent guide.

Il existe par ailleurs un dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce et individuelles des autorités publiques, applicable en l'absence de disposition législative particulière, prévoyant les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant, en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public.

### ▷ *La procédure d'enquête publique préalable aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement*

Lorsque les communes réalisent des aménagements, des ouvrages ou des travaux, qui, en raison de leur nature, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ces opérations sont soumises à enquête publique. Cette enquête a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin de permettre à la personne publique, dans le cas d'espèce la commune, de disposer des éléments nécessaires à son information.

Les dispositions applicables à ces enquêtes ont été codifiées au sein des articles L. 123-1 à L. 123-18 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement.

#### **Les opérations susceptibles d'affecter l'environnement**

En application des dispositions de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, font l'objet d'une enquête publique environnementale :

- les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 du même code, à l'exception notamment des projets de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du code de l'environnement, ou L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme, notamment les SCOT, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;
- les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du code de l'environnement ;

- les autres documents d’urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumis par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique.

### **L’ouverture de l’enquête**

*(articles L. 123-3 et R. 123-3 du code de l’environnement)*

L’autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l’enquête est requise l’est également pour l’ouverture et l’organisation de l’enquête publique.

Lorsque le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l’enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l’enquête. Dans ce cas, cette décision désigne l’autorité chargée de coordonner l’organisation de l’enquête et d’en centraliser les résultats.

### **La publicité de l’enquête**

*(articles L. 123-10 et R. 123-9 et R. 123-11 du code de l’environnement)*

Quinze jours au moins avant l’ouverture de l’enquête et tout au long de son déroulement, le maire doit assurer l’information du public par voie dématérialisée, par voie d’affichage sur le(s) lieu(x) concerné(s) par l’enquête et, selon l’importance et la nature du projet, plan, programme, par voie de publication locale.

L’information porte sur :

- l’objet de l’enquête ;
- la décision pouvant être adoptée au terme de l’enquête et les autorités compétentes pour statuer ;
- le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d’enquête ;
- la date d’ouverture de l’enquête, sa durée et ses modalités ;
- l’adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d’enquête peut être consulté ;
- les heures et lieux de consultation du dossier d’enquête et du registre ;
- l’existence d’une évaluation environnementale ou d’une étude d’impact, et lorsqu’il a été émis, l’existence de l’avis de l’autorité administrative de l’État compétente en matière d’environnement.

### **Le dossier soumis à enquête**

*(articles L. 123-12 et R. 123-8 du code de l’environnement)*

Le dossier est mis en ligne pendant toute la durée de l’enquête et reste consultable durant la même période sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés. Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public.

Si le plan, projet ou programme a fait l'objet d'une procédure de débat public, de concertation préalable ou d'une autre procédure de participation du public, le dossier comporte le bilan et la synthèse des observations et propositions formulées par le public.

*(articles L. 123-9 et L. 123-17 et R. 123-24 du code de l'environnement)*

La durée de l'enquête est fixée par l'autorité compétente chargée de l'ouvrir et de l'organiser. Elle ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans ou programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale, et à quinze jours pour ceux non soumis à évaluation environnementale. Le commissaire enquêteur peut, par décision motivée, la prolonger pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.

Lorsque les projets qui ont fait l'objet de l'enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, une nouvelle enquête devra être organisée. Exception faite des cas où, avant l'expiration de ce délai, la durée de validité de l'enquête initiale a été prorogée pour une nouvelle durée de cinq ans par décision de l'autorité compétente en vue de laquelle l'enquête a été organisée (par exemple, le maire pour un projet communal).

### **La désignation et l'indemnisation du commissaire enquêteur**

*(articles L. 123-4, L. 123-5 et L. 123-18, R. 123-4, R. 123-5 et R. 123-44 et suivants du code de l'environnement)*

Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont désignés, à la demande de l'autorité organisatrice de l'enquête, par le président du tribunal administratif (ou le magistrat qu'il délègue) dans le ressort duquel se situe le siège de cette autorité. Ce choix s'opère parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude, dans les quinze jours suivant la demande.

Le commissaire enquêteur devant répondre à une exigence d'impartialité, les personnes intéressées à l'opération en raison de leurs fonctions ou à titre personnel ne peuvent être désignées pour remplir ce rôle.

L'indemnisation des commissaires enquêteurs, ainsi que l'ensemble des frais de l'enquête sont pris en charge par le maître d'ouvrage.

### **Le déroulement de l'enquête**

*(articles L. 123-13 et R. 123-13 à R. 123-18 du code de l'environnement)*

Le commissaire enquêteur doit conduire l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de participer effectivement au processus de décision. Il lui permet de présenter ses observations et propositions selon les modalités précisées dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête.

Il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête lorsque ce dernier le demande. Il peut en outre entendre toute personne ou service dont il juge

l'audition utile, visiter les lieux concernés par le projet (à l'exception des lieux d'habitation), ou encore organiser et présider une réunion d'échange et d'information avec le public en présence du maître d'ouvrage.

Par ailleurs, le commissaire enquêteur se tient à la disposition de toutes les personnes concernées par le projet qui souhaitent être entendues.

### **Les conclusions de l'enquête**

*(articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement)*

Au terme de l'enquête publique, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées. Le rapport, qui comporte notamment le rappel du projet, doit faire état des observations et propositions qui ont été faites au cours de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles apportées par le maître d'ouvrage. Dans ses conclusions motivées, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête précise si ces dernières sont favorables, favorables sous réserve ou bien encore défavorables au projet.

Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique, et sur support papier sur le lieu de consultation pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête.

### ▷ *La procédure d'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique*

Cette procédure, préalable à la déclaration d'utilité publique, s'applique aux opérations pour lesquelles une expropriation est nécessaire. Elle est régie par l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP), qui en pose le principe, et par les articles L. 110-1, L. 112-1etR.111-1 à R. 112-24 du même code, qui l'organisent.

### **L'ouverture de l'enquête**

L'enquête publique de droit commun est ouverte par arrêté préfectoral. Par conséquent, lorsqu'une commune souhaite acquérir un terrain par voie d'expropriation pour la réalisation d'un projet, le conseil municipal, par délibération, doit demander au préfet d'ouvrir l'enquête.

L'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête doit contenir :

- l'objet de l'enquête (*article R. 112-12 du CECUP*) : il correspond à la description de l'ensemble du projet pour lequel l'expropriant a demandé le recours à la procédure d'expropriation. Il convient de noter que la déclaration d'utilité publique, prise ultérieurement, ne pourra porter que sur le projet en question, toute modification substantielle nécessitant l'ouverture d'une nouvelle enquête ;

- la durée de l'enquête (*article R. 112-12 du CECUP*) : la durée de l'enquête ne peut être inférieure à quinze jours. En revanche, il n'existe pas de durée maximale prévue par les textes ;
- le lieu et les horaires de l'enquête (*articles R. 112-8 à R. 112-12 du CECUP*) : le lieu de l'enquête est l'endroit où est déposé le dossier soumis à l'enquête, où le public peut le consulter et où est ouvert le registre d'enquête, et le lieu où siège le commissaire enquêteur. En pratique, il s'agit soit de la préfecture du département soit d'une mairie. Lorsque l'opération doit être réalisée sur le territoire et pour le compte d'une seule commune, l'enquête doit en principe être ouverte à la mairie de cette dernière. Dans ce cas, le maire doit mettre à la disposition du public des locaux où les personnes pourront venir consulter le dossier d'enquête, rencontrer le commissaire enquêteur et consigner leurs observations sur le registre d'enquête. Les horaires d'ouverture de ces locaux pourront correspondre aux horaires de travail des services administratifs ;
- la publicité de l'enquête (*articles R. 112-14 et R. 112-15 du CECUP*) : un avis informant le public de l'ouverture d'une enquête doit, huit jours au moins avant le début de l'enquête, être affiché et publié dans deux journaux locaux par la préfecture. Dans les communes concernées par l'enquête publique, le maire est chargé, en outre, d'afficher et de publier cet avis ;
- les observations du public (*article R. 112-17 du CECUP*) : les observations du public peuvent être soit consignées sur le registre d'enquête, soit adressées par écrit au lieu de dépôt du dossier, soit recueillies directement par le commissaire enquêteur.

### **La désignation du commissaire enquêteur**

*(articles R. 111-1 et R. 111-2 du CECUP et articles R. 123-5 et R. 123-44 à R. 123-45-4 du code de l'environnement)*

L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur ou, pour les opérations importantes, par une commission d'enquête. Le commissaire ou les membres de la commission sont choisis par le préfet parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude. Le montant de leurs indemnités est fixé par arrêté du préfet, sur justificatifs.

Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur.

### **La clôture de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur**

*(articles R. 112-18 à R. 112-24 du CECUP)*

À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé, selon le lieu de son dépôt par le préfet ou par le maire, puis transmis dans les vingt-quatre heures avec le dossier d'enquête au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête. Ce dernier rédige ensuite un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération.

Les conclusions et le dossier sont enfin transmis à la préfecture. Une copie du rapport est communiquée aux communes sur le territoire desquelles s'est déroulée l'enquête.

Lorsque le commissaire enquêteur a émis des réserves, l'expropriant doit décider par délibération s'il lève ces réserves (et comment il compte les lever) ou s'il décide de passer outre. Si l'expropriant ne modifie pas son projet en fonction des réserves du commissaire enquêteur, l'avis du commissaire enquêteur sera réputé défavorable.

Lorsque l'opération porte sur un projet communal et que les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables à la déclaration d'utilité publique de ce projet, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint au dossier transmis au préfet. Faute d'une délibération prise dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est considéré comme ayant renoncé à son projet (*article R. 112-23 du CECUP*).

### **L'enquête parcellaire**

(*articles R. 131-1 à R. 131-14 du CECUP*)

L'expropriation pour cause d'utilité publique nécessite également une autre enquête publique, dite « enquête parcellaire » qui a pour objet de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet et d'identifier avec exactitude les propriétaires concernés. L'enquête parcellaire intervient généralement après l'édiction de la DUP. Elle peut cependant parfois être menée conjointement à l'enquête publique préalable à la DUP lorsque l'expropriant est en mesure, avant la DUP, de déterminer les parcelles à exproprier et de dresser le plan parcellaire ainsi que la liste des propriétaires (*article R. 131-14 du CECUP*). Dans cette hypothèse, le préfet prend un arrêté d'ouverture conjoint pour les deux enquêtes, un seul commissaire est nommé mais il rendra deux rapports et avis portant distinctement sur l'utilité publique d'une part, et sur l'enquête parcellaire d'autre part. L'enquête parcellaire peut également ne pas avoir lieu, en vertu des dispositions de l'article L. 132-1 du CECUP qui dispose que le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou des droits réels à exproprier si cette liste n'apparaît pas dans la DUP. Dans cette dernière hypothèse, la DUP vaudra également arrêté de cessibilité, à condition toutefois que l'enquête publique ait suivi également les exigences de l'enquête parcellaire (*article R. 132-4 du CECUP*).

### **▷ *Les enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique d'opérations susceptibles de porter atteinte à l'environnement***

En application de l'article L. 110-1 al. 2 du code de l'expropriation, lorsqu'une opération d'expropriation est susceptible de porter atteinte à l'environnement, l'enquête publique se déroule en application des articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement (voir *supra*).

## ▷ *Dispositif de participation du public applicable hors procédures particulières*

Les articles L. 123-19-1 à L. 123-19-6 du code de l'environnement, dans leur numérotation issue de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, organisent les procédures de participation du public autres que l'enquête publique.

Ce dispositif prévoit la mise à disposition par voie électronique du projet de décision accompagné d'une note de présentation et le recueil des observations du public. La durée de la consultation est de quinze jours minimum pour les décisions individuelles et de vingt-et-un jours pour les décisions réglementaires et d'espèce (articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du code de l'environnement).

### **Types de décisions concernées**

Ce dispositif s'applique aux décisions ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

Ne sont pas concernées :

*S'agissant des décisions réglementaires et d'espèce :*

- les décisions sans incidence sur l'environnement, étant précisé que seront regardées comme telles les décisions ayant sur ce dernier un effet indirect ou non significatif (article L. 123-19-1 du code de l'environnement).

*S'agissant des décisions individuelles :*

- les décisions n'ayant pas un effet direct ou significatif sur l'environnement ;
- les décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation ;
- les décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction (article L. 123-19-2 du code de l'environnement) ;
- les décisions pour lesquelles la participation du public ne pourrait être organisée sans porter atteinte à des intérêts protégés par la loi et mentionnés au I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement (article L. 123-19-5 du même code) ;
- les décisions individuelles prises dans le cadre de lignes directrices / instructions par lesquelles l'autorité administrative compétente a défini des critères en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont procèdent ces décisions, sous réserve que ces lignes directrices aient été soumises à participation du public dans des conditions conformes à l'article L. 123-19-1, que leurs énoncia-

tions permettent au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions individuelles concernées et qu'il n'y ait pas été dérogé (article L. 123-19-6, 2° du code de l'environnement).

*Sont encore soustraites à la procédure de participation du public :*

- les décisions ayant un effet direct ou significatif sur l'environnement mais pour lesquelles l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public (article L. 123-19-3 du code de l'environnement) ;- les décisions prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci (*article L. 123-19-6, 1° du code de l'environnement*).

### **Dispositif alternatif**

Des modalités alternatives de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce et individuelles sont prévues pour les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants (*article L. 123-19-1, III, al. 1<sup>er</sup> et der. al. du code de l'environnement*) ainsi que pour les communes de moins de 2 000 habitants (*article L. 123-19-1, IV du code de l'environnement*) pour l'élaboration des décisions réglementaires et d'espèce.

Pour l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce ou individuelles, les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants, peuvent, si elles l'estiment préférable ou si leurs moyens ne leur permettent pas de procéder différemment, procéder à la consultation du public sur support papier.

Pour l'élaboration des décisions individuelles dans les communes de moins de 2 000 habitants, une réunion publique peut être organisée.

## **7.3 DÉFINIR LA POLITIQUE DE L'HABITAT**

### **7.3.1. Les pouvoirs de police générale et spéciale du maire en matière d'habitat**

L'ordonnance n° 2020-114 du 16 septembre 2020 a harmonisé et simplifié les polices spéciales en matière de lutte contre l'habitat indigne, dans le but de faciliter l'action publique, notamment au niveau communal. Codifiées aux articles

L. 511-1 et s. du code de la construction et de l'habitation, ses dispositions s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### ▷ *La police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, des locaux et des installations (LHI)*

Comptant auparavant plus de dix polices spéciales déclinées dans des codes différents, la réforme a créé une police unique de la sécurité et de la salubrité. Quatre faits générateurs, à l'origine du déclenchement de cette police unique, sont prévus à l'article L. 511-2 du CCH. L'autorité compétente pour déclencher la procédure est déterminée en fonction du fait générateur :

Fait générateur/situation d'habitat indigne	Autorité compétente
1°) les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques, qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers	Maire (Président de l'EPCI en cas de transfert de ce pouvoir de police spéciale sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du CGCT)
2°) le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation	Maire (Président de l'EPCI en cas de transfert de ce pouvoir de police spéciale sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du CGCT)
3°) l'entreposage dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation de matières explosives ou inflammables, lorsqu'il est en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers	Maire (Président de l'EPCI en cas de transfert de ce pouvoir de police spéciale sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du CGCT)
4°) l'insalubrité : la définition de cette notion d'insalubrité est effectuée par renvoi aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique Article L. 1331-22 du CSP : Tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes est insalubre.	Préfet

La procédure à suivre est similaire, quelle que soit la situation d'habitat indigne concernée.

Toute personne ayant connaissance de faits révélant une situation d'habitat indigne a l'obligation de la signaler à l'autorité compétente, qui dispose d'un droit de visite sur les lieux.

Un rapport est établi afin de constater la situation. S'agissant des situations dont le traitement relève de la compétence du maire, il est établi par les services municipaux compétents, par les services départementaux d'incendie et de sécurité dans certains cas, ou par un expert désigné par le juge administratif sur demande du maire.

Il est à noter qu'en matière d'insalubrité, le maire a également un rôle à jouer : il peut saisir l'agence régionale de santé en lui demandant d'engager la procédure spéciale de traitement ou mobiliser le service communal d'hygiène et de santé pour instruire les dossiers d'insalubrité en vue de proposer un arrêté au préfet.

À l'issue d'une procédure contradictoire, le maire prend un arrêté de mise en sécurité prescrivant la réalisation, dans un délai qu'il fixe, de celles des mesures suivantes nécessitées par les circonstances :

- 1° La réparation ou toute autre mesure propre à remédier à la situation y compris, le cas échéant, pour préserver la solidité ou la salubrité des bâtiments contigus ;
- 2° La démolition de tout ou partie de l'immeuble ou de l'installation ;
- 3° La cessation de la mise à disposition du local ou de l'installation à des fins d'habitation ;
- 4° L'interdiction d'habiter, d'utiliser, ou d'accéder aux lieux, à titre temporaire ou définitif.

L'arrêté prévoit une astreinte par jour de retard à réaliser les mesures prescrites.

En cas de situation d'urgence se caractérisant par un danger imminent, l'arrêté peut être pris sans procédure contradictoire préalable.

Par décision motivée, l'autorité compétente peut faire procéder d'office à l'exécution des prescriptions de l'arrêté. Toute mesure nécessaire peut être prise, voire aller jusqu'à la démolition, prescrite sur jugement du tribunal judiciaire.

Le recouvrement des frais se fait alors comme en matière de contributions directes ou créances étrangères à l'impôt et au domaine.

### **La police administrative spéciale de la sécurité des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'habitation (ERP)**

Indépendamment des procédures de mise en sécurité et de traitement de l'insalubrité qui leur sont applicables, les établissements recevant du public (ERP) à usage d'hébergement, tels que les hôtels meublés, résidences, sont soumis aux dispositions des articles L. 184-1 et suivants du CCH relatifs aux règles de protection contre les risques d'incendie et de panique. Le contrôle de ces règles incombe au maire ou au président d'intercommunalité (en cas de transfert des polices spéciales du maire) qui peut contraindre l'exploitant et le propriétaire des murs à réaliser des travaux de mise en conformité.

Les occupants sont protégés selon le régime de droit commun prévu par les dispositions des articles L. 521-1 et suivants du CCH (suspension du loyer, etc.), l'obligation de relogement ou d'hébergement éventuel étant mis à la charge de

l'exploitant ou du propriétaire solidairement tenus. À défaut d'exécution dans le délai précisé à l'arrêté et en cas de mise en demeure infructueuse, le maire procède d'office aux travaux prescrits. Les frais consécutifs peuvent être également recouverts contre le propriétaire solidairement tenu avec l'exploitant.

### **Le relogement (articles L. 521-1 et suivants du CCH)**

En application de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, les propriétaires et les exploitants de locaux d'hébergement ont l'obligation d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants et de contribuer au coût correspondant.

Ainsi, si l'état du bâtiment ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, le maire peut assortir, si nécessaire, son arrêté de péril ou son arrêté de sécurité relatif à un hôtel d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou d'utiliser les lieux. Il incombe, dans ce cas, au propriétaire d'assurer le relogement des occupants.

En cas de carence de ce dernier, le maire doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour héberger ou reloger les occupants. Les frais ainsi générés restent à la charge des exploitants ou des propriétaires.

