

ANNEXE III

INSTITUTIONS ET VIE DÉMOCRATIQUE LOCALES

Les principales observations ont concerné plus particulièrement :

- 1) les indemnités des élus
- 2) les délégations de fonction
- 3) la composition des CCAS
- 4) les compteurs « LINKY »
- 5) les pouvoirs de police

1) **Les indemnités des élus**

a) Des conditions doivent être respectées afin de prétendre à l'indemnité de fonction

– l'élu doit exercer effectivement son mandat. Pour déterminer cet exercice effectif du mandat, la jurisprudence retient trois critères cumulatifs. Un critère de compétence (le maire peut prétendre à cette indemnité dès le vote de l'assemblée délibérante de son entrée en fonction, l'adjoint, après le vote de l'assemblée délibérante) et deux critères matériels (pour l'adjoint, la délégation doit être expresse et l'élu doit effectivement exercer ses fonctions) ;

– l'assemblée délibérante doit avoir voté l'indemnité à l'élu (art. L 2123-20-1 du CGCT).

Concernant la forme, toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal (même article).

b) Caractère nominatif du tableau annexe (JO Sénat, 19.10.2017, question n°01120)

Conformément aux dispositions de l'article L 2123-20 du CGCT, les indemnités de fonction sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Cette délibération doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'organe délibérant en application de l'article L 2123-20-1 du CGCT.

Dans un souci de transparence publique, il est donc conseillé de désigner expressément et précisément les bénéficiaires et les montants des indemnités. Si les bénéficiaires sont visés nominativement, une nouvelle décision s'impose en cas de changement de ces bénéficiaires. Les montants des indemnités doivent être exprimés en pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Des montants exprimés en euros supposent en effet de prendre une nouvelle délibération à chaque évolution du point d'indice de la fonction publique.

Le défaut de communication de ce tableau a fait l'objet de la majorité des observations formulées en matière d'indemnités des élus au cours de l'année 2018.

c) Indemnités des différents élus

Maire :

Les maires bénéficient à titre automatique, sans délibération, d'indemnités de fonction fixées selon le barème énoncé à l'article L 2123-23 du CGCT. Toutefois le conseil municipal peut, à la demande du maire et par délibération, fixer pour celui-ci une indemnité inférieure au barème.

Adjoints :

Les adjoints ayant reçu une délégation perçoivent également une indemnité. Le conseil municipal a la possibilité d'accorder des indemnités de fonction d'un montant différent à des élus remplissant les mêmes fonctions. Un adjoint peut donc dépasser le plafond prévu à l'article L 2123-24 (II) du CGCT à la condition que l'enveloppe constituée des indemnités de fonction du maire et des adjoints (calculée sur le nombre réel d'adjoints) ne soit pas dépassée. En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire.

Conseillers municipaux :

Dans les communes de moins de 100 000 habitants (art. L 2123-24-1 du CGCT), le conseil municipal peut voter l'indemnisation des conseillers municipaux, en cette seule qualité (maximum de 6 % de l'indice brut terminal de la fonction publique de l'échelle des traitements de la fonction publique) ou en raison d'une délégation de fonction. Dans ce dernier cas, cette indemnité n'est alors pas cumulable avec celle perçue au titre de simple conseiller municipal (cas précédent).

d) Taux applicables

Les montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des élus locaux ont été revalorisés à compter du 1^{er} janvier 2019 en application du nouvel indice brut terminal (indice brut 1027) de la fonction publique prévu par le décret n° 2017-85 du 26 janvier 2017 portant modification du décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 relatif aux indices de la fonction publique et du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié 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, publié au Journal officiel de la République française du 27 janvier 2017 (cf. note d'information n° TERB1830058N09 du 9 janvier 2019).

Les délibérations indemnitaires faisant référence à l'indice brut terminal de la fonction publique demeurent juridiquement valables et permettent l'application de la nouvelle valeur de référence.

Pour les délibérations indemnitaires faisant référence à l'ancien indice brut terminal 1022 ou à des montants en euros, une nouvelle délibération est nécessaire.

Un indice de référence erroné, une formulation du taux non conforme ont notamment été l'objet de plusieurs observations formulées en matière d'indemnités des élus au cours de l'année 2018.

2) Les délégations de fonction

En application de l'article L. 2122-18 du CGCT, l'attribution et le retrait de délégation, aux adjoints, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, aux conseillers municipaux, sont de la compétence exclusive du maire. Il peut accorder soit des délégations de fonction, soit des délégations de signature. La décision de délégation est un acte administratif écrit. Le même arrêté peut donner délégation à plusieurs personnes.

Les arrêtés portant délégation ont une valeur réglementaire et doivent être publiés et communiqués au comptable municipal, au préfet ou au sous-préfet et au bénéficiaire. Les délégations liées à l'état civil sont adressées également au Procureur de la République. L'arrêté doit clairement mentionner qu'il s'agit bien d'une délégation et en préciser la nature (délégation de fonction ou délégation de signature).

