

# Réunion téléphonique

## **Statut de l'élu – Droits de l'opposition**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 25 juin 2020

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Flavie d'Anterroches, juriste associée du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Autre		01
Établissement public territorial	Grand Est	57
Communauté d'agglomération	Lubéron Monts de Vaucluse	84
Commune	Naveil	41
Commune	Dieulouard	54
Conseil départemental	Puy-de-Dôme	63
Communauté d'agglomération	Sophia Antipolis	06
Autre	CIDEFE	93
Commune	Vic-en-Bigorre	65

## PRÉSENTATION

**FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS**

Nous sommes aujourd'hui réunis pour traiter de deux sujets qu'il est important de connaître en début de mandat, à savoir le statut de l'élu local et les droits de l'opposition. À cette fin, nous aborderons successivement :

1. Le statut de l'élu local.
2. Les droits de l'opposition.

Je précise que la première partie s'applique aux élus de l'opposition comme à ceux de la majorité.

### 1. Le statut de l'élu local

#### *Participer à la vie de la commune*

Élus démocratiquement, les élus municipaux doivent être informés des affaires de la commune. Le respect de ce principe suppose :

- que le délai de convocation des élus au conseil municipal soit respecté ;
- que les élus soient informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ;
- et que les élus puissent poser des questions orales ayant trait aux affaires de la commune.

#### **Respect du délai de convocation au conseil municipal**

Les modalités de convocation des élus au conseil municipal diffèrent selon le nombre d'habitants de la commune :

- dans les communes de moins de 3 500 habitants, les élus doivent être convoqués au moins 3 jours francs avant celui de la réunion (**article L. 2121-11 du Code général des collectivités territoriales**).
- dans les communes de plus de 3 500 habitants, les élus doivent être convoqués au moins 5 jours francs avant celui de la réunion. Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être jointe à la convocation (**article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales**).
- dans tous les EPCI, les élus doivent être convoqués au moins 5 jours francs avant celui de la réunion. Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être jointe à la convocation (**article L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales modifié par l'article 82 de la loi NOTRe**).

La question de la comptabilisation des jours francs nous est régulièrement posée, particulièrement lorsque le délai comprend un dimanche ou un jour férié. Selon une réponse ministérielle du 14 février 2013, le délai « ne commence à courir que le lendemain du jour où la convocation est adressée aux conseillers et expire le lendemain du jour où le délai de trois ou cinq jours est échu. [...] il doit être considéré que lorsque le délai franc, c'est-à-dire trois ou cinq jours, comporte un jour férié, ce

délai n'est pas prorogé d'un jour. Le jour férié n'est donc pas pris en compte dans la computation du délai. » (JO Sénat, 14<sup>ème</sup> législature, 14 février 2013, n°03348). Il en va de même pour un dimanche.

### **Être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération**

Aux termes de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales, « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »

L'application de ces dispositions n'est pas sans présenter un certain nombre de difficultés, particulièrement dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour lesquelles aucune note de synthèse n'est obligatoirement jointe à la convocation des élus. **Une réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 7 avril 2016**, très complète, est donc venue préciser les modalités d'information des élus de ces communes : « Dans les communes de moins de 3 500 habitants, seuls les projets de délibération portant sur une installation classée pour la protection de l'environnement font l'objet d'une note de synthèse. En revanche, pour les autres affaires portées à l'ordre du jour du conseil municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants, le législateur n'impose aucune règle particulière. Il en résulte que le maire de la commune doit assurer la diffusion de l'information auprès des conseillers municipaux par les moyens qu'il juge les plus adéquats. [...] Les conseillers municipaux peuvent ainsi obtenir directement des services municipaux la communication de tous les documents dont ils disposent. [...] De manière générale, il se déduit de la jurisprudence que le défaut d'organisation d'une information préalable à l'initiative de l'exécutif d'une commune de moins de 3 500 habitants ne peut, à elle seule, justifier l'annulation d'une délibération : ce n'est que si le maire ne donne pas satisfaction à la demande de communication des documents nécessaires à leur information, formulée par les conseillers, qu'il est porté atteinte au dispositif légal. » (JO Sénat, 14<sup>ème</sup> législature, 7 avril 2016, n°16555)

En ce qui concerne les EPCI, l'article L. 5411-40-2 du Code général des collectivités territoriales (récemment modifié) dispose désormais que « les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant sont informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération. Ils sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires ou aux membres du comité syndical avant chaque réunion de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale accompagnée, le cas échéant, de la note explicative de synthèse. » L'EPCI n'est donc pas seulement tenu de convoquer les conseillers communautaires ; il doit également adresser à tous les conseillers municipaux des communes membres une copie de la convocation, les rapports, le compte rendu des réunions de l'organe délibérant de l'EPCI et les éventuels avis émis par la conférence des maires. Ces documents sont transmis ou mis à disposition de manière dématérialisée par l'EPCI et sont consultables en mairie par les conseillers municipaux, à leur demande.