Cependant, les communes peuvent se trouver confrontées à des propriétaires inconnus ou insolubles, et rencontrer de ce fait des difficultés pour récupérer les sommes engagées.

Tout d'abord, lorsque les propriétaires sont inconnus, la commune peut acquérir les biens concernés, afin de se rembourser des dépenses engagées, selon la procédure décrite à l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

En ce qui concerne les propriétaires insolubles, il est nécessaire de mettre en œuvre les procédures de recouvrement de créance (article L. 1617-5 du CGCT) et d'exécution forcée.

### **▷ Les pouvoirs de police générale**

*(articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT)*

En fonction de l'origine du désordre, le maire peut mobiliser les procédures de la police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne qui sont tirées des articles L. 511-1 à L. 511-22 et R. 511-1 à R. 511-13 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ou recourir aux pouvoirs de police administrative générale conférés par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Si le péril provient d'une cause propre à l'immeuble, en raison notamment de la vétusté du bien, d'un défaut d'entretien, d'un vice de construction, les procédures de la police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne doivent être mis en œuvre (CE, 10 octobre 2005, n° 259205, Cne Badinières).

Toutefois, si la situation présente une extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances locales et peut recourir aux pouvoirs de police administrative générale, même si une procédure relevant de la police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne a été engagée (CE, 10 octobre 2005, Cne Badinières, précitée).

À noter, que si l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est compétent en matière d'habitat et que son président s'est vu transférer la police spéciale de lutte contre l'habitat indigne dans les conditions prévues par l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, il peut exercer ces prérogatives. S'il y a renoncé ou si le maire s'est opposé à ce transfert, c'est ce dernier qui est compétent en application de l'article L. 511-4 du CCH.

Si le risque n'émane pas à titre prépondérant de causes qui sont propres à l'immeuble, le maire fait usage des pouvoirs de police administrative générale défini par les articles L. 2212-2 du CGCT et L. 2212-4 du CGCT (CE, 31 mars 2006, n° 279664, Perone).

Enfin, si la situation présente une extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances locales et doit recourir aux pouvoirs de police administrative générale même si une procédure relevant de la police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne était engagée.

### 7.3.2. Le programme local de l'habitat

*(art. L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation - CCH)*

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour :

- les métropoles ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10000 habitants.

Relevant exclusivement de la compétence d'un EPCI, le PLH est établi pour l'intégralité du territoire des communes membres de l'établissement public pour une durée de six ans.

## ▷ *Objet et contenu du PLH (article L. 302-1 du CCH)*

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement, favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain et améliorer la performance énergétique de l'habitat. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Il précise notamment :

- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant, qu'il soit public ou privé ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ;
- les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- les actions à mener en matière de politique foncière. Le PLH définit les conditions de mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier sur son territoire. Ces observatoires qui doivent être mis en place au plus tard trois ans après que le PLH soit rendu exécutoire, ont pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible ;
- la typologie des logements à construire ou mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale et l'offre de logements intermédiaires définis à l'article L. 302-16 du CCH ;
- les actions et opérations d'accueil et d'habitat destinées aux personnes dites gens du voyage ;
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

- les réponses à apporter aux besoins des étudiants ;
- les réponses à apporter aux besoins des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation de logements existants.

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- le nombre et les types de logement locatifs privés à mobiliser dans le cadre de la loi DALO ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.

### ▷ *Elaboration du PLH*

L'EPCI peut associer l'État ou toute autre personne morale à l'élaboration du PLH, ainsi que faire l'objet d'une concertation associant les habitants et les associations locales.

Le projet de PLH, arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI, est transmis aux communes et établissements publics compétents en matière d'urbanisme, ces derniers disposant d'un délai de deux mois pour donner leur avis. Une nouvelle délibération a lieu au vu de ces avis, puis le projet est transmis au préfet qui le soumet, dans un délai de deux mois, au comité régional de l'habitat.

Le préfet peut adresser à l'EPCI des demandes motivées de modifications dans le délai d'un mois. L'EPCI délibère une nouvelle fois et adopte le PLH qui est transmis au préfet. Il devient exécutoire si le préfet n'a pas demandé de modification dans les deux mois ou si ces demandes de modifications ont bien été apportées.

La loi 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, a prévu que les départements peuvent proposer une assistance technique aux communautés de communes qui ne disposent pas des moyens suffisants pour élaborer un PLH, dans des conditions déterminées par une convention.

### 7.3.3. Le logement social

(articles L. 441 à L. 441-2-9 du CCH)

L'attribution de logements sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes aux ressources modestes et les personnes défavorisées. L'attribution de ces logements doit tenir compte de la diversité de la demande, favoriser l'égalité des chances des demandeurs ainsi que la mixité sociale des quartiers et des villes. Les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux participent, chacun en ce qui les concerne, à la réalisation de ces objectifs. L'État veille au respect des règles d'attribution de ces logements. Ces principes ont été renforcés successivement par les lois ALUR en 2014, égalité et citoyenneté en 2017 et ELAN en 2018, conduisant à une réforme importante de cette politique.

#### ▷ *Le portage intercommunal des demandes et attributions de logements sociaux*

Depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, le portage des demandes et des attributions des logements sociaux est attribué à l'échelon intercommunal. Les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ceux ayant la compétence « habitat » et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) sont ainsi les chefs de file de la politique intercommunale de la gestion des demandes et des attributions de logements sociaux.

Les EPCI concernés doivent mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL), conformément à l'article L. 441-1-5 du CCH, chargée d'élaborer les orientations en matière d'attributions, lesquelles sont formalisées dans un document-cadre, la convention intercommunale d'attribution (CIA). Cette convention, prévue à l'article L. 441-1-6 du CCH, revêt la qualité d'un document contractuel et opérationnel qui engage les principaux acteurs (EPCI, communes, État, bailleurs sociaux, réservataires...). En outre, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté impose désormais deux objectifs : l'attribution d'au moins 25 % des logements qui se libèrent chaque année hors QPV au quart des ménages qui disposent des ressources les plus faibles ; la fixation d'un taux minimum d'attribution en QPV au trois quarts des ménages qui disposent des ressources les plus élevées (à défaut le taux est de 50 %).

Ce sont toutefois toujours les organismes d'habitations à loyer modéré, conformément à l'article L. 441-2 du CCH, qui attribuent les logements par le biais de leur commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, les bailleurs sociaux ayant l'obligation, en sus de la simple attribution des logements, de s'assurer aussi de l'adaptation des logements aux besoins

actualisés de leurs occupants, afin d'envisager le cas échéant une solution plus adaptée et favoriser la mobilité et l'optimisation de leur parc social.

La loi impose qu'un système de cotation de la demande de logement social doit être mis en place sur le territoire des mêmes EPCI, conformément à l'article L. 441-2-8 du CCH. Ce système doit être prévu par le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, lequel est élaboré aussi par les EPCI.

Pour favoriser la transparence des attributions, chaque demande de logement social fait l'objet d'un enregistrement national unique, dans le système national d'enregistrement (SNE). Toutefois, si l'enregistrement est centralisé, il continue à produire ses effets dans des territoires strictement déterminés.

### ▷ *La réservation de logements*

*(articles L. 441-1 et R. 441-5 du CCH)*

En matière d'attribution de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les caisses des dépôts et consignation bénéficient, sous certaines conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs d'organismes d'HLM. Cette réservation donne lieu à une convention entre les parties concernées. Les modalités de ces dispositions sont précisées par voie réglementaire à l'article R. 411-5 du CCH.

En outre, l'article L. 441-1 du CCH rend obligatoire la gestion en flux des attributions pour les nouveaux logements sociaux qui font l'objet d'une réservation. Les réservations ne pourront plus porter sur des logements identifiés physiquement, mais seront décomptés sur le flux annuel de logements mis à disposition par le bailleur.

### ▷ *Obligation de réalisation de logements sociaux*

*(articles L. 302-5 à L. 302-9-4 du CCH)*

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, a pour objet de contraindre les communes urbaines à disposer d'un certain nombre de logements locatifs sociaux sur le territoire de leur commune. Ce dispositif, codifié aux articles L. 302-5 à L. 302-9-4 du CCH, a été pérennisé et conforté par la loi 3DS précitée.

Sauf exemption, il s'applique aux communes de plus de 3 500 habitants (1500 dans l'agglomération parisienne) comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Ces communes doivent disposer sur leur territoire d'un taux de 25 % de logements locatifs sociaux par rapport au nombre de résidences principales. Ce taux

cible est abaissé à 20 % dans les communes les moins tendues, dont la liste est fixée par décret.

Sont comptés comme des logements locatifs sociaux les logements :

- appartenant aux organismes d’habitations à loyer modérée (HLM) ;
- conventionnés ouvrant droit à l’aide personnalisée au logement (APL) et dont l’accès est soumis à des conditions de ressources ;
- appartenant aux SEM des DOM et à diverses entreprises minières et houillères ;
- de diverses catégories de foyers (jeunes travailleurs, personnes âgées ou handicapées, CADA...);
- les terrains locatifs familiaux prévus pour accueillir les gens du voyage ;
- les logements du parc privé faisant l’objet d’un dispositif d’intermédiation locative.

Les communes ne disposant pas suffisamment de logements sociaux au regard du taux applicable sont dites déficitaires et doivent rattraper leur retard. Elles sont redevables d’un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources fiscales, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l’objectif légal. Ces communes ont cependant la faculté de déduire du prélèvement les montants qu’elles investissent en faveur du logement social. En outre, certaines communes sont exemptées du prélèvement annuel, par exemple les communes nouvellement soumises au dispositif.

Les services de la direction départementale des territoires (et de la mer pour les départements pourvus de littoral) peuvent informer les collectivités sur ces sujets.

La loi 3DS a procédé à l’adaptation des trois régimes d’exemption existants.

Tout d’abord, l’exemption pour faible tension du marché locatif social est désormais ouverte à tous les territoires SRU, et ne concerne plus seulement les agglomérations de plus de 30 000 habitants. Le rapport, en deçà duquel une commune est exemptée, entre le nombre de demandes de logements sociaux et le nombre d’emménagements annuels, hors mutations internes dans le parc locatif social, est fixé par décret.

Ensuite, pour les communes situées hors des agglomérations de plus de 30 000 habitants, l’exemption pour desserte insuffisante par les transports en commun est remplacée par une exemption pour isolement ou difficulté d’accès aux bassins de vie et d’emplois environnants rendant la commune faiblement attractive, dont les critères sont précisés dans la partie réglementaire du CCH.

Enfin, l’exemption pour inconstructibilité, qui concerne les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une interdiction de construire des bâtiments à usage d’habitation en application de l’un des dispositifs prévus par la loi, a également été élargie avec l’ajout des zones de recul de trait de côte et les périmètres de protection immédiats des points de captage, pour caracté-

riser l'impossibilité de construire des bâtiments à usage d'habitation. Ces zones et périmètres s'ajoutent aux exceptions résultant de l'application d'un plan d'exposition au bruit, d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement, et d'un plan de prévention des risques, technologiques ou naturels. Ces communes sont toutefois soumises à une obligation de production de 25 % de logements sociaux dans toute opération de plus de 12 logements ou de 800 m<sup>2</sup> de surface de plancher, disposition assurant leur participation à l'effort de mixité sociale. Le préfet pourra, sur demande motivée du maire, déroger à cette obligation en fonction de la typologie des logements situés à proximité de ces opérations.

En termes procéduraux, les communes exemptées au titre des deux premiers motifs sont énumérées dans un décret pris sur proposition des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres, après avis du représentant de l'État dans le département et dans la région et de la commission nationale SRU. Les communes exemptées au titre de l'exception d'inconstructibilité sont, depuis la loi 3DS précitée, listées par arrêté du préfet de département. S'agissant de l'atteinte des taux cibles de 25 % ou 20 %, la loi 3DS a supprimé l'échéance de 2025, au profit d'un dispositif de rattrapage permanent et uniforme du déficit de logements locatifs sociaux.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le taux de référence de rattrapage triennal est fixé à 33 %. Par ailleurs, le taux de rattrapage est automatiquement augmenté à mesure que la commune s'approche du taux cible pour éviter tout effet asymptotique. Le taux de 33 % est relevé à 50 % dès que la commune présente un écart de deux à quatre points du taux cible, et à 100 % dès que la commune se situe à moins de deux points de l'objectif. Plus généralement, le taux de rattrapage triennal peut être rehaussé par le préfet après accord du maire et si le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat le permet.

Afin de favoriser une meilleure adaptation du dispositif SRU aux contextes et spécificités de certaines communes, la loi prévoit la possibilité d'abaisser de façon temporaire les objectifs de production des communes soumises à la loi SRU à travers une contractualisation : le contrat de mixité sociale (CMS), signé entre l'État, la commune et l'EPCI à fiscalité propre. Tout autre acteur susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs du CMS peut également en être signataire.

Cet outil partenarial devient le cadre d'engagements et de moyens visant l'atteinte des objectifs de constructions de logements locatifs sociaux. Son inscription dans la loi lui permet d'adapter à la baisse le taux de rattrapage, durant trois périodes triennales consécutives, dans la limite plancher de :

- 25 % pour les communes soumises au taux de rattrapage de 33 % ;
- 40 % pour les communes soumises au taux de 50 % ;
- 80 % pour les communes soumises au taux de 100 %.

La loi prévoit la possibilité, sous plusieurs conditions, de conclure un CMS mutualisant une part des objectifs de rattrapage à l'échelle intercommunale.

Par ailleurs, la loi prévoit un dispositif spécifique pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif. Pour favoriser leur insertion progressive dans le dispositif, ces communes sont en effet soumises à un taux de rattrapage de 15 % pour la première période triennale pleine (contre 20 % auparavant), porté à 25 % pour la seconde période triennale, avant de rejoindre le taux de référence de 33 % à compter de la troisième période triennale. En outre, l'objectif de réalisation est abaissé à 10 % (contre 15 % auparavant) pour les communes nouvellement entrantes en cours de période triennale.

Les communes qui n'atteignent pas leur objectif de rattrapage peuvent faire l'objet, à l'issue de la période triennale concernée, de la procédure de carence, qui conduit à une majoration du prélèvement sur les ressources fiscales.

### **7.3.4. Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations**

*(articles L. 312-2-1 à L. 312-3-1 du CCH)*

En application des articles L. 312-2-1 à L. 312-3 du CCH, les communes et les EPCI peuvent, pour favoriser la construction d'habitations :

- apporter des aides pour la réalisation de logements locatifs sociaux, la réhabilitation ou la démolition de logements locatifs et de places d'hébergement ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine ;
- apporter sous conditions de ressources des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat, aux personnes accédant à la propriété.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation n'excédant pas certaines normes, soit leur allouer des avances dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent aussi se porter garants de tout ou partie des emprunts contractés par des bailleurs sociaux pour des opérations d'habitation à destination des fonctionnaires de police et de gendarmerie, des SDIS et de l'administration pénitentiaire. Ces opérations doivent faire l'objet d'une convention, incluant l'État, pour fixer les conditions de réalisation et de financement.

### **7.3.5. La délégation des aides à la pierre**

Conformément à l'article L. 301-5-1 du CCH, les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander au représentant dans le département, pour sa mise en

œuvre, de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à :

- l'attribution des aides à la pierre ;
- l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

De manière complémentaire, ces conventions peuvent aussi acter une délégation :

- du DALO et de la gestion des réservations de l'État ;
- des réquisitions avec attributaires ;
- la gestion de la veille sociale.

Cette convention conclue pour 6 ans, fixe, d'une part, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI et, d'autre part, le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part.

Les départements peuvent également conclure des délégations des aides à la pierre hors du périmètre des EPCI à fiscalité propre ayant conclu une telle convention (cf. L. 301-5-2).

### **7.3.6. Maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens**

*(article L. 303-1 du CCH)*

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) visent à réhabiliter le parc immobilier bâti. Mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants défavorisés ainsi que, s'il y a lieu, du PLH, elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage.

Une OPAH fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte ayant reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'État.

Le projet de convention (avant signature) est mis à disposition du public pendant un mois. La convention signée peut être consultée en mairie pendant toute la durée de sa validité. La convention doit préciser :

- le périmètre de l'opération ;
- le montant des aides susceptibles d'être accordées par l'ANAH et diverses personnes publiques ou privées pour l'amélioration de l'habitat, la construction

- de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif, les baux à réhabilitation et les actions d'accompagnement prévues ;
- les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par l'État, la commune ou l'EPCI destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;
  - les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

### **7.3.7. Fonds d'aide au relogement d'urgence**

*(article L. 2335-15 du CGCT)*

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) a été créé par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Il est régi par les dispositions de l'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et les articles D. 2335-17 et suivants du CGCT.

Il est géré pour le compte du ministère de l'Intérieur par la DGCL, et ses modalités de fonctionnement sont précisées par un guide pratique. Le décret n° 2020-1099 du 29 août 2020 a déconcentré la décision d'octroi de la subvention au bénéficiaire du préfet de département afin de rapprocher la gestion du FARU des territoires.

#### **▷ *Public et opérations éligibles***

Ce fonds est destiné à accorder des aides financières aux communes, aux établissements publics locaux (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale...) et aux groupements d'intérêt public (GIP) compétents pour une durée maximale de 6 mois à compter de la date de l'ordre d'évacuation, dans deux situations :

- le relogement d'urgence de personnes occupant des locaux ayant fait l'objet d'une mesure de police spéciale en matière de lutte contre l'habitat indigne, ayant fait l'objet d'une mesure de police générale ou soumis à l'avènement d'une catastrophe naturelle ;
- et/ou les travaux interdisant l'accès à ces locaux.

#### **▷ *Conditions d'octroi d'une subvention FARU en cas de relogement d'urgence***

Le logement doit être frappé par l'une des mesures d'interdiction d'accès suivantes :

- un arrêté de police spéciale de mise en sécurité ou de traitement de l’insalubrité (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l’habitation - CCH) ;
- un arrêté de police générale (article L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT) interdisant l’occupation de locaux d’habitation pris à la suite d’un incendie, d’un accident naturel, ou de tout autre type d’accident nécessitant une mesure en urgence ;
- un arrêté portant reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle de la commune (article L. 125-1 du code des assurances).

La réforme du régime d’indemnisation catastrophe naturelle<sup>58</sup> prévoit une prise en charge du relogement d’urgence par le secteur assurantiel pour une durée de 6 mois. Aussi, le FARU n’a pas vocation à être mobilisé pour ce type d’évènement sauf cas exceptionnel portant notamment sur les sinistrés non assurés. Une seconde réforme a été introduite en 2024<sup>59</sup> afin de tenir compte d’évènements exceptionnels : par décision motivée, le préfet peut engager une prise en charge complémentaire de six mois au titre du FARU ou prévoir que la période initiale de prise en charge ne débute qu’au terme de la prise en charge par l’assureur. Le préfet apprécie également le taux d’intervention du FARU en fonction des spécificités locales.

### ▷ *Conditions d’octroi d’une subvention FARU en cas de condamnation de locaux*

Le FARU finance également des opérations interdisant l’accès à des habitations frappées par les mêmes mesures de police : arrêtés de police spéciale ou de police générale qui prescrivent une interdiction d’habiter.