Les arrêtés de délégation sont exécutoires dès leur publication et transmission au représentant de l'État. La jurisprudence est constante sur ce point ; les actes signés par un adjoint alors que l'arrêté de délégation n'a pas été publié émanent d'une autorité incompétente et sont donc annulés (CE, 1^{er} 2 décembre 1993, n° 128953; CE, 19 janvier 1994, n° 123522; CE, 21 mars 1994, n° 127753; CE, 21 juillet 1995, n° 117690; CAA de Nantes, 9 avril 2002, n° 00NT01720).

Les délégations de fonctions données par le maire aux adjoints et éventuellement aux conseillers municipaux permettent à ceux-ci d'exercer les compétences du maire dans le domaine délégué. Il ressort de la jurisprudence, pour des motifs tirés de la sécurité des rapports juridiques, qu'une même délégation de fonction ne peut être attribuée simultanément à plusieurs personnes, qui pourraient prendre séparément des actes différents pour une même affaire. Des arrêtés de délégation qui ne permettent pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'acte, le titulaire de la délégation sont irréguliers. Dès lors les actes pris en application d'une telle délégation, par une autorité incompétente, doivent être annulés.

Les juges administratifs ont néanmoins admis la possibilité de déléguer les mêmes fonctions à plusieurs personnes à condition que l'arrêté de délégation fixe un ordre de priorité entre les intéressés (CAA Bordeaux, 28 mai 2002, *commune de Millau*, n° 98BX00268 ; TA Nantes, 11 mai 1988, *Gauduchon* ; TA Nice, 8 mai 1974, *Balard*).

La majorité des observations formulées en matière d'indemnités des élus au cours de l'année 2018 ont porté sur une même délégation de fonction conférée à plusieurs élus sans ordre de priorité fixé entre les intéressés.

Le conseil municipal n'a aucun droit de regard sur les délégations accordées ou retirées. Cependant, selon l'article L.2122-18 du CGCT : « Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions. »

Le maire dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire pour retirer les délégations (comme pour les conférer), il peut le faire dans l'intérêt du service ou pour la bonne marche de l'administration communale. La décision de retrait de délégation par le maire n'est pas une sanction et n'a donc pas à être motivée (CE, 29 juin 1990).

Le retrait emporte disparition des indemnités de fonction (CE, 11 octobre 1991, *Ribauté*, n° 92741) puisque l'adjoint ne peut percevoir l'indemnité de fonction que lorsqu'il a reçu une délégation (CE, 5 mars 1980, *Botta*, n° 10954).

3) La composition des centres communaux d'action sociale (CCAS)

Le centre communal d'action sociale est administré par un conseil d'administration qui comprend, outre son président (qui est le maire de plein droit) en nombre égal, d'une part, au maximum huit membres élus en son sein, au scrutin de liste à la proportionnelle au plus fort reste (le scrutin est secret), par le conseil municipal et, d'autre part, au maximum huit membres nommés par arrêté du maire (soit un nombre impair de membres au total)

Au nombre des membres nommés, doivent figurer des personnes non membres du conseil municipal qui participent à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune. Dans ce cas, y participent obligatoirement :

- un représentant des associations familiales (sur proposition de l'Union départementale des associations familiales – UDAF) ;
- un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département ;
- un représentant des personnes handicapées du département ;
- un représentant d'associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions.

Les principales observations en matière de composition des CCAS formulées au cours de l'année 2018 ont porté sur le non-respect de la parité entre les membres élus du conseil municipal et les membres nommés des associations, les collectivités comptant à tort le maire au nombre des membres élus au sein du conseil municipal.

Pour rappel, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 (art.79) portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) donne la possibilité aux communes de moins de 1 500 habitants de dissoudre leur centre communal d'action sociale (CCAS).

4) Les compteurs LINKY

Le déploiement de la nouvelle génération de compteur « communicants » de type LINKY trouve son fondement dans le droit de l'Union européenne (directive 2009/72/CE du 13/07/2009).

En droit interne, il est rendu obligatoire par l'article L. 341-4 modifié du code de l'énergie qui oblige les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité à mettre en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée.

Les collectivités territoriales ne peuvent ainsi faire obstacle à l'application des dispositions législatives qui imposent le déploiement de ce nouveau type de compteurs.

Lorsqu'une commune a transféré la compétence « autorité organisatrice de réseau de distribution publique d'électricité et de gaz » (AOD) à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), son conseil municipal n'a plus vocation à intervenir en la matière (CAA Nantes, 5 octobre 2018, n°17NT01495).

Plusieurs observations ont été formulées au cours de l'année 2018 pour incompétence du conseil municipal à se prononcer sur le refus du déploiement des compteurs communicants

5) Les pouvoirs de police

a) Les arrêtés de périls

Omission de certaines étapes de la procédure (contradictoire préalable, mise en demeure), confusion entre les procédures de périls imminent et ordinaire, confusion entre ce qui relève de la police générale et ce qui relève de la police spéciale.

b) Les arrêtés de police générale

(alcool voie publique, chasse, rassemblements ...) : motivations insuffisantes, mesures d'interdictions générales et absolues.