## 7.3.8. Habitat et politique de la ville

Dans un cadre partenarial et contractuel associant l’État et les collectivités territoriales, la politique de la ville vise à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers dégradés et à réduire les inégalités avec les autres territoires.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine définit la politique de la ville comme : *« une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l’État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l’objectif commun d’assurer l’égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d’améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Elle est mise en œuvre au moyen des contrats de ville*

58 Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l’indemnisation des catastrophes naturelles.

59 Décret n° 2024-943 du 14 octobre 2024.

[...], qui intègrent les actions relevant des fonds européens structurels et d'investissement et s'articulent avec les contrats de plan conclus entre l'État et la région ».

La politique de la ville est ainsi une politique publique partagée entre les collectivités territoriales et leurs groupements, en premier lieu le bloc communal, et l'État.

La politique de la ville est une compétence obligatoire des communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles (articles L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 du Code général des collectivités territoriales [CGCT]). Pour les communautés de communes, il s'agit d'une compétence facultative (art. L. 5214-16 du CGCT) subordonnée à la reconnaissance préalable de son intérêt communautaire. Il faut noter par ailleurs que dans les départements et collectivités d'outre-mer, les contrats de ville peuvent être conclus à l'échelle communale (III de l'article 6 de la loi du 21 février 2014).

La loi du 21 février 2014 précise la répartition des compétences entre les communes et les EPCI : l'EPCI est chargé sur son périmètre du diagnostic du territoire, de la définition des orientations et de l'animation du contrat de ville, ainsi que de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale. Les communes sont quant à elles chargées de la mise en œuvre sur leur territoire des actions relevant de leurs propres compétences.

Cette politique partenariale est mise en œuvre localement dans le cadre des contrats de ville. Conclus à l'échelle intercommunale, ils sont signés entre, d'une part, l'État et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ils sont aussi signés par les départements et les régions. En outre, dans une démarche collaborative, les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, peuvent aussi être parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

Le décret n° 2024-1037 du 15 novembre 2024 portant sur les contrats de ville et la participation des habitants à la politique de la ville précise que les contrats de ville sont renouvelés au 1<sup>er</sup> janvier 2030 puis tous les six ans. Les contrats de ville peuvent être actualisés tous les trois ans si les parties en conviennent, pour tenir compte notamment des échéances électorales municipales.

Les contrats de ville sont élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ils définissent des enjeux spécifiques, au regard des besoins identifiés dans les diagnostics locaux.

Ils fixent :

1<sup>o</sup> Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre dans le cadre des domaines mentionnés au I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 février 2014 susvisée ;

- 2° La nature des actions à conduire et, le cas échéant, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;
- 3° Les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville, d'autre part ;
- 4° Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ;
- 5° Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Outre les indicateurs disponibles au niveau national pour chaque quartier prioritaire, les contrats de ville incluent des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale ;
- 6° La structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats selon la méthodologie nationale élaborée par l'Observatoire national de la politique de la ville, à laquelle tous les signataires du contrat communiquent leurs données.

Le cadre de ces nouveaux contrats de ville a été précisé par l'instruction du 4 janvier 2024 relative à la gouvernance des contrats de villes « Engagements quartiers 2030 » pour les contrats de ville hexagonaux et par une circulaire du 21 mars 2025 pour les contrats de ville ultramarins. La circulaire invite ainsi les préfets à organiser la meilleure coordination possible entre l'ensemble des partenaires du contrat et dispositifs à l'échelle de chaque quartier, grâce à une réunion annuelle de l'ensemble des partenaires publics et privés pour un bilan de la mise en œuvre du contrat.

## 7.4. GÉRER LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

### 7.4.1. L'eau et l'assainissement des eaux usées

L'évolution de l'exercice des compétences locales en matière d'eau potable et d'assainissement répond à la nécessité d'optimiser la ressource en eau en quantité et en qualité.

Le transfert de ces compétences obligatoire lors de la création des communautés urbaines et des métropoles permet ainsi de mutualiser efficacement les moyens techniques et financiers nécessaires, afin d'assurer une meilleure maîtrise des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement.

C'est dans ce contexte que les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) ont attribué à titre obligatoire les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Toutefois, la loi du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » prévoit que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes n'est plus obligatoire s'il n'a pas déjà été réalisé à la promulgation de cette loi. Le transfert des compétences aux communautés de communes qui n'auraient pas encore pris la compétence au moment de la promulgation de la loi devient donc facultatif et la commune peut la conserver, la transférer à sa communauté de communes, ou bien, maintenir la situation en l'état si la compétence a déjà été transférée à un syndicat de communes (qu'il soit infra-communautaire ou supra-communautaire) ou à un syndicat mixte.

### ► *Les compétences « eau et assainissement »*

#### **Le service public d'eau potable**

En application de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « tout service assurant tout ou partie de la production du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine » constitue un service public d'eau potable. La production d'eau destinée à la consommation humaine comprend tout ou partie du prélèvement, de la protection du point de prélèvement ainsi que du traitement de l'eau brute.

#### *La compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements : la distribution et l'accès à l'eau potable*

L'article L. 2224-7-1 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements en matière de distribution d'eau potable.

Ce principe est assorti de l'obligation d'arrêter un schéma de distribution d'eau potable en vue de délimiter les zones desservies par le réseau de distribution et donc in fine les zones dans lesquelles une obligation de desserte s'applique. Dans ces zones, la commune ne peut refuser le branchement sauf dans des cas très particuliers tels qu'une construction non autorisée ou de façon plus générale réalisée en méconnaissance des règles d'urbanisme.

La collectivité responsable de la distribution d'eau potable doit s'assurer du respect des exigences fixées par l'article R. 1321-2 du code de la santé publique (CSP) pour les eaux destinées à la consommation humaine (limites de qualité, etc.). Les réseaux publics de distribution sont soumis aux contrôles sanitaires de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine exercés, d'une part, par les agences régionales de santé ou un laboratoire agréé par le ministère de la santé, sous l'autorité du préfet (art. L. 1321-5 du CSP) et, d'autre part, par le gestionnaire du service de distribution d'eau potable qui doit procéder notamment à la vérification

régulière des mesures prises pour la protection de la ressource utilisée et du fonctionnement des installations (art. R. 1321-23 du CSP).

Sauf dispositions contraires du code de l'urbanisme ou du règlement sanitaire départemental, aucune règle générale n'impose aux propriétaires le raccordement des immeubles au réseau public de distribution d'eau potable. Une habitation peut donc disposer d'une alimentation propre soumise à un régime de déclaration auprès du maire de la commune.

Par ailleurs, conformément à l'article L. 1321-1 B du code de la santé publique, les autorités compétentes en matière de distribution d'eau potable doivent, en tenant compte des particularités de la situation locale, prendre les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de toute personne à l'eau destinée à la consommation humaine.

Dans ce cadre, elles réalisent un diagnostic territorial afin d'identifier sur leur territoire les personnes n'ayant pas accès, ou ayant un accès insuffisant, à l'eau potable ainsi que les raisons expliquant cette situation (article L. 2224-7-2 du CGCT).

Au regard de ce diagnostic territorial, les autorités compétentes en matière de distribution d'eau potable procèdent à :

- 1° L'identification et l'évaluation des possibilités d'améliorer l'accès à l'eau des personnes identifiées ;
- 2° La mise en œuvre, au plus tard trois ans après la réalisation du diagnostic territorial, des mesures techniquement réalisables et proportionnées à l'urgence de la situation permettant de garantir cet accès à toute personne, y compris à celles en situation de vulnérabilité liée à des facteurs sociaux, économiques ou environnementaux ;
- 3° L'information de ces personnes sur des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou d'accès alternatifs à l'eau potable ;
- 4° La mise en place et l'entretien des fontaines d'eau potable et des autres équipements définis au sein du schéma de distribution d'eau potable, permettant d'accéder dans les lieux publics à l'eau potable.

#### *Les compétences facultatives*

La production d'eau potable, son transport et son stockage sont des compétences facultatives des communes ou de leurs groupements.

#### *Les autres acteurs éventuellement compétents en matière d'eau potable*

Les compétences liées à l'eau potable ont pu être transférées à des départements ou à des associations syndicales créées avant le 31 décembre 2006. Dans ce cas, elles ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées (article L. 2224-7-1 du CGCT).

## Le service public d'assainissement

En amont de l'exercice de la compétence assainissement, les communes ou leurs EPCI délimitent, après enquête publique en application de l'article L. 2224-10 du CGCT :

- les zones relevant de l'assainissement collectif ;
- les zones relevant de l'assainissement non collectif ;
- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

L'article L. 2224-8 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements en matière d'assainissement.

Cette compétence comprend :

- **Au titre de l'assainissement collectif**, la mission de « contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites ».

L'article L. 1331-1 du code de la santé publique impose le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques dans un délai de deux ans à compter de la mise en service du réseau.

- **Au titre de l'assainissement non collectif**, une mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif à travers les services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

Pour les installations existantes, le service doit mettre en place un contrôle de ces installations selon une périodicité maximale de 10 ans.

Pour les installations neuves ou à réhabiliter, le SPANC doit procéder à un examen préalable de la conception de l'installation puis à la vérification de l'exécution et établir un rapport qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires (arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1.2 kg/j de DBO5). Le service doit délivrer au demandeur d'un permis de construire un document attestant de la conformité du projet d'installation d'assainissement non collectif au regard des prescriptions réglementaires.

## *Les compétences facultatives des communes en matière d'assainissement non collectif*

En matière d'assainissement non collectif, les communes ou les EPCI compétents peuvent, à titre facultatif et sur demande du propriétaire, assurer l'entretien, les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations, le traitement des matières de vidange et fixer des prescriptions techniques pour les études des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'une installation.

### ▷ *La mise en œuvre des services publics d'eau et d'assainissement*

#### **Le mode de gestion**

Le choix du mode de gestion relève du principe de libre administration des collectivités territoriales (CE, 10 janvier 1992, n° 97476, Association des usagers de l'eau de Peyreleau).

La commune ou l'EPCI peut exploiter le service en régie, c'est-à-dire le gérer directement par ses propres moyens en personnel et en matériel, et passer, le cas échéant, un ou plusieurs marchés publics pour l'exécution du service.

Toutefois, l'article L. 1412-1 du CGCT permet de créer une régie unique pour les services publics d'eau, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines. La faculté d'instituer des régies uniques pour assurer l'exploitation de ces trois services est toutefois limitée aux seuls cas où ces derniers sont tous exercés à l'échelle intercommunale. En outre, les régies communes à ces trois services publics doivent être obligatoirement dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En effet, les budgets des régies dotées de la seule autonomie financière doivent être présentés sous la forme de budgets spéciaux annexés au budget principal de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, et un seul budget annexe peut être attaché à chaque régie dotée de la seule autonomie financière. Or, il importe qu'au moins deux budgets distincts soient maintenus pour l'eau et l'assainissement au sein de la régie commune, ce que seule une régie dotée de la personnalité morale permet.

La commune peut aussi opter pour la gestion indirecte, c'est-à-dire confier la globalité de l'exécution du service à un tiers sous la forme d'une convention de délégation de service public (article L. 1411-1 du CGCT).

#### **Le règlement de service**

L'article L. 2224-12 du CGCT prévoit que « *Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils*

*sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires ».*

Le règlement du service régit les relations entre les différents acteurs du service public de l'eau ou de l'assainissement, et ceci dans le respect des dispositions législatives applicables.

C'est un acte administratif, composé d'un ensemble de dispositions à caractère réglementaire. Il est également considéré comme faisant partie intégrante du contrat d'abonnement dont il constitue des conditions générales.

### **Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et du service public d'assainissement**

Le rapport sur le prix et la qualité du service public (RPQS) est un document produit tous les ans permettant de rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée. C'est un élément clé dans la mise en œuvre locale de la transparence et de la gouvernance des services d'eau et d'assainissement.

Le maire présente au conseil municipal, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante, des rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement destinés notamment à l'information des usagers. Il comprend des indicateurs techniques, financiers et de performance (articles L. 2224-5 et D. 2224-1 à D. 2224-5 du CGCT).

Le maire d'une commune ou le président d'un EPCI qui exerce à la fois les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement peut présenter un rapport annuel unique.

Ce rapport est présenté au plus tard neuf mois après la clôture de l'exercice concerné.

Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public dans les communes de plus de 3 500 habitants. En outre, un exemplaire est adressé au préfet, pour information.

Le maire doit communiquer le rapport à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), pour examen, lorsqu'elle a été créée (article L. 1413-1 du CGCT).

Par ailleurs, les collectivités compétentes doivent saisir les données du RPQS sur le portail de l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (article L. 2224-5 du CGCT). Il s'agit d'une base de données nationale des prix de

l'eau et des performances des services publics d'eau et d'assainissement alimentée par les collectivités après contrôle et validation par les services de l'État. Cet observatoire est un outil de pilotage destiné aux communes et à leurs groupements, permettant de suivre l'évolution de leurs services d'une année sur l'autre, et de comparer leurs performances avec d'autres services. En outre, à l'issue de la saisie des données, la commune peut éditer un RPQS pré-rempli.

### **Le descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement**

Conformément à l'article L. 2224-7-1 du CGCT, le schéma de distribution d'eau potable doit intégrer un descriptif détaillé et un diagnostic des ouvrages et équipements nécessaires à la distribution d'eau potable et, le cas échéant, à sa production, à son transport et à son stockage.

Il comprend également un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements. Ce schéma tient compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponibles. Lorsque les pertes d'eau dans les réseaux de distribution dépassent les seuils fixés par décret, selon les caractéristiques du service et de la ressource, ce schéma est complété, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, par un plan d'actions comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau.

### **La possibilité de verser une subvention au fonds de solidarité pour le logement (FSL)**

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au FSL afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives. Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues (article L. 2224-12-3-1 du CGCT).

### **Les fuites anormales d'eau potable**

Le III bis de l'article L. 2224-12-4 prévoit que le service d'eau potable informe l'occupant d'un local d'habitation de l'augmentation anormale du volume d'eau consommé.

L'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation anormale s'il présente au service une attestation d'une entreprise de plomberie indiquant qu'il a fait procéder à la réparation d'une fuite sur ses canalisations.

Par ailleurs, à défaut de l'information de la part du service, l'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation anormale.

### ▷ *Le financement des services publics d'eau et d'assainissement*

Les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu (articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT).

#### **Un budget spécialisé et équilibré**

Un financement par un système de redevance implique d'équilibrer le budget en recettes et en dépenses et de spécialiser le budget du service. Les recettes générées pour l'activité devant en couvrir les dépenses, aucune subvention du budget général de la commune ne doit venir abonder le service (article L. 2224-1 et suivants et article L. 2224-12-3 du CGCT). Toute subvention est en effet interdite au profit des SPIC. Toutefois, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT, il existe trois exceptions, vérifiées de façon stricte par le juge :

- les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Cette règle ne s'applique pas aux services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants. Il en est de même lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs et pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, le service de distribution d'eau et le service d'assainissement constituent deux activités distinctes qui sont retracées chacune dans un budget distinct. Toutefois, les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique de ces services s'ils sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique (article L. 2224-6 du CGCT).

## La fixation des redevances

### *Les redevances d'eau*

Toute fourniture d'eau potable fait l'objet d'une facturation, à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public (article L. 2224-12-1 du CGCT).

Le montant de la redevance est fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

La redevance comprend une part proportionnelle et peut comprendre une part fixe (article L. 2224-12-4 du CGCT) :

- **la part proportionnelle** est déterminée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné, soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif.

À titre exceptionnel, la commune peut fixer une tarification forfaitaire, après autorisation du préfet de département. Elle peut également, sous certaines conditions, établir un tarif dégressif.

- **la part fixe**, facultative, correspond aux charges fixes du service et aux caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. En application de l'arrêté interministériel du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, le montant maximal de cet abonnement ne peut dépasser, par logement desservi et pour une durée de douze mois, tant pour l'eau que pour l'assainissement, 30 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 mètres cubes, et 40 % pour les communes touristiques.

La commune peut définir des tarifs de l'eau par catégories d'usagers telles que celle des « ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » (article L. 2224-12-1 du CGCT). Par ailleurs, les différenciations tarifaires par catégories d'usagers sont admises dans les limites définies par la jurisprudence relative au principe d'égalité des usagers devant le service public (différence de situation ou motif d'intérêt général). Toutefois, les discriminations tarifaires entre résidents permanents et résidents secondaires sont jugées illégales, dès lors qu'elles ne trouvent leur justification ni dans la différence de situation existant entre ces deux catégories d'usagers ni dans aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (*CE, 28 avril 1993, Commune de Coux*).

En revanche, des tarifs différents peuvent être définis selon les périodes de l'année dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière (IV de l'article L. 2224-12-4 du CGCT).

De plus, les services publics d'eau et d'assainissement peuvent instaurer une tarification sociale de l'eau « visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à

l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous, tel que prévu à l'article L. 210-1 du code de l'environnement » (article L. 2224-12-1-1 du CGCT).

Ces mesures peuvent porter sur :

- la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ;
- une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures favorisant les économies d'eau.

### *Les redevances d'assainissement*

Tout service public d'assainissement, quel que soit son mode d'exploitation, donne lieu à la perception d'une redevance (article R. 2224-19 et suivants du CGCT).

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent institue la redevance pour la part du service qu'il assure et en fixe le tarif.

Lorsque le service d'assainissement concerne à la fois l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif, deux redevances distinctes sont instituées.

### *La redevance d'assainissement collectif*

La redevance d'assainissement collectif comprend une partie variable et, le cas échéant, une partie fixe (article R. 2224-19-2 et suivants du CGCT) :

- la partie variable est déterminée en fonction du volume d'eau prélevé par l'usager sur le réseau public de distribution ou sur toute autre source, dont l'usage génère le rejet d'une eau usée collectée par le service d'assainissement.

Toutefois, lorsque la consommation d'eau est calculée de façon forfaitaire, la redevance d'assainissement peut également être calculée forfaitairement ;

- la partie fixe est calculée pour couvrir tout ou partie des charges fixes du service d'assainissement. En application de l'arrêté interministériel du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, le montant maximal de cet abonnement ne peut dépasser, par logement desservi et pour une durée de douze mois, tant pour l'eau que pour l'assainissement, 30 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 mètres cubes, ou 40 % pour les communes touristiques.

### *La redevance d'assainissement non collectif*

La redevance d'assainissement non collectif comprend une part destinée à couvrir les charges de contrôle (compétence obligatoire de la commune) et, le cas échéant, une part destinée à couvrir les charges d'entretien des installations (compétence facultative de la commune) en application de l'article R. 2224-19-5 du CGCT :

- la part représentative des opérations de contrôle est calculée en fonction de critères tenant compte notamment de la situation, de la nature et de l'import

tance des installations. Ces opérations peuvent donner lieu à une tarification forfaitaire ;

- la part représentative des prestations d'entretien n'est due qu'en cas de recours au service d'entretien par l'utilisateur. Les modalités de tarification doivent tenir compte de la nature des prestations assurées.
- par ailleurs, l'article R. 2224-19-11 du CGCT dispose que « le produit des sommes exigibles au titre du troisième alinéa de l'article L. 1331-1 (somme perçue auprès des propriétaires des immeubles raccordables mais non raccordés) et des articles L. 1331-2 (remboursement des frais de branchement), L. 1331-3, L. 1331-6, L. 1331-7 (participation pour le financement de l'assainissement collectif), L. 1331-8 et L. 1331-10 du code de la santé publique s'ajoute au produit des redevances ainsi qu'aux autres recettes du service d'assainissement, notamment celles correspondant aux aides et primes d'épuration versées par les agences de l'eau, pour être affecté au financement des charges de ce service ».

### **L'évolution du prix de l'eau dans le cadre des regroupements**

La constitution d'un établissement public de coopération intercommunal doit se traduire par une harmonisation des conditions de gestion, des tarifs et redevances du service public. En effet, le principe d'égalité des usagers devant le service public impose de traiter les usagers sur un pied d'égalité, sans discrimination, dans la mesure où ces usagers se situent dans des situations comparables au regard du service. Ce principe garantit l'égalité d'accès au service et l'égalité de traitement, notamment tarifaire.

En application de ce principe, le Conseil d'État a admis de longue date que la fixation de tarifs différents applicables pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions imposées ou subies par l'utilisateur du service, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure (CE section, 10 mai 1974, n° 88032, Denoyez et Chorques).

La différence de situation qui justifie l'établissement de règles différentes doit être en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions imposées ou subies par l'utilisateur du service. Ainsi, une commune ne peut instituer de tarifs différents à raison du lieu de résidence des usagers dans la mesure où le financement de ce service est assuré non par le contribuable mais par l'utilisateur (CAA Lyon, 13 avril 2000, n° 96LY02472, Commune Saint-Sorlin). En revanche, dans une commune desservie par deux réseaux d'adduction d'eau potable, des tarifs différenciés peuvent être perçus, compte tenu des caractéristiques différentes de

chacun des réseaux (configuration topographique nécessitant des installations spécifiques sur l'un d'eux tels que des compresseurs et eu égard à la vocation touristique plus marquée de l'une des parties de la commune qui engendre d'importantes fluctuations de population) (CE, n° 130363 et 130450, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés). Peu de décisions de justice ont validé la légalité des différences entre les habitants d'une même ville ou d'une même intercommunalité reposant sur le seul critère du secteur d'habitation.

Pour autant ni la loi ni le règlement ne prévoient de période maximale au-delà de laquelle une convergence de prix en matière de tarification de l'eau potable et de l'assainissement devrait être établie. Bien que la détermination de ce délai soit laissée à l'appréciation de l'EPCI compétent, en lien avec ses communes membres, l'imposition immédiate d'un tarif harmonisé au sein de l'espace communautaire doit être exclue.

Par ailleurs, il convient de distinguer deux phases :

### ***Jusqu'à échéance des contrats en cours***

En vertu de l'article L. 5211-17 du CGCT, « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Ce même article précise également que « les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties ».

L'EPCI à fiscalité propre se trouve donc, du fait du transfert des compétences, lié par les contrats éventuellement souscrits dans les domaines des compétences transférées.

Aussi, la multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement, au stade du transfert de la compétence, une disparité des prix sur le territoire communautaire.

Rien n'interdit cependant aux parties aux contrats en cause, si elles le souhaitent, d'engager des discussions en vue d'une modification négociée des clauses, dans les limites inhérentes aux avenants.

### ***À échéance des contrats***

L'EPCI à fiscalité propre doit dans un second temps harmoniser les contrats et tendre à une harmonisation des tarifs.

Comme préconisé dans l'instruction INTB1718472N du 18 septembre 2017, l'harmonisation tarifaire doit intervenir « dans un délai raisonnable ».

## 7.4.2. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)

La structuration de l'action publique en matière de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) est apparue nécessaire au regard de l'émiettement des responsabilités entre collectivités territoriales et le besoin d'articulation entre urbanisme, prévention des inondations et gestion des milieux aquatiques, dans un contexte de changement climatique entraînant des risques naturels accrus sur le territoire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, par l'effet de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe), l'exercice de la compétence GEMAPI est confié à titre obligatoire aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Les missions attachées à la compétence GEMAPI, définies aux I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, comprennent :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°);
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès (2°);
- la défense contre les inondations et contre la mer (5°);
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

### ▷ *Le financement de la compétence*

Cette compétence peut être financée par les ressources non affectées du budget général et/ou par une taxe facultative, dite « taxe GEMAPI » plafonnée à un équivalent de 40 euros par habitant et par an et dédiée exclusivement à la prise en charge de cette compétence, conformément à l'article 1530 *bis* du code général des impôts.

S'agissant du montant global attendu du produit de la taxe, ce dernier doit être au plus égal à la couverture du coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Cet article permet aux EPCI-FP compétents de lever la taxe GEMAPI, même s'ils ont transféré tout ou partie de la compétence à un ou plusieurs syndicats y compris les établissements publics d'aménagement (EPAGE) et établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

L'institution de cette taxe présente plusieurs avantages : anticipation, recouvrement par l'administration fiscale et non par la commune ou l'EPCI, mise en place d'une solidarité à l'échelle du bassin versant. Le vote de la taxe ne pouvant pas être pluriannuel, il appartient à l'EPCI disposant d'une visibilité pluriannuelle sur la dépense de déterminer le montant annuel du produit de la taxe qui sera ensuite réparti entre les différents redevables. Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année N alors que la taxe a été levée, alors le budget annexe dégagera un excédent qui sera reporté sur l'exercice suivant et sera disponible pour financer les dépenses lors de leur réalisation.

L'État, au titre de la solidarité nationale, peut apporter un appui financier aux actions des EPCI-FP compétents, dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), via le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier ». L'instauration de la compétence GEMAPI ne remet pas en cause les financements alloués par les agences de l'eau.

### ▷ *L'exercice de la compétence par des structures syndicales*

Les EPCI-FP compétents peuvent transférer tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes. Au-delà de syndicats mixtes de droit commun (L.5711-1 et L. 5721-1 du CGCT), la mise en œuvre de la GEMAPI peut s'appuyer sur des syndicats mixtes dédiés, qui permettent une intervention sur des périmètres hydrographiques cohérents et une mutualisation de l'ingénierie : les EPTB et les EPAGE.

Ainsi, l'article L. 213-12 du code de l'environnement prévoit que les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents peuvent transférer ou déléguer tout ou partie des missions relevant de la compétence de GEMAPI à :

- des EPAGE, syndicats mixtes en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour l'entretien des cours d'eau et la prévention des inondations, de l'animation territoriale dans le domaine de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant de cours d'eau ;
- des EPTB, syndicats mixtes en charge de missions de coordination et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun à l'échelle des groupements de bassins versants dans le domaine de l'eau, à l'échelle du groupement de sous bassin versant de cours d'eau. Ils peuvent également contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ils assurent enfin la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des EPAGE.

Les transferts ou délégations de compétences réalisés par l'EPCI-FP compétent détermine le champ d'intervention de ces syndicats mixtes, dans le respect de leurs objets déterminés par les dispositions des articles L. 213-12 et R. 213-49 du code de l'environnement.

L'article 34 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », favorise le développement des EPTB en les autorisant, à titre expérimental et pendant une période de cinq ans (c'est-à-dire jusqu'au 23 février 2027), lorsqu'ils sont compétents en matière de protection contre les inondations, à adopter un produit de contributions fiscalisées à la place de la contribution budgétaire sollicitée auprès des membres, en vue de financer l'exercice de leurs compétences.

### ▷ *L'intervention des départements et des régions*

La loi du 30 décembre 2017 permet aux départements et régions historiquement impliqués dans des missions relevant de la compétence GEMAPI de poursuivre leurs actions dans le cadre de conventions avec les EPCI à fiscalité propre concernés, pour une durée initiale de 5 ans, avec possibilité de renouvellement (article 1<sup>er</sup>).

L'article L.211-7-I *ter* du code de l'environnement donne la possibilité d'attribuer par décret, au conseil régional, tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, mentionnées au 12° du I du même article, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

Les régions peuvent également intervenir financièrement dans le cadre de la solidarité territoriale au titre du II de l'article L. 1111-10 du CGCT : « *La région peut contribuer au financement des projets mentionnés aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement [GEMAPI], présentant un intérêt régional, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par [...] un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte [...]* ».

Enfin, outre la possibilité de subventionner les opérations d'investissement prévue à l'article L. 1111-10 du CGCT, l'article L. 3232-1-1 du même code prévoit la possibilité pour le département, par voie de convention, de mettre à disposition des EPCI une assistance technique, notamment pour l'exercice de leurs compétences en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

### **7.4.3. Le service extérieur des pompes funèbres, les cimetières et les opérations funéraires**

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (Journal officiel de la République française le 20 décembre) a modifié les dispositions

applicables aux cimetières et aux opérations funéraires. La plupart de ces dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

### ▷ *Une mission de service public*

Le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public qui peut être assurée directement par la commune (en régie) ou dans le cadre d'une délégation de service public, par toute entreprise ou association ayant reçu l'habilitation prévue par l'article L. 2223-23 du CGCT. Cette mission doit être clairement séparée de l'exercice des pouvoirs du maire, officier d'état civil, exercés suite au décès d'un administré (établissement de l'acte de décès).

Cette mission comprend (article L. 2223-19 du CGCT) : le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, les fournitures des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que les urnes cinéraires, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires, la fourniture des corbillards et des voitures de deuil, la fourniture du personnel, la fourniture des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations (sauf les plaques funéraires, les emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de marbrerie funéraire).

### ▷ *Réglementation du service des pompes funèbres*

#### **Le règlement national des pompes funèbres**

*(articles L. 2223-20 à L. 2223-21-1 du CGCT)*

Il détermine les conditions dans lesquelles est assurée l'information des familles, les conditions d'application des dispositions du code des assurances aux formules de financement en prévision d'obsèques pouvant être proposées, les obligations des régies et des entreprises ou associations habilitées en matière de formation professionnelle de leurs dirigeants et de leurs agents ainsi que les obligations particulières à l'utilisation des chambres funéraires ou mortuaires et des crématoriums.

Le conseil municipal peut arrêter, dans le respect du règlement national, un règlement municipal des pompes funèbres qui doit être respecté par les régies, les entreprises ou les associations habilitées.

Il est rappelé que les taxes funéraires liées aux convois, inhumations et crémations ont été supprimées par l'article 121 de la loi n° 202-1721 du 29 décembre 2020, qui a abrogé l'article L. 2223-22 du CGCT. Toutefois, des redevances de superposition de corps et de réunion de corps peuvent être instituées par délibération du conseil municipal, qui en fixe le montant.

## L'habilitation

(articles L. 2223-23 à L. 2223-25 et R. 2223-56 et suivants du CGCT)

Elle est accordée, sous certaines conditions et pour une durée de cinq ans (article R. 2223-62 du CGCT), par le représentant de l'État dans le département, aux régies, entreprises, ou associations qui fournissent les prestations énumérées ci-dessus (organisation des obsèques, soins de conservation, etc.). L'habilitation est valable sur l'ensemble du territoire national.

Selon l'article L. 2223-24 du CGCT, ne peuvent exercer les fonctions de dirigeant ou de gérant d'une régie, entreprise association ou établissement bénéficiant de ou sollicitant l'habilitation que les personnes :

- n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement, avec ou sans sursis, figurant au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour un crime ou l'un des délits énumérés à l'article L. 2223-24 du CGCT (exercice illégal d'une activité professionnelle ou sociale dont l'accès est réglementé, corruption active ou passive ou trafic d'influence, acte d'intimidation contre une personne exerçant une fonction publique...);
- n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force jugée constituant, d'après la loi française, une condamnation pour un crime ou l'un des délits ci-dessus ;
- n'ayant pas été frappées d'une faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du code du commerce.

Les fabriques, consistoires ou établissements religieux ne peuvent pas devenir entrepreneurs d'un service extérieur de pompes funèbres (article L. 2223-28 du CGCT).

Les fossoyeurs procédant aux opérations d'exhumation à la suite de reprise de terrains communs ou de concessions funéraires en état d'abandon ne sont pas soumis à habilitation (CAA de Versailles, « Commune de Saint-Cloud », 11 septembre 2014, 12VE04165).

Les opérateurs funéraires peuvent se voir retirer ou suspendre leur habilitation pour une durée maximum d'un an (article L. 2223-25 I du CGCT) en cas :

- de non-respect des dispositions du CGCT qui leur sont applicables ;
- de non-exercice des activités au titre de laquelle l'habilitation a été accordée ;
- d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique.

Il revient alors au préfet du département où les faits auront été constatés, d'enclencher cette procédure, après mise en demeure de la régie, de l'entreprise ou de l'association concernée. S'il s'agit d'un délégataire, le retrait de l'habilitation entraîne la déchéance de la délégation.

Un opérateur funéraire cessant ses activités doit le notifier au préfet, afin que celui-ci mette fin à l'habilitation (L. 2223-25 II du CGCT).

### ▷ *Autorisations administratives post mortem*

L'acte de décès est rédigé par le maire de la commune où le décès a eu lieu et il en est fait mention en marge de l'acte de la personne décédée. Si le décès se produit dans une commune autre que celle du domicile de l'intéressé, le maire qui a dressé l'acte de décès, doit faire parvenir, dans le plus bref délai, une expédition de cet acte au maire du dernier domicile pour transcription dans les registres (article 78 à 80 du code civil). En outre, il effectue toutes les opérations de notification (INSEE, Santé, Défense, Légion d'honneur, tribunal judiciaire) prévues par les dispositions en vigueur.

Dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire délivre les autorisations administratives post mortem suivantes :

#### **L'autorisation de fermeture du cercueil**

*(article R. 2213-17 du CGCT) ;*

Le maire du lieu du décès (ou un adjoint ou un conseiller municipal titulaire d'une délégation) autorise la fermeture du cercueil au vu d'un certificat établi par un médecin attestant le décès. Une généralisation de la transmission dématérialisée des certificats de décès vers les mairies est actuellement en cours, via l'application CertDC accessible aux communes. Le certificat de décès peut toutefois encore être transmis en version papier,

Le certificat est rédigé sur un modèle établi par le ministre chargé de la santé et précise la ou les causes de décès. Il est destiné à l'Institut national de santé et de la recherche médicale (INSERM) et à certains organismes limitativement énumérés. Les informations contenues dans le certificat ne peuvent être utilisées que pour des motifs de santé publique à des fins de veille et d'alerte, par l'État et l'Institut de veille sanitaire et pour l'établissement, par l'INSERM, de la statistique nationale des causes de décès (article L. 2223-42 du CGCT). Les certificats de décès peuvent être établis par des infirmiers(ères) diplômé(e)s d'État, sauf dans certains cas (hors décès sur voie publique et dans un lieu ouvert au public, et hors cas où le décès soulève un obstacle médico-légal – D. 2223-1-1-4 du CGCT).

#### **L'autorisation de dépôt temporaire du corps**

*(article R. 2213-29 du CGCT) ;*

Le dépôt temporaire du cercueil débute dans la limite du délai légal d'inhumation, à savoir quatorze jours au plus tard après le décès. En outre, la réglementation détermine de façon limitative les lieux où le dépôt temporaire des cercueils est autorisé. Ainsi, ce dépôt est autorisé dans un édifice cultuel, une chambre

funéraire, au crématorium, dans un dépositaire, à la résidence du défunt voire celle d'un membre de sa famille ou, enfin, dans un caveau provisoire. Dans le caveau provisoire et un dépositaire, la durée autorisée de dépôt temporaire est de six mois (durée maximale et non renouvelable).

### **L'autorisation d'inhumation ou de crémation**

*(articles R. 2213-31 et R. 2213-34 du CGCT).*

Toute inhumation dans le cimetière d'une commune est autorisée par le maire de la commune du lieu d'inhumation, tandis qu'une inhumation effectuée par dérogation en terrain privé est autorisée par le préfet de département (article R. 2213-32 du CGCT). L'autorisation d'inhumation, qui peut être transmise par voie dématérialisée, ne peut intervenir qu'après l'établissement de l'acte de décès et l'autorisation de fermeture du cercueil et, éventuellement, l'autorisation de transport du corps. Lorsque le décès s'est produit en France, l'inhumation doit intervenir 24 heures au moins et 14 jours au plus après le décès (article R. 2213-33 du CGCT).

La crémation d'un défunt est toujours autorisée par le maire soit de la commune de décès, soit du lieu de fermeture du cercueil (en cas de transport avant mise en bière), soit de la commune où la crémation est pratiquée (si le décès a eu lieu à l'étranger, R. 2213-35 du CGCT).

Lorsque le corps du défunt a été placé, pour assurer son transport, dans un cercueil incompatible avec la crémation, l'autorisation de transfert du corps vers un cercueil adapté à la crémation, prévue à l'article L. 2223-42-1, est délivrée par le maire de la commune du lieu d'ouverture et de changement de cercueil, sur demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. Elle est accompagnée des justifications prévues à l'article R. 2213-34 et d'un certificat médical attestant que le défunt n'était pas atteint d'une infection transmissible figurant sur les listes mentionnées aux a et b de l'article R. 2213-2-1. Ce certificat est établi par un professionnel de santé exerçant sur le lieu du décès. L'autorisation est établie sans frais et peut être adressée par voie dématérialisée, elle vaut autorisation de fermeture du nouveau cercueil. Par dérogation à l'article R. 2213-34 du CGCT, et sous réserve du sixième alinéa de cet article, elle vaut également autorisation de crémation. Le maire statue sur la demande d'autorisation dans un délai de six jours à compter de la réception de cette demande. Son silence à l'issue de ce délai vaut rejet de la demande.

En cas de mort violente, l'inhumation ne pourra avoir lieu qu'après établissement d'un procès-verbal dressé par un officier de police assisté d'un docteur en médecine ou en chirurgie et mentionnant l'état de la personne décédée, les circonstances du décès ainsi que tous renseignements permettant d'identifier le défunt. L'officier de police transmet les éléments énoncés dans son procès-verbal au

maire de la commune où le décès a eu lieu. Au vu de ces éléments, le maire rédige l'acte de décès et en envoie copie au maire du domicile de l'intéressé pour transcription sur les registres. (Articles 81 et 82 du code civil).

### **L'autorisation de placer une urne dans une sépulture, de la sceller sur un monument funéraire, de la déposer dans une case de columbarium et de disperser des cendres, dans un cimetière ou un site cinéraire faisant l'objet de concessions**

*(article R. 2213-39 du CGCT)*

### **L'autorisation d'exhumation à la demande du plus proche parent dans les conditions posées par l'article R. 2213-40 du CGCT**

À noter qu'en cas de désaccord entre plusieurs parents du défunt, le maire n'est pas compétent pour les départager. Il appartient en effet au juge d'instance de connaître du litige sur le fondement de l'article R. 211-3-3 du code de l'organisation judiciaire.

### **L'autorisation d'exhumation présentée par le responsable d'une congrégation religieuse en lieu et place du plus proche parent, lorsque celui-ci ne peut être identifié**

*(R. 2213-40-1 du CGCT)*

Lors de la dissolution d'une congrégation religieuse ou de la suppression d'un de ses établissements, de la dissolution d'une association cultuelle ou d'une association régulièrement déclarée, la demande d'exhumation prévue à l'article R. 2213-40 du CGCT ainsi que la demande de crémation des restes prévue à l'article R. 2213-37 du CGCT peut être présentée, en cas d'impossibilité d'identifier un proche parent, par la personne chargée de l'administration ou de la direction de la congrégation ou de l'association.

### **L'autorisation de crémation des restes exhumés à la demande de la famille**

*(article R. 2213-37 du CGCT)*

La crémation des restes des corps exhumés est autorisée, à la demande du plus proche parent, par le maire de la commune du lieu d'exhumation.

Le maire est également destinataire de plusieurs déclarations préalables liées aux opérations funéraires :

- Les soins de conservation, le moulage mortuaire, le transport de corps vers une chambre funéraire, le transport de corps de résidence à résidence, le transport de corps vers un établissement d'hospitalisation, d'enseignement ou de recherche, le transport de corps après une mise en bière effectuée dans les

limites du territoire national, doivent faire l'objet de déclarations préalables auprès du maire.

### ▷ *Police des funérailles et des convois mortuaires*

Le maire est chargé de la police des funérailles et des lieux de sépulture (article L. 2213-7 à L. 2213-10 du CGCT), qui recouvre plusieurs domaines d'intervention :

#### **L'inhumation par mesure d'urgence**

L'article L. 2213-7 du CGCT prévoit que le maire, ou à défaut le préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne défunte soit inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

#### **La prise en charge des obsèques des personnes sans ressources suffisantes**

*(L. 2223-27 du CGCT)*

Le service extérieur des pompes funèbres est gratuit pour les personnes n'ayant pas les ressources suffisantes. Il revient donc à la commune de procéder directement à l'organisation des obsèques de ces personnes ou, lorsqu'elle n'assume pas elle-même ce service, de prendre en charge les frais en résultant après avoir fait appel à un opérateur funéraire dûment habilité. La commune peut recourir à l'inhumation ou bien à la crémation, si toutefois le défunt en a exprimé la volonté.

Dans l'hypothèse où la famille est connue mais qu'elle refuse de s'acquitter du prix des obsèques en dépit de ses obligations, le maire procède aux funérailles sur le fondement de l'article L. 2213-7 du CGCT et dispose d'une action récursoire contre les héritiers du défunt.

#### **Autres pouvoirs au titre de la police des funérailles**

Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations sont soumis au pouvoir de police du maire, que ce soit dans les cimetières ou dans les autres lieux de sépulture (articles L. 2213-8 à L. 2213-10 du CGCT).

Dans le cadre des pouvoirs de police qui lui sont conférés, le maire peut être amené à prendre des dispositions concernant les convois funéraires (itinéraire, horaires...) dans le souci d'assurer ou de rétablir la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques ou la décence des funérailles. Ce pouvoir s'exerce, comme pour les inhumations et les exhumations, sans établir de distinction ou de prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte de la personne décédée ou des circonstances ayant entraîné sa mort.

L'article L. 2213-13 du CGCT précise qu'il ne peut être établi, de quelque manière que ce soit, de prescriptions particulières applicables aux funérailles, selon qu'elles présentent un caractère civil ou religieux.

## ▷ *La surveillance des opérations funéraires et les vacations*

Dans les communes classées en zone de police d'État, cette mission relève de la compétence exclusive des fonctionnaires de la police nationale.

Dans les autres communes, cette fonction est assurée par un garde-champêtre ou un agent de police municipale. Lorsque la commune n'en dispose pas, il revient au maire, ou à l'un de ses adjoints ou conseillers municipaux titulaires d'une délégation de contrôler les opérations funéraires. En effet, en vertu de l'article L. 2122-18, le maire peut déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal.

Les opérations funéraires visées à l'article L. 2213-14 du CGCT font l'objet d'une surveillance et donnent lieu à vacation :

- fermeture du cercueil, avec ou sans changement de commune, lorsque le corps est destiné à la crémation ;
- fermeture du cercueil, lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt lorsqu'aucun membre de la famille n'est présent.

En application du premier alinéa de l'article L. 2213-15 du CGCT, le montant unitaire des vacations est déterminé par arrêté du maire dans chaque commune, après consultation du conseil municipal, dans une fourchette comprise entre 20 et 25 € (la somme retenue n'est pas obligatoirement un nombre entier et peut donc comporter des décimales, par exemple 22,35 €).

Il convient, dans le cadre du contrôle de légalité, d'être vigilant sur les arrêtés municipaux dont le montant unitaire ne respecterait pas ces montants ou instituerait la gratuité de la surveillance.

Les articles R. 2213-49 et R. 2213-50 définissent les modalités de versement des vacations. La Direction générale des finances publiques (DGFIP) préconise que les postes comptables locaux cessent de verser les « vacations funéraires » en numéraire. Ainsi, les coordonnées bancaires des fonctionnaires intéressés devront désormais être fournies au comptable public pour procéder par virement au paiement des vacations.

Dans les communes situées en zone de police d'État : la surveillance des opérations est effectuée par les fonctionnaires de la police nationale et le produit des vacations est versé par la commune au Trésor public (ces sommes intègrent le budget de l'État).

Dans les communes hors zone de police d'État, deux cas sont à distinguer :

- si la commune dispose d'un garde-champêtre ou d'une police municipale : le garde-champêtre, ou le policier municipal, assure la surveillance des opéra-

tions funéraires et le produit des vacances leur est intégralement reversé par le comptable public, sous réserve des cotisations dues par l'employeur. En effet, ces vacances ont une nature assimilable à des indemnités et suivent d'ailleurs le même régime que celles-ci pour ce qui concerne les prélèvements sociaux et autres cotisations ;

- si la commune ne dispose pas d'un garde-champêtre ou d'un policier municipal, le maire (ou l'un de ses adjoints délégués) assure la surveillance des opérations funéraires. Dans ce cas, aucune vacation n'est versée par la famille du défunt, en vertu du dernier alinéa de l'article R. 2213-49 qui dispose que « la vacation n'est exigible que dans les communes où la surveillance est réalisée par les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 2213-14. »

## ▷ *Le maire et les cimetières*

### **Gestion des cimetières**

La gestion des cimetières incombe à la commune. Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetière dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et, dans les communes de 2 000 habitants et plus ou les établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation (article L. 2223-1 du CGCT).

Les terrains consacrés à l'inhumation des morts doivent être cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé de défunts pouvant y être enterrés chaque année (article L. 2223-2 du CGCT). L'article L. 2321-2 (14°) du CGCT précise que la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation figurent parmi les dépenses obligatoires de la commune.

Selon l'article L. 2223-3 du CGCT, la sépulture dans le cimetière d'une commune est due aux personnes décédées sur son territoire, à celles qui sont domiciliées sur son territoire à celles qui ont une sépulture de famille sur le territoire de cette commune ainsi qu'aux Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits ou remplissent les conditions pour être inscrits sur la liste électorale de celle-ci en application des articles L. 12 et L. 14 du code électoral.

En cas de translation de cimetières, les cimetières existants sont fermés dès que les nouveaux sont en mesure de recevoir les inhumations. Ils doivent rester dans l'état où ils se trouvent sans que l'on puisse en faire usage pendant cinq ans. Toutefois, des inhumations peuvent continuer à être faites dans les caveaux de famille édifiés dans un cimetière désaffecté dans la limite des places disponibles au moment de la fermeture et sous réserve qu'il satisfasse aux prescriptions d'hy-

giène et de salubrité et que, par ailleurs, l'affectation du sol à un autre usage ne soit pas reconnue d'utilité publique (article L. 2223-6 du CGCT).

La création, l'agrandissement et la translation du cimetière sont décidés par le conseil municipal. Dans les communes urbaines et à l'intérieur des agglomérations, la création et l'agrandissement d'un cimetière situé à moins de 35 mètres des habitations ne peuvent avoir lieu qu'après autorisation du représentant de l'État dans le département. Cette autorisation est alors accordée après une enquête publique réalisée conformément aux articles L. 123-1 et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Le silence gardé pendant plus de six mois vaut décision de rejet (articles L. 2223-1 et R. 2223-1 du CGCT).

En application de l'article R. 2223-1 du CGCT, sont considérées comme communes urbaines les communes dont la population compte plus de 2 000 habitants et celles qui appartiennent, en totalité ou en partie, à une agglomération de plus de 2 000 habitants.

En vertu de l'article R. 2223-9 du CGCT, le conseil municipal peut décider de l'affectation de tout ou partie d'un cimetière au dépôt ou à l'inhumation des urnes cinéraires et à la dispersion des cendres des corps ayant fait l'objet d'une crémation.

Les cimetières ne peuvent être aliénés que dix années à compter de la dernière inhumation (article L. 2223-8 du CGCT).

### **Les concessions funéraires**

Si l'étendue des cimetières le permet, le conseil municipal peut concéder des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs en y inhumant des cercueils et des urnes. Les intéressés peuvent édifier sur les terrains concédés des caveaux, monuments et tombeaux (article L. 2223-13 du CGCT).

Les communes peuvent instituer en partie ou en totalité les concessions ci-après : temporaires pour quinze ans maximum (mais cinq ans minimum), trentenaires, cinquantenaires ou perpétuelles. Les concessions temporaires sont convertibles en concessions de plus longue durée. Le maire affecte à perpétuité, par arrêté, un ossuaire destiné à recevoir les restes émanant des concessions reprises. Il peut également faire procéder à la crémation de ces restes, sauf opposition connue ou attestée du défunt (articles L. 2223-14, L. 2223-16 et L. 2223-4 du CGCT).

Les titulaires et ayants droit d'une concession funéraire ont droit au renouvellement de celle-ci, dans un délai de deux ans après son échéance. La commune doit informer par tout moyen les ayants droit de l'existence de ce droit à renou-

vement (L. 2223-15 du CGCT). Le tarif à régler est celui qui était applicable à la date d'échéance de la concession.

Le maire peut, après avoir accompli les formalités nécessaires (publicité, saisine du conseil municipal...), constater l'état d'abandon d'une concession et prononcer la reprise par la commune des terrains affectés à une concession ayant cessé d'être entretenue depuis trente ans (articles L. 2223-17, L. 2223-18 et R. 2223-12 et suivants du CGCT).

### **Police des cimetières**

La police des cimetières relève de la compétence du maire en application des dispositions des articles L. 2213-8 et L. 2213-9 du CGCT.

Il est ainsi chargé d'assurer l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publiques, le bon ordre et la décence dans le cimetière ainsi que de garantir la neutralité des lieux.

Un règlement intérieur du cimetière est établi notamment pour fixer les horaires d'ouverture du cimetière, les exhumations devant impérativement se dérouler en-dehors de ces horaires. Il peut prévoir d'autres dispositions relatives au bon ordre et à la circulation au sein du cimetière.

Le maire peut notamment réglementer l'accès au cimetière ainsi que la circulation et le stationnement dans son enceinte. Il peut réglementer les dimensions des monuments funéraires ainsi que le type de plantations autorisées. Les inscriptions sur les pierres tombales sont également soumises à son appréciation.

En application des dispositions de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits intentionnels, le maire pourra voir sa responsabilité engagée s'il est établi, par exemple, qu'il n'a pas accompli les diligences normales découlant des moyens et pouvoirs dont il disposait.

### **Lieux de sépulture autres que les cimetières**

Une personne peut être enterrée dans une propriété particulière à condition que cette propriété soit à plus de 35 mètres de l'enceinte des villes et des bourgs (article L. 2223-9 du CGCT) et après avis d'un hydrogéologue agréé. Elle est soumise à autorisation du préfet (R. 2213-32 du CGCT).

En application de l'article L. 2223-10 du CGCT, aucune inhumation ne peut avoir lieu dans les édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leur culte, ni dans l'enceinte des hôpitaux, ni dans celle des villes et des bourgs.

À titre d'hommage public et après avis du conseil d'administration de l'hôpital, le maire peut autoriser la construction – dans l'enceinte de celui-ci – de monuments pour les fondateurs et les bienfaiteurs de l'établissement à condition qu'ils en aient exprimé le désir.

Les lieux de sépulture autres que les cimetières sont soumis à l'autorité, à la police et à la surveillance du maire (L. 2213-10 du CGCT).

### **Carrés confessionnels dans les cimetières**

La circulaire NOR/INT/A008/00038 C du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépultures rappelle que les autorisations d'inhumation sont délivrées par le préfet dans les cimetières privés confessionnels, qui ne peuvent être étendus, et que le maire exerce son pouvoir de police à l'égard des sépultures dont il assure la surveillance. Pour les regroupements confessionnels des sépultures dans le cimetière communal, le maire a la possibilité de déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe et donc de rassembler les sépultures de personnes de même confession, sous réserve que les principes de neutralité des parties publiques du cimetière et de liberté de choix de sépulture de la famille soient respectés.

### **Crématoriums et destination des cendres**

L'article L. 2223-40 du CGCT prévoit que seuls les communes et les EPCI peuvent créer et gérer les crématoriums ainsi que les sites cinéraires destinés au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres. Ce même article ouvre toutefois la possibilité d'un recours à la gestion déléguée pour les crématoriums et les sites cinéraires qui leurs sont contigus. Il convient de préciser que les sites cinéraires inclus dans le périmètre du cimetière doivent être gérés directement par la commune ou l'EPCI.

### **Les crématoriums**

La création ou l'extension d'un crématorium est subordonnée à l'autorisation préalable du préfet. Cette autorisation intervient après une enquête publique dont les modalités sont définies par les articles L. 123-1 à L. 123.16 et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement, et un/l'avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Le silence gardé pendant plus de six mois sur la demande de création ou d'extension vaut décision de rejet (article R. 2223-99-1 du CGCT).

Lorsque la gestion du crématorium est déléguée, le délégataire doit avoir reçu l'habilitation nécessaire par le représentant de l'État dans le département (article L. 2223-41 du CGCT). Cette habilitation est accordée sous certaines conditions et pour une durée de cinq ans.

Le crématorium se divise en une partie publique (accueil et attente des familles, salle de cérémonie et de remise de l'urne funéraire, salle de présentation visuelle de l'introduction du cercueil dans le four de crémation) et une partie technique réservée aux professionnels (four, pulvérisateur de calcaire, salle d'introduction du cercueil, local de dépôt provisoire des urnes). Les locaux doivent être conformes

à la réglementation relative aux établissements recevant du public, notamment aux dispositions du règlement de sécurité contre l'incendie et à celle du travail, en particulier en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, les locaux et le matériel mis à la disposition du personnel, l'affichage obligatoire (articles D. 2223-99 à D. 2223-103 du CGCT).

Le crématorium ainsi que le four de crémation font l'objet, respectivement, d'une visite de conformité et d'un contrôle effectués par un organisme de contrôle accrédité. L'attestation de conformité du crématorium est délivrée au gestionnaire du crématorium par l'organisme de contrôle accrédité pour une durée de cinq ans, au vu de ce rapport de visite et du rapport de conformité du ou des appareils de crémation délivré pour une durée de deux ans.

### **La destination des cendres**

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a conféré aux cendres issues de la crémation du corps d'une personne décédée un statut et une protection comparables à ceux accordés à un corps inhumé.

Elle a créé l'article 16-1-1 du code civil qui prévoit que « *le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence* ».

Elle a également encadré les modalités de conservation des urnes, en supprimant la possibilité de détenir l'urne à domicile, tout en maintenant les autres possibilités de destination des cendres.

En vertu de l'article L. 2223-18-1 du CGCT, après la crémation, les cendres sont pulvérisées et recueillies dans une urne cinéraire munie extérieurement d'une plaque portant l'identité du défunt et le nom du crématorium.

Dans l'attente d'une décision relative à la destination des cendres de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, l'urne cinéraire est conservée au crématorium pendant une période qui ne peut excéder un an. À la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, l'urne peut être conservée, dans les mêmes conditions, dans un lieu de culte, avec l'accord de l'association chargée de l'exercice du culte.

Au terme de ce délai et en l'absence de décision de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, une mise en demeure est adressée par lettre recommandée à la personne qui a pourvu aux funérailles ou, à défaut, du plus proche parent du défunt. À l'issue d'un délai de trente jours ouvrables suivant le retour de l'accusé de réception de la lettre recommandée ou, le cas échéant, de la lettre non remise, les cendres sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet dans le cimetière de la commune du lieu du décès ou dans le site cinéraire

le plus proche du lieu de dépôt de l'urne. (article L. 2223-18-2 et R. 2213-38 du CGCT).

L'article L. 2223-18-2 détermine de manière limitative la destination des urnes cinéraires ou des cendres qu'elles contiennent. Les cendres issues de la crémation peuvent être :

- soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;
- soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet (jardin du souvenir) d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;
- soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

L'urne peut également être inhumée dans une propriété particulière. Dès lors que les cendres sont assimilées au corps humain, les dispositions de l'article R. 2213-32 du CGCT s'appliquent.

Seul l'avis d'un hydrogéologue n'est pas requis en cas d'inhumation de l'urne cinéraire dans une propriété particulière.

En outre, l'article R. 2213-39-1 prévoit la possibilité du retrait d'une urne dans une propriété particulière et dispose à cet effet que : « *lorsqu'il est mis fin à l'inhumation de l'urne dans une propriété particulière, la personne qui en est dépositaire doit se conformer aux dispositions de l'article L.2223-18-2* » relatif à la destination des cendres.

Dans la mesure où le législateur a souhaité doter les cendres issues de la crémation d'un statut analogue à celui des corps placés dans un cercueil, les dispositions de l'article R. 2213-40 relatives à l'exhumation à la demande des familles qui s'appliquent pour l'exhumation d'un corps s'appliquent lorsqu'il convient de retirer l'urne de son columbarium, du caveau ou du caveau au sein duquel elle était inhumée ou de la desceller d'un monument funéraire, ce y compris lorsque l'urne se situe dans une propriété particulière.

Un guide juridique relatif à la législation funéraire, un guide de recommandations relatif aux urnes funéraires et aux sites cinéraires et un guide relatif aux cérémonies civiles dans le cadre des obsèques, sont à la disposition des collectivités, sur le site de la DGCL afin de répondre plus spécifiquement à l'application de ces réglementations.

#### **7.4.4. Les déchets**

La France produit 345 millions de tonnes de déchets en un an (2022) dont 34 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés, soit 535 kg par habitant.

Les déchets ménagers et assimilés regroupent l'ensemble des déchets produits par les ménages et des déchets dits « assimilés », qu'ils soient collectés en déchèterie, en points d'apport ou en porte-à-porte. Les déchets assimilés correspondent aux déchets des activités économiques (d'origine artisanale et commerciale) qui, compte-tenu de leurs caractéristiques et des quantités produites, peuvent être collectés sans sujétions techniques particulières.

Le service public de gestion des déchets (SPGD) trouve son origine dans le pouvoir de police que détient le maire et qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Le maire est notamment l'autorité de police compétente pour prendre les mesures et sanctions administratives en matière de lutte contre les déchets sauvages. L'article L. 541-3 du code de l'environnement lui permet ainsi d'aviser et de sanctionner tout producteur ou détenteur de déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions légales. Il a également la possibilité de déclencher une procédure pénale en cas de constatation d'infractions au code pénal.

En application de l'article L. 2224-13 du CGCT, les communes et leurs groupements ont la responsabilité d'assurer la gestion des déchets ménagers et assimilés. Toutefois, la collecte et le traitement des déchets relève des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit d'une compétence obligatoire.

Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L. 5211-9-2 du CGCT) fixe les modalités de la collecte des déchets par le biais du règlement de collecte en application de l'article L.2224-16 du CGCT.

### ▷ *Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP)*

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP), prévu à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, découle du principe « pollueur – payeur » dans le domaine de la gestion des déchets. Son application s'est traduite par la création d'une vingtaine de filières REP couvrant la grande majorité des gisements de déchets ménagers et assimilés présentant un enjeu particulier en matière de valorisation ou de traitement. Ainsi, les metteurs sur le marché de produits tels que les emballages ménagers, les papiers, les éléments d'ameublement, les textiles, les équipements électriques et électroniques doivent s'acquitter d'obligations auprès d'éco-organismes agréés par les pouvoirs publics au titre de la gestion des déchets qui résultent de la consommation de leurs produits.

Ces éco-organismes peuvent être de type « financeurs » ; dans ce cas, ils contribuent à la prise en charge des coûts financiers notamment ceux supportés par les collectivités territoriales avec lesquelles ils contractualisent, et qui demeurent responsables de la collecte et du traitement au titre du service public de gestion des déchets (exemples : filière des emballages ménagers ou des papiers graphiques).

Ils peuvent être de type « opérationnels » (collecte et traitement des produits usagés) ; dans ce cas, les éco-organismes pourvoient à la collecte et au traitement. Ils font généralement appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres (exemple des piles et accumulateurs ou des équipements électriques électroniques).

### ▷ *La prévention*

Le code de l'environnement (article L. 541-15-1) dispose que les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés définissent un programme local de prévention pour ces déchets indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce plan doit être compatible avec le plan national de prévention des déchets (L. 541-11) et le plan national de gestion des déchets (L. 541-11-1). Au plan territorial, la région a la charge de la planification en matière de prévention et de gestion par l'intermédiaire du plan régional de prévention et de gestion des déchets (L. 541-13). Ces plans ont vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (L. 4251-1).

### ▷ *La coopération intercommunale*

La compétence collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés au sens des articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du CGCT est une compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de la métropole de Lyon. La compétence peut être transférée par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à un syndicat mixte soit en totalité, soit uniquement pour ce qui relève du traitement des déchets ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent.

À la demande des communes et des EPCI qui le souhaitent, le département peut se voir confier, par le biais d'une convention, la responsabilité du traitement et des opérations de transport qui s'y rapportent.

Cas spécifique des mises à disposition et des prestations de service : un EPCI peut, dans le cadre d'une convention, mettre certains services et moyens à la disposition de communes pour faciliter l'exercice de compétences. Ce système doit cependant être limité (prêt de bennes à ordures par exemple) et ne doit, en aucun cas, aller jusqu'à l'organisation du service lui-même.

Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique, ainsi que d'un rapport annuel sur son prix et sa qualité destiné notamment à l'information des usagers (article L.2224-17-1 du CGCT)

### ▷ *Le financement du service de gestion des déchets ménagers et assimilés*

Le service peut faire l'objet d'un financement de droit commun (budget général) ou d'un financement spécifique soit par l'institution d'une redevance d'enlève-

ment des ordures ménagères (REOM) prévue à l'article L. 2333-76 du CGCT, soit par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en application de l'article 1520 du code général des impôts. Le choix de la redevance ou de la taxe a un impact sur la qualification juridique du service qui prendra la forme d'un service public industriel et commercial lorsque le financement est assis sur une redevance, et celle d'un service public administratif lorsqu'il est recouru à la taxe.

Les communes, les EPCI et les syndicats mixtes n'ayant pas fait le choix de la REOM ni de la TEOM ont l'obligation d'instituer une redevance spéciale afin de financer la collecte et le traitement des déchets assimilés (article L. 2333-78 du CGCT).

Lorsque les communes ou les établissements publics assurent l'enlèvement des ordures ménagères des terrains de camping ou spécialement aménagés pour le stationnement des caravanes, ils peuvent assujettir les exploitants à une redevance calculée en fonction du nombre de places disponibles sur ces terrains (article L. 2333-77 du CGCT).

### ▷ *La TEOM incitative*

Les communes peuvent instituer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents.

Les modalités de mise en œuvre de la part incitative de la TEOM ont été précisées par l'article 1522 *bis* du code général des impôts. La part incitative s'ajoute à une part fixe. Les tarifs de la part incitative sont fixés chaque année par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A, de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe.

### ▷ *La REOM incitative*

Les communes, EPCI et les syndicats mixtes peuvent lorsqu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages instituer une REOM (article L. 2333-76 du CGCT). Dans le cadre de la REOM classique, le montant facturé à l'utilisateur n'est pas calculé en fonction de la quantité de déchets qu'il a produite, mais correspond à une quantité moyenne de déchets produite par le type d'utilisateurs auquel il appartient, en fonction du nombre de personnes que compte son foyer, la taille de l'habitation ou le volume des déchets.

La redevance incitative est quant à elle, une REOM dont le montant varie en fonction de l'utilisation réelle du service par l'utilisateur, puisqu'elle se compose d'une part fixe couvrant les dépenses correspondant aux coûts fixes du service et d'une part variable, liée à la quantité de déchets produits par l'utilisateur.

La redevance incitative ne constitue donc qu'une variante de la REOM.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 200 collectivités avaient mis en place une tarification incitative (par la REOM et la TEOM). En moyenne selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la mise en place de la tarification incitative permet de réduire de 41 % la quantité d'ordures ménagères résiduelles, d'augmenter de 40 % la collecte des recyclables et de réduire de 8 % la quantité de déchets ménagers et assimilés.

Modes de financement	Possibilités ou non de cumul
Budget général : il peut pourvoir au fonctionnement du service.	Cumul : - possible avec la TEOM ; - obligatoire avec la redevance spéciale si un service spécifique est assuré.
REOM ou REOMI : redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu. Elle confère au service un caractère industriel et commercial qui impose l'établissement d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses.	Pas de cumul possible avec : - la TEOM ; - la redevance spéciale car le service est déjà facturé au sein de la redevance générale ; - le budget général.
TEOM ou TEOMI : c'est un impôt direct additionnel à la taxe foncière.	Cumul : - possible avec la redevance spéciale si un service spécifique est assuré ; - possible avec le budget général.
Redevance spéciale : complément de la TEOM et concerne l'élimination des déchets assimilés.	Cumul : - possible avec la TEOM si un service spécifique est assuré ; - obligatoire avec le budget général.

## 7.4.5. L'énergie

### ▷ *Cadre juridique général*

La compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'électricité et de gaz est encadrée par les articles L. 2224-31 à L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). De manière générale, le code de l'énergie constitue le cadre juridique applicable au secteur de l'énergie.

Conséquence de la loi du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz, les domaines de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture d'énergie faisaient l'objet d'un monopole public.

Toutefois, la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz opérée par les directives sectorielles européennes a progressivement ouvert à la concurrence les activités de production et de fourniture d'énergie.

En revanche, l'État est resté propriétaire du réseau de transport<sup>60</sup>, qu'il gère dans le cadre d'une concession avec Réseau de Transport d'Electricité (RTE), filiale d'EDF. De même, les autorités organisatrices des réseaux publics de distribution d'électricité, que sont les communes ou les établissements publics de coopération auxquels elles ont transféré cette compétence ou les départements s'ils exerçaient cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, ont conservé la propriété des réseaux de distribution<sup>61</sup> qu'ils exploitent soit via une régie créée antérieurement à la loi de nationalisation de 1946, soit dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec un gestionnaire de réseau.

En pratique, Enedis, filiale d'EDF, exploite 95 % du réseau de distribution d'électricité et GRDF, filiale d'Engie, exploite 96 % du réseau de distribution de gaz, le reste étant géré par des entreprises locales de distribution (ELD). Ces dernières sont également qualifiées de distributeurs non nationalisés (DNN).

### ▷ *La gestion des réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz*

Les communes, les établissements publics de coopération ou les départements constituent les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz (AOD) au regard de l'article L. 2224-31 du CGCT. À ce titre, les AOD négocient et concluent des contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux, dans leur zone de desserte exclusive, définis aux articles L. 111-52 et L. 111-53 du code de l'énergie, c'est-à-dire Enedis, GRDF et les ELD.

Les communautés urbaines en vertu de l'article L. 5215-20 du CGCT, les métropoles conformément aux dispositions de l'article L. 5217-2, de même que la métropole de Lyon au titre de l'article L. 3641-1, sont compétents pour la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz.

En tant qu'autorités concédantes, les AODE exercent un contrôle du bon accomplissement des missions de service public et assurent le contrôle de l'état des réseaux publics de distribution. Elles sont également propriétaires des infrastructures de réseau.

---

60 Les réseaux de transport sont à haute tension (HTB) (de 50 kV à 400 kV) et ont pour but de transporter l'énergie des grands centres de production jusqu'aux consommateurs industriels et jusqu'aux réseaux de distribution. Ils se composent d'un réseau dit « de grand transport et d'interconnexion » (exploité à 400 kV et 225 kV) d'une part, et d'un réseau dit « de répartition » (exploité à 225 kV, 90 kV et 63 kV), d'autre part.

61 Les réseaux publics de distribution de l'électricité acheminent l'énergie électrique jusque chez les consommateurs finaux. Ils sont composés de réseaux moyenne tension dits « HTA » (exploités à 20 kV et 15 kV), et de réseaux basse tension dits « BT » (exploités à 400 volts triphasé et 230 volts monophasé).

Les gestionnaires du réseau exercent, quant à eux, leurs missions dans les conditions fixées par un cahier des charges. Ils sont notamment tenus de définir et de mettre en œuvre les politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution afin de permettre le raccordement des installations des consommateurs et des producteurs, de fournir aux utilisateurs des réseaux les informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux, ou encore d'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance.

Contrairement à un contrat de concession classique, les tarifs sont fixés par la commission de régulation de l'énergie (CRE). Celle-ci élabore les tarifs d'accès aux réseaux avec le souci d'assurer aux gestionnaires de réseaux les moyens d'accomplir au mieux leurs missions de service public et de veiller à une maîtrise des coûts pour ne pas alourdir excessivement les charges pesant sur les consommateurs.

Dans les conditions prévues par l'article L. 432-6 du code de l'énergie, les communes et leurs établissements publics de coopération non desservis par un réseau public de distribution de gaz naturel peuvent faire appel à un opérateur de leur choix, dès lors que celui-ci est agréé par le ministre chargé de l'énergie.

### ▷ *Le regroupement départemental de la compétence AOD*

L'article L. 2224-31 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 7 décembre 2006 a imposé au préfet d'engager une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte d'envergure départementale, dans le cas où la compétence relative aux réseaux de distribution publique d'électricité n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire du département, ni par un groupement de collectivités dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

Toutefois, la circulaire d'application du 11 octobre 2007 a précisé que le regroupement ne pouvait être imposé aux collectivités organisées en DNN, dans la mesure où leur existence confirmée par la loi de 1946 n'était pas remise en cause par les dispositions de la loi du 7 décembre 2006. De même, le regroupement doit tenir compte des particularités des territoires. L'objectif de rationalisation ne fait pas obstacle à une distinction de l'exercice de la compétence entre zone rurale et urbaine si cette organisation permet d'atteindre cet objectif.

En outre, le regroupement de la maîtrise d'ouvrage est encouragé par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) parce qu'il favorise une meilleure utilisation des subventions accordées. Dans ce contexte, le conseil du FACE a décidé de mettre en œuvre un dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, ce qui signifie que les autorités organisatrices d'un département où le regroupement n'est pas effectif se voient pénalisées (malus appliqué sur leur dotation).

## ▷ *Les financements*

Les AOD peuvent bénéficier des aides du FACE. Ce fonds a été transformé en compte d'affectation spéciale en 2012, par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Il a pour objet de subventionner une partie des travaux sur le réseau de distribution des AOD (renforcement, sécurisation du réseau...) réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage dans le périmètre d'une ou plusieurs communes rurales,<sup>62</sup> ainsi que notamment des opérations participant à la maîtrise de la demande d'électricité ou de production décentralisée à partir d'énergies renouvelables. Les collectivités perçoivent également la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Elle est obligatoire et est assise sur les volumes d'électricité consommés. L'article L. 5212-24 du CGCT précise que cette taxe est perçue en lieu et place de toutes les communes et EPCI par le syndicat intercommunal qui s'est vu transférer la compétence AOD. Il en va de même si la compétence est exercée par le département.

## ▷ *Compétences en matière de production d'énergies renouvelables*

L'article L. 2224-32 du CGCT permet à une commune ou un établissement public de coopération sur leur territoire « d'aménager, d'exploiter, de faire aménager et de faire exploiter » des installations produisant de l'électricité utilisant des énergies renouvelables (centrale hydroélectrique, panneaux photovoltaïques, parc éolien, réseaux de chaleur alimentés par des installations de récupération d'énergie, etc.), et sous réserve que l'électricité produite ne soit pas destinée à être vendue à des clients éligibles.

L'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a donné compétence de production d'énergies renouvelables aux départements, aux régions et aux EPCI. Ces collectivités peuvent également aménager ou exploiter des installations de production d'électricité.

Enfin, la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur a ouvert la possibilité, pour les collectivités territoriales ou leurs groupements, de créer et de gérer un réseau de chaleur alimenté par une installation utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés.

En vertu de l'article L.5212-26 du CGCT, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies

---

62 L'article 2 du décret du 14 janvier 2013 relatif aux aides à l'électrification rurale définit les communes rurales comme les communes dont la population est inférieure à 2000 habitants et non comprises dans une unité urbaine de plus de 5000 habitants. De facto, les autres communes sont considérées comme urbaines pour lesquelles le financement ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux ressortent des missions du gestionnaire de réseau.

renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, des fonds de concours peuvent être versés entre un syndicat visé à l'article L. 5212-24 et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée.

### **La planification territoriale des énergies renouvelables**

L'article 15 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a introduit dans le code de l'énergie un dispositif de planification territoriale à la main des communes, lesquelles devaient d'ici la fin de l'année 2023 identifier les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergie renouvelable. Ces zones d'accélération doivent notamment présenter un potentiel de développement de la production d'énergies renouvelables et de récupération. Elles sont définies, pour chaque catégorie de filières et de types d'installation de production d'énergies renouvelables et de récupération, en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies en fonction des potentiels du territoire concerné.

En application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie, ces zones sont définies, pour chaque catégorie de sources et de types d'installation de production d'énergies renouvelables (éolien terrestre, photovoltaïque, méthanisation, hydroélectricité, géothermie) en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné et de la puissance des projets d'énergies renouvelables déjà installée.

La zone d'accélération illustre la volonté de la commune d'orienter préférentiellement les projets vers des espaces qu'elle estime adaptés. Ces projets pourront bénéficier de mécanismes financiers incitatifs contrairement aux projets situés en dehors de ces zones.

### *▷ Compétences en matière de maîtrise de l'énergie*

L'article L. 2224-34 du CGCT dispose que les EPCI, lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), sont les coordinateurs de la transition énergétique. À ce titre, ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du PCAET et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), ou le schéma régional en tenant lieu.

Les EPCI qui ont adopté un PCAET à titre facultatif et les syndicats exerçant la compétence AOD peuvent notamment réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs desservis en gaz, en chaleur ou en

basse tension, pour l'électricité, et accompagner des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie sur leur territoire. Ces actions peuvent également permettre de maîtriser la demande d'énergie des consommateurs en situation de précarité énergétique en proposant des aides et en prenant en charge, en tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergie ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation.

Les personnes publiques peuvent par ailleurs prendre en charge, pour le compte de leurs membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces études et de ces travaux. À cette fin, des conventions sont conclues avec les membres bénéficiaires.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également allouer des aides en vue de favoriser la transition énergétique. Ces aides sont prévues en complément des dispositifs d'aides financières instaurés par l'État pour inciter les particuliers et les acteurs publics à réaliser des travaux tendant à améliorer la performance énergétique de leurs logements et de leurs bâtiments. Ces aides locales peuvent prendre la forme d'exonération fiscale ou de subventions locales (prise en charge de travaux d'économie d'énergie, allocation d'aides financières lors d'installation d'équipements alimentés par des énergies renouvelables, exonération totale ou partielle de la taxe foncière, etc.).

### ▷ *Compétence en matière de création et d'entretien d'infrastructures de charge des véhicules électriques ou d'avitaillement en gaz ou en hydrogène des véhicules ou navires*

L'article L. 2224-37 du CGCT habilite les communes, sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire, à créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement. Les communes peuvent transférer l'exercice de cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale exerçant la compétence en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31, aux autorités organisatrices de la mobilité et, en Île-de-France, à Ile de France Mobilités.

Cet article prévoit par ailleurs que le titulaire de la compétence transférée par les communes peut élaborer un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables.

## 7.4.6. Les communications électroniques et numériques

### ▷ *La compétence en matière de réseaux de communications électroniques et numériques*

L'article L. 1425-1 du CGCT donne compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements (dans le cas où la compétence a été préalablement transférée à ces derniers) pour établir et exploiter « des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques ».

Ainsi, les collectivités disposent d'un large champ d'intervention en la matière, puisque les réseaux de communications électroniques, tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, désignent toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques, notamment ceux de commutation et de routage.

Sont notamment considérés comme des réseaux de communications électroniques : les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres, les systèmes utilisant le réseau électrique pour autant qu'ils servent à l'acheminement de communications électroniques et les réseaux assurant la diffusion ou utilisés pour la distribution de services de communication audiovisuelle.

Toutefois, cette possibilité d'agir en tant qu'opérateur de télécommunication est limitée, l'intervention des collectivités étant conditionnée au constat d'une carence de l'initiative privée et au respect du principe de la cohérence des réseaux d'initiative publique. Elles veillent dans ce cadre à ce que ne coexistent pas sur un même territoire plusieurs réseaux ou projets de réseau de communications électroniques d'initiative publique destinés à répondre à des besoins similaires au regard des services rendus et des territoires concernés.

En vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, l'exercice de la compétence L. 1425-1 par un groupement nécessite un transfert plein et entier de la compétence de la part des collectivités membres. Il n'est donc pas possible en l'état du droit de scinder l'investissement et le fonctionnement ni de découper la compétence en sous-parties de compétence.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont également la possibilité de déléguer à un syndicat mixte comprenant au moins un département ou une région tout ou partie de la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT.

Par ailleurs, à l'initiative des collectivités territoriales, l'article L. 1425-2 du CGCT prévoit que les départements ou les régions peuvent élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, qui ont une valeur indicative. Ces

schémas recensent les infrastructures de réseaux existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux, et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé.

Enfin, l'article L. 5722-11 du CGCT dispose qu'un syndicat mixte ouvert bénéficiant d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), après accord du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées. Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues.

### ▷ *La communication audiovisuelle*

Conformément à l'article L. 1426-1 du CGCT, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

## **7.4.7. Les services à la petite enfance**

### ▷ *L'accueil collectif des jeunes enfants*

Les communes sont autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

À ce titre, elles se voient attribuer les compétences suivantes :

- 1° Recenser les besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles (mission exercée par toutes les communes) ;
- 2° Informer et accompagner les familles ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans ainsi que les futurs parents (mission exercée par toutes les communes) ;

3° Planifier, au vu du recensement des besoins, le développement des modes d'accueil (mission exercée obligatoirement par les communes de plus de 3 500 habitants) ;

4° Soutenir la qualité des modes d'accueil mentionnés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (mission exercée obligatoirement par les communes de plus de 3 500 habitants).

Pour l'exercice de la compétence mentionnée au 3°, les communes de plus de 10 000 habitants établissent et mettent en œuvre le schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant. Toutefois, les communes ayant conclu avec un organisme débiteur de prestations familiales une convention dont le contenu correspond au schéma précité sont dispensées de cette obligation.

Pour l'exercice des compétences définies aux 2° et 4°, les communes de plus de 10 000 habitants mettent en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, un relais petite enfance.

Il est possible, après transfert de la compétence par la commune, qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un syndicat mixte mette en œuvre, en tout ou partie, les compétences d'autorité organisatrice. Dans ce cas, le nombre d'habitants dont il est tenu compte correspond à la population totale de l'ensemble des communes ayant transféré leurs compétences.

Ces nouvelles dispositions, codifiées dans le CASF (Code l'action sociale et des familles), ne remettent pas en cause la compétence facultative de création, d'extension et de transformation d'établissements et services publics d'accueil du jeune enfant, prévue à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, qui permet à toutes les collectivités territoriales de créer et gérer des établissements et services d'accueil du jeune enfant.

Une FAQ relative au service public de la petite enfance a été publiée sur le site internet de la direction générale des collectivités locales ainsi que sur le site du ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles. Elle constitue un outil dans la mise en œuvre de la qualité d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant.

En outre, l'article 18 de la loi pour le Plein emploi de décembre 2023 prévoit un meilleur contrôle des établissements accueillant des jeunes enfants. En effet, un avis favorable préalable est requis de la part de l'autorité organisatrice compétente en terme de planification, pour tout projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans. Cet avis est rendu par le service départemental de la protection maternelle et infantile à l'autorité municipale ou intercommunale.

Cet avis est rendu au regard des besoins recensés sur le territoire concerné.

### ▷ *L'accueil individuel des jeunes enfants*

Les assistants maternels assurent l'accueil des enfants à leur domicile moyennant rémunération, après avoir obtenu un agrément délivré par le président de conseil départemental (articles L. 421-1 et L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles). Ce dernier informe le maire de la commune de résidence de l'assistant maternel de toute décision d'agrément, de suspension, de retrait ou de modification de l'agrément délivré.

Les assistants maternels ne peuvent accueillir plus de 4 enfants simultanément.

Les assistants maternels peuvent se regrouper dans des maisons d'assistants maternels (MAM) (articles L. 424-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles), dans la limite de 4 assistants maternels dans une même maison. Un agrément délivré par le président du conseil départemental est nécessaire. Bien que ces structures ne soient pas des établissements d'accueil du jeune enfant, le maire reste responsable de la sécurité des locaux puisqu'il autorise l'ouverture de la maison au public, les maisons d'assistants maternels étant considérées comme des établissements recevant du public de 5ème catégorie.

Les communes ou leurs groupements peuvent créer un relais petite enfance (RPE) afin d'informer les parents sur ce mode d'accueil et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles et leur possibilité d'évolution de carrière.

*Article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles*

### ▷ *Le soutien à la parentalité*

Plusieurs dispositifs peuvent être mis en place ou soutenus par les communes pour soutenir la parentalité, généralement en lien avec la caisse d'allocation familiale et les services du département :

- Les lieux d'accueils enfants/parents (LAEP), Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents (REAAP) ;
- Les points info famille ;
- Les espaces de rencontre.

## **7.4.8. L'éducation**

### ▷ *Enseignement public du premier degré*

#### **Charge des écoles**

L'enseignement public du premier degré relève de la compétence de la commune depuis les lois fondatrices de Jules Ferry, en 1882. Cette compétence a été

confirmée par la loi du 22 juillet 1983 modifiée. Le dispositif relatif aux écoles et classes élémentaires et maternelles figure dans le code de l'éducation.

Aux termes de l'article L. 2121-30 du code des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département. Ainsi, la suppression d'une école, relève également d'une décision du conseil municipal. Par ailleurs, l'affectation du ou des emplois d'enseignants correspondant relève du directeur académique des services de l'éducation nationale. Par conséquent, l'ouverture ou la fermeture d'une classe qui n'entraîne pas la création ou la suppression d'une école ne nécessite pas de décision du conseil municipal.

L'établissement de la carte scolaire fait d'ores et déjà l'objet d'une concertation entre les élus locaux et les services déconcentrés de l'État. En effet, si le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) est le seul compétent en matière de gestion et de détermination des emplois d'enseignants (article D. 211-9 du code de l'éducation), les élus locaux sont impliqués dans le pilotage de la politique publique éducative. Ils sont consultés tout au long du processus de préparation de la rentrée scolaire dès le mois de janvier précédant la rentrée scolaire. Ils sont notamment tenus informés par le DASEN des conditions d'accueil des élèves et des prévisions d'effectifs établies par les directeurs d'école, et sont consultés sur les projets d'affectation et de retrait des postes d'enseignants.

De plus, les représentants des communes, des départements et des régions ont l'occasion de s'exprimer sur les mesures proposées par le DASEN avant sa décision définitive dans le cadre du conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN). Réuni au moins deux fois par an, il « peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département » (article R. 235-10 du code de l'éducation) et notamment « sur la répartition des emplois d'enseignants des écoles maternelles et élémentaires publiques » (article R. 235-11 du même code).

Par ailleurs, le « plan France ruralités », annoncé le 15 juin 2023, a fixé comme objectif pour les politiques d'éducation la création des observatoires départementaux des dynamiques rurales. Instance de dialogue et de coordination avec les élus des départements ruraux, les observatoires interviennent en amont du CDEN afin de favoriser la concertation territoriale entre les élus locaux et les services déconcentrés. Des observatoires ont été créés dans plusieurs départements, tels que le Doubs, la Loire-Atlantique ou le Cantal et facilitent le partage d'informations prospectives à trois ans concernant les ouvertures et fermetures de classes en fonction des évolutions démographiques locales. Il s'agit de per-

mettre aux collectivités d'envisager de manière plus assurée la programmation de leurs investissements et leurs demandes de financement afférentes.

*Article L. 212-1 à L. 212-9*

Une commune doit être pourvue d'au moins une école élémentaire publique. Il en va de même de tout hameau séparé du chef-lieu, ou de toute autre agglomération, par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire. L'article L. 212-2 du code de l'éducation prévoit, sous certaines conditions, que deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Par délibération des conseils municipaux des communes intéressées, un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine.

Dans les communes ayant plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune d'elles est fixé par délibération du conseil municipal. Quand les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, c'est à l'organe délibérant de cet EPCI qu'il appartient de fixer le ressort de chaque école.

Dès lors qu'une école maternelle a été régulièrement créée à la demande d'une commune, les dépenses de fonctionnement de cette école constituent une dépense obligatoire pour la collectivité (CE, 31 mai 1985, Ministre de l'Éducation nationale contre Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arcles-Gray) et celle-ci ne peut pas apporter de restrictions à l'accès à cet établissement scolaire (CE, 9 juillet 1981, Commissaire de la République de la Loire-Atlantique contre Commune de Vigneux-de-Bretagne).

La commune est propriétaire des locaux scolaires et doit en assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées. Elle n'assure pas la rémunération du personnel enseignant, sauf quand elle organise des activités complémentaires facultatives et que ce personnel est mis à sa disposition.

*Article L. 216-1 du code de l'éducation*

### **Logement des instituteurs**

Conformément aux dispositions de la loi du 30 octobre 1886 et 19 juillet 1889, la commune a obligation d'assurer un logement convenable aux instituteurs titulaires ou suppléants de l'enseignement public. À défaut, une indemnité représentative de logement (IRL) leur est versée. Le logement des instituteurs, comme le versement de l'IRL, constituent une dépense obligatoire pour la commune.

L'article 4 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée a posé le principe de l'attribution par l'État aux communes d'une dotation spéciale destinée à compenser les charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs : la dotation

spéciale instituteurs (DSI) (article L. 2334-26 à L. 2334-31 du CGCT). L'article 85 de la loi de finances du 23 décembre 1988 a divisé la dotation en deux parts :

- la dotation due aux communes au titre des instituteurs logés pour compenser les charges afférentes aux logements occupés par les intéressés ;
- la dotation revenant au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour indemniser les instituteurs non logés.

Le bénéfice d'un logement ou d'une indemnité représentative de logement est réservé aux seuls instituteurs. Ce dispositif a vocation à s'éteindre prochainement en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, lesquels ne bénéficient pas de cet avantage (CE, 30 novembre 1994, Préfet de la Haute-Saône).

### **L'obligation scolaire et l'instruction dans la famille**

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois ans (depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance) et seize ans. Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les écoles ou établissements d'enseignement publics ou privés. Elle peut également, au titre du principe constitutionnel de liberté de l'enseignement, être dispensée dans le domicile familial. Un guide interministériel est disponible sur le site de la DGCL sous l'onglet « Services à la population -> Les services publics locaux -> Enfance et enseignement -> L'éducation -> Instruction dans la famille ». Ce guide juridique constitue un outil opérationnel pour l'accompagnement des maires dans la réalisation de l'enquête sur l'instruction scolaire, en les informant précisément sur les actions précises et concrètes qu'ils ont à mener et en leur donnant des outils pour mener cette enquête, spécifiquement sur certains points : l'objet et le périmètre de l'enquête, sa fréquence, son contenu, les modalités de transmission du résultat.

Par ailleurs, il est souligné que, depuis la rentrée scolaire 2022, une instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire assure le suivi du respect de l'obligation d'instruction et des mises en demeure d'inscription dans un établissement d'enseignement public ou privé dans le cadre du contrôle de l'instruction dans la famille. L'efficacité de cette instance repose, à l'échelle départementale, sur le croisement des données et informations entre les différents services et partenaires (communes, CAF, services du département, etc.). Elle permet ainsi, via un maillage territorial pertinent, la coordination entre les différents acteurs locaux en la matière, nécessaire pour repérer et prendre en charge les élèves en situation d'évitement scolaire et assurer une meilleure information des maires quant à leurs obligations en la matière.

Le maire est chargé du contrôle de l'obligation scolaire en liaison avec l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale.

Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants de la commune, soumis à l'obligation scolaire. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde. En sa qualité de représentant de l'État, le maire délivre pour les enfants d'âge préélémentaire ou élémentaire, le certificat d'inscription indiquant l'école que l'enfant doit fréquenter dans la commune. Il ne peut refuser la délivrance de ce certificat, ni se prononcer sur l'opportunité d'inscrire un élève dans une école, mais seulement procéder à l'affectation de ce dernier.

Les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une d'elles, sous réserve que l'école choisie ne compte déjà pas le nombre maximum d'élèves autorisé par la réglementation en vigueur. Cette possibilité n'est pas offerte aux familles si une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI détermine le ressort de chaque école.

La domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Chaque enfant est inscrit, selon le cas, dans la commune où ses parents ont une résidence, soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde, soit dans celle où existe un établissement ou une section d'établissement destiné aux enfants de Français à l'étranger.

Aux termes de l'article L. 131-10 du code de l'éducation, les enfants soumis à l'obligation scolaire qui reçoivent l'instruction dans leur famille, y compris dans le cadre d'une inscription dans un établissement d'enseignement à distance, sont l'objet d'une enquête de la mairie compétente, aux fins d'établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables de l'enfant, et s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. Le résultat de cette enquête est communiqué à l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et aux personnes responsables de l'enfant.

Le maire effectue son enquête sur la base des déclarations des parents (également adressée au directeur académique des services de l'éducation nationale) faisant part de leur intention de donner à leur enfant une instruction à domicile (article L. 131-5).

Depuis la loi n° 2019-791 pour une école de la confiance (article 18), les parents doivent déclarer au maire qu'ils inscrivent leurs enfants dans un jardin d'enfants, établissement public d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de 2 à 6 ans. Le contrôle de cette instruction est assuré par les autorités académiques.

## ▷ Enseignement privé du premier degré

### Aides au fonctionnement

*Article L. 442-5 du code de l'éducation*

La prise en charge, par les communes, des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé du premier degré résulte des dispositions de la loi Debré n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée. Depuis cette date, ces dépenses sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

Seules les communes sièges de l'établissement privé étaient tenues de participer aux dépenses des classes élémentaires, les communes de résidence des élèves pouvant néanmoins apporter leur contribution de manière facultative, par voie conventionnelle. Le dispositif a été réformé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales.

L'article L. 442-9 du code de l'éducation dispose que les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an et calculées dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

L'article 89 de cette loi étend à la répartition des dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires privées sous contrat d'association les procédures en vigueur pour les écoles publiques. Ainsi, à défaut d'accord sur la prise en charge de ces dépenses, le préfet fixe la contribution de la commune de résidence, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

L'article 89 de la loi n° 2005-380 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 précise que « la contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune au coût qu'aurait représenté, pour la commune de résidence, ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département. »

L'article 87 de la loi du 13 août 2004 précise, quant à lui, que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé un contrat avec l'État. L'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre la commune et les écoles privées.

## **Participation des communes aux frais de fonctionnement pris en charge en cas de scolarisation d'enfants résidant sur leur territoire et accueillis dans des écoles privées implantées dans d'autres communes**

L'article L. 442-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, met à la charge des communes un forfait communal destiné à compenser les charges d'une commune d'accueil d'un élève scolarisé hors sa commune de résidence.

Chaque commune est responsable de déterminer par convention le forfait communal avec la commune d'accueil, sur la base des grands principes définis par les articles L. 442-5 et L. 442-5-1 du code de l'éducation (CE). Le montant du forfait doit être équivalent au coût des classes correspondantes de l'enseignement public, sans pouvoir le dépasser : c'est le principe dit « de parité ».

Le forfait communal peut prendre des formes variées:

- subvention forfaitaire,
- prise en charge directe de tout ou partie des dépenses,
- ou mélange des deux.

Dans la plupart des cas, les communes versent un forfait.

Quand un enfant est scolarisé dans une école élémentaire privée sous contrat d'association située dans une autre commune, la contribution financière de la commune de résidence est obligatoire dans 4 hypothèses :

- absence d'école publique dans la commune de résidence ;
- capacité d'accueil insuffisante dans les écoles publiques de la commune de résidence ;
- accord de la commune de résidence à la participation financière, bien qu'elle dispose d'une capacité d'accueil suffisante dans ses écoles publiques ;
- présence d'un des 3 cas dérogatoires définis à l'article R. 212-21 CE, malgré une capacité d'accueil suffisante dans les écoles publiques de la commune de résidence.

S'agissant d'un enfant scolarisé dans une école maternelle privée sous contrat d'association de la commune d'accueil, les dispositions précitées de l'article L. 442-5-1 CE ne sont pas applicables. L'article R. 442-44 indique, s'agissant des classes maternelles ou enfantines, que « pour les élèves non domiciliés dans la commune siège de l'établissement, leurs communes de résidence peuvent également participer, par convention, aux dépenses de fonctionnement de ces classes, sous réserve des dispositions de l'article R. 442-47 ».

Ainsi, la contribution de la commune de résidence aux frais de scolarisation d'un enfant dans une école maternelle privée dans la commune d'accueil est facultative, alors même que :

- la commune de résidence ne dispose pas d'une école maternelle publique ou que sa capacité d'accueil est insuffisante ;
- ou en présence des 3 situations dérogatoires, même si la capacité d'accueil de la commune de résidence est suffisante.

La contribution de la commune de résidence, dans ce cas de figure, demeure facultative, sous réserve de la limite imposée par l'article R. 442-47 CE. Cette limite interdit aux communes de résidence de consentir un avantage financier, pour le fonctionnement des classes sous contrat, supérieur à celui consenti pour le fonctionnement des mêmes classes de l'enseignement public.

Un décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010, codifié à l'article D. 442-44-1 du code de l'éducation, précise les conditions dans lesquelles une commune de résidence membre d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) peut refuser de contribuer aux frais de scolarisation supportés par la commune d'accueil. La commune de résidence, même si elle ne dispose pas d'une capacité d'accueil sur son territoire, peut refuser de verser cette contribution à la commune d'accueil en présence d'une capacité d'accueil suffisante dans l'une des écoles du RPI adossé à un établissement public de coopération intercommunale.

La circulaire n° 12-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat apporte plusieurs précisions :

- le type de dépenses à prendre en compte au titre du forfait communal ;
- les cas dans lesquels la participation de la commune de résidence est obligatoire ;
- les modalités d'intervention du préfet pour fixer le montant de la contribution en cas de désaccord des communes, et le cas échéant procéder à une inscription d'office ou un mandatement d'office.

## 7.4.9. Jeunesse et sport

### ▷ *Cadre d'exercice de la compétence sport*

L'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a confirmé que la compétence sport est une compétence partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales, eu égard à la diversité des actions possibles en matière de politiques sportives. Chaque niveau de collectivité peut donc librement intervenir dans ce domaine

en fonction des ressources et des priorités que se sont fixées les exécutifs locaux, ainsi que des besoins spécifiques à chaque territoire.

Les modalités d'exercice de cette compétence font l'objet d'une coordination souple, chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre pouvant, en application du VII de l'article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), proposer d'en débattre au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

### ▷ *Compétences des communes en matière d'équipements sportifs*

La construction d'un établissement scolaire élémentaire doit être accompagnée de celle des équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive.

Dans le cadre de l'enseignement obligatoire de l'éducation physique et sportive, la commune propriétaire des équipements sportifs peut être amenée, le cas échéant, à mettre ceux-ci à la disposition des lycées et collèges soit gratuitement, soit contre le paiement d'un prix fixé de manière conventionnelle. La participation financière est calculée par référence aux frais de fonctionnement des équipements.

Il est constaté que les collectivités du bloc communal se mobilisent en premier lieu sur les équipements sportifs de proximité et sur les aides aux clubs. En application du II de l'article L.5214-16 du CGCT, les communautés de communes peuvent, au titre de leur compétence optionnelle, assurer la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements sportifs d'intérêt communautaire, lequel est défini sur la base de critère objectifs, pouvant être liés au coût, à la technicité des infrastructures, à la jauge d'accueil de l'enceinte en fonction des compétitions organisées. Le coût des équipements les plus importants peut conduire la commune à transférer sa compétence en matière d'équipements sportifs à l'échelle intercommunale, notamment pour les nouveaux équipements d'intérêt communautaires.

Les fédérations sportives peuvent exiger une homologation spécifique pour les équipements sportifs. Elles déterminent le niveau des équipements requis au sein des équipements sportifs en fonction de l'importance des compétitions qu'ils accueillent.

Les collectivités territoriales, en tant que propriétaires d'équipements sportifs, doivent alors se conformer à ces normes fédérales. Cela peut représenter un coût important, notamment en cas de passage d'un club ou d'une équipe à une division supérieure, nécessitant des investissements pour mettre les équipements aux normes requises.

## ▷ *Offices municipaux des sports*

L'office municipal des sports est une association type loi de 1901. Cet organisme, qui peut être créé à l'initiative de la commune, se distingue de la commission municipale des sports et est indépendant de la municipalité. Présidé par le maire, il est composé d'élus municipaux, de représentants locaux d'associations locales, de parents d'élèves ou d'enseignants œuvrant dans les domaines de l'éducation sportive, du sport et des activités physiques de pleine nature à caractère sportif.

C'est un organisme de réflexion, de coordination et de promotion du sport. Il ne gère pas d'installations sportives et ne peut engager directement les finances de la commune.

### **Jeunesse**

Il s'agit d'une compétence facultative pour la commune qui peut, en fonction des besoins de son territoire et de ses priorités politiques, se mobiliser dans les domaines suivants :

- activités périscolaires – Loisirs extra-scolaires (Ecoles de musiques, Centres de loisirs, soutien aux MJC...)
- aides à la mobilité
- aides à la culture
- soutien financier aux missions locales
- soutien financier aux points d'information jeunesse.

## ▷ *Compétitions sportives*

Aux termes d'une lecture combinée des articles L. 131-14<sup>63</sup> et L. 131-15 du code du sport, les fédérations sportives agréées qui ont reçu délégation du ministère des Sports de la Jeunesse et de la Vie associative, disposent d'un monopole pour organiser des compétitions sportives.

Les fédérations peuvent constituer, sous forme d'associations, des organismes régionaux ou départementaux, qui peuvent se voir déléguer certaines compétences. Cependant, ces organismes constituent des démembrements fédéraux et non pas des organismes autonomes.

---

63 Selon l'article L. 131-14 du code du sport, dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit cette délégation. Dans ce cadre, les fédérations agréées et délégataires sont compétentes pour édicter les règles d'organisation et de déroulement des compétitions ou épreuves aboutissant à un tel classement (article R. 131-32 du code des sports).

## 7.4.10. La restauration scolaire

La création d'une cantine scolaire ne constitue pas une obligation pour la commune et ne fait pas partie des charges lui incombant pour assurer le fonctionnement du service public de l'enseignement (CE, 5 avril 1984, commissaire de la République de l'Ariège).

L'Afnor a établi, en matière de restauration scolaire, la norme de service NF X50-220 « Service de la restauration scolaire ». Cette norme, dont l'application est facultative, aborde l'aménagement des locaux, l'accueil des enfants, le temps des repas...

Les articles R. 531-52 et R. 531-53 du code de l'éducation relatifs au prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public précisent qu'il appartient aux collectivités territoriales de fixer les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des établissements dont elles ont la charge.

Les prix de la restauration scolaire ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service, et y compris lorsqu'une modulation est appliquée.

Les communes peuvent fixer les tarifs en tenant compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement et des besoins exprimés par les usagers.

La collectivité dont dépend l'établissement peut choisir d'appliquer le quotient familial au tarif du repas. Elle peut également verser des aides aux familles pour payer les frais de cantine.

Afin d'inciter à une tarification sociale de la restauration scolaire dans les écoles, le Gouvernement a mis en place une aide financière pour les communes rurales de moins de 10 000 habitants et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, afin que les enfants en situation de pauvreté qui y résident puissent manger à la cantine pour 1 € maximum. Le soutien de l'État est désormais de 3 euros pour chaque repas servi au tarif d'1€. Il peut être porté à 4 € par repas pour les communes ayant souscrit un engagement de respecter les critères de la loi Egalim. Pour les élèves de collège et de lycée, l'État finance également un fonds social pour la cantine permettant la prise en charge de façon partielle ou totale des frais de cantine pour les familles les plus modestes.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, pour bénéficier du bonus EGAlim, toutes les cantines doivent être inscrites sur le site *ma cantine* et prévoir un suivi des données d'achat.

Le service de la restauration scolaire étant un service public administratif, la commune peut, en cas de gestion déléguée, verser une subvention à son contractant pour compenser les sujétions tarifaires.

Une différenciation de tarif entre les usagers ne peut être fondée que sur des critères sociaux.

Le refus opposé par une autorité publique d'accueillir un enfant dans une cantine scolaire, un centre aéré, une crèche ou une activité périscolaire au motif qu'il est atteint de troubles de santé, comme une allergie alimentaire, par exemple, peut être considéré comme constitutif d'une entrave au principe d'égalité devant le service public et caractérise, ainsi, une discrimination fondée sur l'état de santé de cet enfant.

Des réformes récentes ont fait évoluer les conditions d'accès aux cantines scolaires et les modalités d'exercice de la compétence restauration des communes.

Depuis la loi n° 2017-16 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, dont l'article 186 a été codifié à l'article L.131-13 du code de l'éducation, la commune qui propose un service de restauration scolaire ne peut plus refuser l'inscription d'un élève faute de places disponibles.

Elle a ainsi l'obligation de prévoir une capacité d'accueil adaptée à la demande des familles.

Par ailleurs, la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGALIM », impose désormais aux communes qui proposent un service de restauration de prévoir, dans les repas servis, une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie, ainsi qu'une part au moins égale, en valeur, à 20 % de produits issus de l'agriculture biologique.

#### **7.4.11. La tarification des services publics locaux**

Si les communes fixent librement les tarifs de leurs services publics, les différentes possibilités de tarification restent toutefois soumises à quelques principes fondamentaux.

Tout d'abord, le pouvoir de fixer les tarifs revient au conseil municipal. Il peut cependant déléguer ce pouvoir au maire concernant la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulation résultant de procédures dématérialisées (article L. 2122-22 du CGCT). Dans le cas d'un EPCI, la compétence de l'assemblée communautaire est exclusive (avis CE, 1<sup>er</sup> décembre 2003, n° 258616).

Le principe de non rétroactivité s'applique : même si une commune décide d'adapter un tarif en cours d'année pour le mettre en conformité avec la loi, celui-ci ne saurait s'appliquer rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année

en cours. Le nouveau tarif peut néanmoins être immédiatement applicable, sans que la circonstance que l'abonnement à un service ait une périodicité annuelle y fasse obstacle (CE, 25 juin 2003, Commune des Contamines-Montjoie).

Un tarif ne saurait être supérieur au coût de revient du service. En effet, un service public n'a pas vocation à dégager des bénéfécies.

Il est possible de moduler les tarifs suivant les usagers. Cette possibilité doit être appréciée au regard du principe d'égalité des usagers, c'est-à-dire dès lors qu'il existe des différences de situations objectives entre les usagers, qu'une nécessité d'intérêt général le justifie ou qu'elle est autorisée par la loi. Ainsi, la reconnaissance d'une nécessité d'intérêt général permet d'accorder des tarifs préférentiels aux familles à revenus modestes, en vue de permettre le plus large accès aux services publics.

### ▷ *La base de la tarification*

En matière de fixation et de gestion des tarifs communaux, plusieurs paramètres doivent être pris en compte. Une politique de tarification doit notamment s'appuyer sur cinq objectifs :

- l'allocation optimale des ressources (effectuer des dépenses et en retour prélever des impôts par exemple) ;
- l'équilibre financier et la recherche d'une vérité des prix (recherche d'un véritable équilibre avec le prix du service) ;
- le contrôle du mode de financement des services (contrôle du préfet et des services fiscaux opérés sur les collectivités locales) ;
- la réalisation d'objectifs sociaux (recherche d'une tarification à caractère social) ;
- un rôle incitatif ou pédagogique (services culturels ou sportifs, par exemple).

Il est par ailleurs interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial, sous réserve des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du CGCT.

### ▷ *Le champ de la tarification des services publics locaux*

Il existe des services publics dits obligatoires, notamment la gestion des cimetières, l'assainissement, la défense extérieure contre l'incendie, les services de désinfection, d'hygiène et de santé, l'entretien des voies communales, pour lesquels les dépenses sont obligatoires (article L. 2321-2 du CGCT).

Les services publics facultatifs ne peuvent être créés que s'ils ne portent pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, sauf carence de l'initiative privée.



# LA FIN DE VOTRE MANDAT

## 8.1. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX ÉLUS LOCAUX À L'ISSUE DE LEUR MANDAT

### 8.1.1. Garanties pour les élus ayant suspendu leur contrat de travail

#### ▷ *Le droit à la réintégration dans l'entreprise*

À l'expiration de leur mandat, les salariés qui ont suspendu leur contrat de travail en application de l'article L. 2123-9 du CGCT (voir chapitre 1) retrouvent leur précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle ils ont avisé leur employeur de leur intention de reprendre cet emploi. Ils bénéficient de tous les avantages acquis par les salariés de leur catégorie durant l'exercice de leur mandat, ainsi que d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

---

**À noter :** ce droit à réintégration est maintenu jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.

---

*Art. L. 2123-9 du CGCT et L. 3142-88 du code du travail*

#### ▷ *Le droit à un stage de remise à niveau*

Les salariés qui ont suspendu leur contrat de travail bénéficient, à leur demande, d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées.

*Art. L. 2123-11 du CGCT*

## 8.1.2. Garanties pour les élus ayant cessé leur activité professionnelle

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

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

*Art. L. 2123-11-1 et L. 2511-33 du CGCT pour les maires, adjoints au maire des communes de 10000 habitants au moins et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon*

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

Les maires des communes d'au moins 1000 habitants et les adjoints au maire de ces communes, qui ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat, peuvent bénéficier sur leur demande d'une allocation différentielle de fin de mandat.

Leur mandat doit avoir pris fin lors du renouvellement général de leur assemblée. Ils doivent soit être inscrits à France Travail, soit avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient au titre de leur fonction élective.

L'allocation différentielle de fin de mandat est servie pendant douze mois au maximum. Elle est au plus égale à 80% de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle dont bénéficiait l' élu et l'ensemble de ses ressources perçues à l'issue du mandat durant les six premiers mois, et à 40% durant les six mois suivants.

L'allocation est versée par le fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) qui est géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une cotisation annuelle des collectivités territoriales.

*Art. L. 2123-11-2 du CGCT*

---

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local prévoit plusieurs mesures visant à renforcer ce dispositif. Elle étend le droit au bénéfice de l'allocation à tous les maires et à tous les adjoints. La durée de versement est également allongée à deux ans, la prestation s'élevant à 100% de la différence entre l'indemnité dont bénéficiait l' élu et de ses ressources post-mandat durant la première année, puis à 80% durant la seconde. Elle confie enfin la gestion du FAEFM à France Travail.

---

---

### **Création d'un contrat de sécurisation de l'engagement**

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local crée un nouveau dispositif ouvert aux élus bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM). Ceux-ci pourront conclure avec France Travail un contrat de sécurisation de l'engagement, dont l'objet vise à organiser un parcours d'amélioration des revenus professionnels ou de retour à l'emploi, le cas échéant au moyen d'une reconversion ou d'une création ou d'une reprise d'entreprise.

---

### **8.1.3. Dispositifs de reconversion**

#### ▷ *L'engagement dans une démarche de valorisation des acquis de l'expérience (VAE)*

Les personnes ayant occupé un mandat électoral local peuvent engager une démarche de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle ou pour l'obtention d'un titre ou d'un diplôme délivré au nom de l'État par un établissement d'enseignement supérieur. Ils peuvent, dans ce cadre, valoriser l'ensemble des expériences acquises dans tous les mandats et fonctions électives locales.

*Art. L. 6111-1 du code du travail*

---

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local inscrit explicitement au sein du CGCT que les élus municipaux peuvent faire valider les acquis de l'expérience liée à l'exercice de leurs fonctions dans les conditions prévues à la sixième partie du code du travail.

---

#### ▷ *Accès aux concours de la fonction publique*

L'exercice d'un mandat local donne droit à l'accès au troisième concours pour certains corps ou cadres d'emplois de la fonction publique.

*Art. L. 325-7 du code général de la fonction publique*

---

#### **Création d'un dispositif de certification professionnelle spécifique aux mandats locaux**

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local prévoit l'établissement d'une liste de compétences correspondant à l'exercice d'un mandat local, qui permettra aux élus d'obtenir une certification professionnelle spécifique.

---

## 8.2. LA COMMUNICATION DU MAIRE EN PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE ET ÉLECTORALE

Aucune disposition ne contraint le maire à cesser ses actions de communication à l'approche des élections. Néanmoins, sa communication ne doit pas être constitutive d'une propagande électorale en faveur des candidats ou listes de candidats.

### 8.2.1. Le bulletin municipal

Un bulletin municipal doit avoir un caractère neutre et informatif et être consacré à des projets ou à des manifestations intéressant la vie locale. Ce document doit présenter un contenu habituel et revêtir une présentation semblable (texte et photographies éventuelles) aux précédentes éditions.

Ainsi, s'agissant de la présentation, dans le bulletin municipal, des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, le juge de l'élection vérifie si elle peut être regardée comme constituant une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. Pour cela, il s'attache à la présentation du document et à son contenu c'est-à-dire aux termes employés et à l'existence ou non d'une polémique électorale (CE, 6 février 2002, n°236264) mais également au support et aux conditions de diffusion. Le juge vérifie donc si la périodicité et le format habituel ont été conservés (CE, 20 mai 2005, n°274400 et CE, 15 mars 2002, n°236247).

Par ailleurs, les propos tenus dans l'espace réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, prévu par l'article L. 2121-27-1 du CGCT, ne doivent pas répondre à des fins de propagande électorale. Le Conseil d'État a jugé récemment que, le maire n'ayant aucun droit de contrôle sur leur contenu, si ce dernier a un caractère de propagande électorale et s'il peut être analysé comme une dépense électorale, il ne constitue pas néanmoins un don prohibé de la collectivité (CE, 7 mai 2012, El. cant. de Saint-Cloud, n°353536). En d'autres termes, en ne disposant d'aucun droit de regard sur le contenu des tribunes d'opposition publiées dans les bulletins municipaux, la commune ne peut être regardée comme ayant accepté de diffuser un contenu susceptible de méconnaître l'interdiction prévue par l'article L. 52-1 du code électoral et par conséquent de l'avoir financé. En outre, rien ne permet au maire de s'opposer à la publication d'articles dans la tribune libre, quand bien même ils seraient assimilables à de la propagande électorale, les dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral n'ayant en effet pas pour objet de restreindre le droit des conseillers municipaux d'opposition. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence que le contenu de l'article présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 (CE, 27 juin 2018, n° 406081).

### **8.2.2. L'organisation d'événements**

Les inaugurations, cérémonies de présentation des vœux à l'occasion de la nouvelle année ou fêtes locales doivent également avoir un contenu neutre et informatif, portant sur des thèmes d'intérêt général, sans qu'il ne soit fait référence à l'élection à venir ou à la présentation des projets qu'il est envisagé de mener après l'élection. Ces dispositions concernent notamment les discours qui pourraient être prononcés à cette occasion, les documents remis aux participants ainsi que les films présentés ou l'importance du public convié à ces manifestations.

Comme pour le bulletin municipal, la présentation, à cette occasion, des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne doit pas constituer une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. Par ailleurs, l'événement ne doit pas avoir lieu spécialement à l'approche des élections mais doit être organisé conformément à une périodicité habituelle et dans des conditions identiques à une manifestation équivalente. Il convient ainsi de ne pas anticiper ni retarder l'organisation d'événements à l'approche des élections.

### **8.2.3. Les sites Internet**

Les sites Internet des collectivités territoriales sont tenus de respecter le principe de neutralité des moyens publics et n'ont donc pas vocation à participer directement ou indirectement à la campagne électorale des listes. L'utilisation d'un site Internet d'une collectivité territoriale pour les besoins de la campagne électorale d'une liste est assimilable à un financement par une personne morale, prohibé par le deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral. Les infractions à cet article sont passibles d'une amende de 45000 euros et d'un emprisonnement de trois ans (art. L. 113-1).

Un lien établi à partir d'un site Internet institutionnel vers le site d'une liste est assimilé à un avantage en nature de la part d'une personne morale, prohibé par ces dispositions.

### **8.2.4. La présentation d'un bilan de mandat**

L'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité pendant les six mois précédant le scrutin qui la concerne, prévue par l'article L. 52-1 du code électoral, n'interdit pas la présentation du bilan de mandat par un candidat sortant, comme l'indique le dernier alinéa de cet article.

Ainsi, un candidat sortant peut dresser un bilan de la gestion du ou des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses liées à la présentation de ce bilan sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des

dépenses électorales. Ainsi, ce bilan ne peut pas être financé par la collectivité, ni par quelque personne morale que ce soit, même indirectement : «*Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.*»

*(Article L. 52-8 du code électoral).*

## 8.2.5. Les moyens de propagande interdits

### ▷ *Interdiction générale*

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale (sauf en Polynésie française pour les services municipaux et dans les conditions fixées par cet article : art. L. 390-1) de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires de candidats ou de listes de candidats (art. L. 50). Toute infraction à cette interdiction est passible de l'amende prévue pour les contraventions de 5<sup>e</sup> classe (art. R. 94).

### ▷ *Interdictions pendant les six mois précédant le premier jour du mois où l'élection doit être organisée (soit depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2025 pour les élections municipales de mars 2026)*

Sont interdits :

- toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin (art. L. 52-1);
- l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (art. L. 52-1). Toutefois, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 52-8, les listes peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par cet article L. 52-8, cette publicité ne pouvant contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement des dons;
- le recours à tout affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements réservés à cet effet, sur l'emplacement réservé aux autres candidats ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe (art. L. 51). Les infractions à ces dispositions sont punies d'une amende de 9000 euros (art. L. 90);
- le fait de porter à la connaissance du public par une liste ou à son profit un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (art. L. 50-1).

Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 est passible d'une amende de 75 000 euros (art. L. 90-1). Par ailleurs, le bénéficiaire, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichage ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ou de la diffusion auprès du public d'un d'appel téléphonique ou télématique gratuit, est passible d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an (art. L. 113-1).

En cas de non respect de ces dispositions, le juge de l'élection peut par ailleurs procéder à l'annulation de l'élection selon les circonstances du cas d'espèce. Il peut également prononcer l'inéligibilité d'un candidat, sur le fondement de l'article L. 118-4, en cas de manœuvres frauduleuses.

### **Interdictions dès le jour d'ouverture de la campagne électorale et jusqu'à la clôture du second tour**

Sont interdits :

- les affiches électorales sur papier blanc (L. 48) ou qui comprennent la combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique (art. R. 27) ;
- l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale, en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur (art. L. 240). Les infractions à ces dispositions sont passibles d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement de six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (art. L. 246). tout affichage relatif à l'élection sur l'emplacement réservé aux autres candidats ou listes de candidats, passible d'une amende de 9 000 euros (art. L. 90).

### **Interdictions à partir de la veille du scrutin à zéro heure**

Il est interdit :

- de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents, notamment des tracts (L. 49, 1<sup>er</sup> alinéa) sous les peines prévues à l'article L. 89 (amende de 3 750 euros) ;
- de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale (art. L. 49, 2<sup>e</sup> alinéa) sous les peines prévues à l'article L. 89 ;
- de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat (art. L. 49-1).

### **Interdiction le jour du scrutin**

Il est interdit, sous les peines prévues à l'article L. 89 (amende de 3 750 euros), de distribuer ou faire distribuer le jour du scrutin des bulletins, circulaires et autres documents (art. L. 49).

Aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain (art. L. 52-2). Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. Toute infraction à cette interdiction est passible d'une amende de 75 000 euros (art. L. 90-1).

Enfin, la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion prévoit que la veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage électoral. Par sondage électoral, il faut entendre les sondages publiés, diffusés ou rendus publics sur le territoire national, portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral. Sont assimilés à des sondages électoraux les opérations de simulation de vote réalisées à partir des sondages liés au débat électoral.

Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés, et l'organisme qui les a réalisés. Les infractions à la loi sur les sondages sont susceptibles d'une amende de 75 000 euros.

Enfin, il convient de rappeler que la commission d'une ou plusieurs des infractions indiquées supra est prise en compte par le juge de l'élection pour prononcer l'annulation de celle-ci le cas échéant, et est susceptible d'entraîner une peine d'inéligibilité pour les candidats auteurs.



**GOUVERNEMENT**

*Liberté*  
*Égalité*  
*Fraternité*

Direction de l'information légale et administrative

**La Documentation française**

<https://www.vie-publique.fr/publications>