Deux autres articles concernent également les EPCI :

- **l'article L. 5211-39 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. Le président de

l'EPCI peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. »

- **l'article L. 5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat [...]. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. »

### **Exposer des questions orales ayant trait aux affaires de la commune**

Les conseillers municipaux ont également le droit d'exposer des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, c'est le règlement intérieur qui fixe la fréquence et les règles de présentation et d'examen de ces questions. À défaut de règlement intérieur, ces dernières sont fixées par délibération du conseil municipal. En outre, un dixième des élus peuvent, une fois par an, demander un débat portant sur la politique générale de la commune. Cette possibilité est également offerte aux conseillers communautaires (par renvoi de l'article L5211-1 du CGCT).

« La jurisprudence en la matière est particulièrement abondante. Le juge administratif a ainsi considéré qu'un règlement intérieur qui prévoit un dépôt obligatoire des questions orales au secrétariat de la mairie 24 heures au moins avant la séance du conseil municipal, ne porte pas atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux (**Tribunal administratif de Versailles, 8 décembre 1992, n° 925961**). À l'inverse, un dépôt obligatoire des questions orales 72 heures au moins avant la séance du conseil municipal porte une atteinte non justifiée par les contraintes d'organisation aux droits et prérogatives des conseillers municipaux (**Cour administrative de Versailles, 3 mars 2011, n° 09VE03950**).

Il ressort ainsi de la jurisprudence constante du juge administratif que le règlement intérieur d'un conseil municipal ou à défaut une délibération peut contraindre, dans un délai raisonnable, le dépôt préalable des questions orales au maire. Si aucune précision n'est apportée par un de ces actes, il apparaît qu'une question orale peut être posée le jour même de la séance publique par un conseiller municipal. » (**JO Sénat, 15<sup>ème</sup> législature, n°13817 du 4 juin 2020**).

### **UN PARTICIPANT**

Je m'interroge sur **la nature des documents que l'EPCI doit communiquer aux conseillers municipaux. S'agit-il seulement des documents joints à la convocation adressée aux conseillers communautaires ?**

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Il s'agit de la copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires, de la note de synthèse, du rapport sur les orientations budgétaire et du rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif ainsi que les comptes rendus des réunions de l'organisme délibérant de l'EPCI et les avis de la conférence des maires si celle-ci a été mise en place. C'est très lourd à mettre en œuvre.

Ajoutons que, jusqu'en 2020, les conseillers municipaux et communautaires devaient être convoqués par voie papier, sauf demande de leur part d'être convoqués par voie dématérialisée. C'est aujourd'hui l'inverse. La convocation doit désormais se faire par voie dématérialisée, sauf demande des élus d'être convoqués par voie papier.

Les informations sur les autorisations d'absence et crédits d'heures, les garanties à l'issue du mandat et le droit à la formation concernent à la fois les communes, les communautés de communes (**article L5214-8 du CGCT**), les communautés d'agglomération (**article L5216-4 du CGCT**), les communautés urbaines (**article L5215-16 du CGCT**) et les métropoles (**l'article L5217-7 du CGCT renvoie à l'article L5215-16 du CGCT**).

#### *Autorisation d'absence et crédit d'heure*

Les autorisations d'absence et crédits d'heures concernent les conseillers municipaux qui effectuent par ailleurs un travail salarié.

#### *Les autorisations d'absence*

Selon **l'article L. 2123-1 du Code général des collectivités territoriales**, « l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :

- aux séances plénières du conseil municipal ;
- aux réunions de commissions instituées par délibération du conseil municipal ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l'élu a été désigné pour représenter la commune. »

Il résulte également de cet article que le salarié doit prévenir l'employeur par écrit dès qu'il a connaissance de la date de la séance ou de la réunion, et que l'employeur n'est pas tenu de payer les absences du salarié (la perte de revenu peut toutefois être compensée par la commune).

En outre, **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 ajouté deux alinéas à **l'article L. 2123-1 du Code général des collectivités territoriales**. Ces alinéas, qui visent à faciliter la relation entre l'employeur et son salarié conseiller municipal, disposent que :

- au début de son mandat de conseiller municipal, le salarié bénéficie, à sa demande, d'un entretien individuel avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi.
- l'employeur et le salarié membre du conseil municipal peuvent 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.

#### *Les crédits d'heure*

Aux termes de **l'article L. 2123-2 du Code général des collectivités territoriales**, un crédit d'heures est accordé au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux (quelle que soit la taille de la commune) pour qu'ils puissent exercer avec plus de facilité et de temps leur mandat électif.

Ce crédit d'heures est forfaitaire et trimestriel. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

L'employeur doit l'accorder aux élus salariés qui le demandent par écrit 3 jours au moins à l'avance, mais le temps d'absence n'est pas rémunéré.

Le crédit d'heures varie selon les fonctions des élus et la taille de la commune. Par exemple, le crédit d'heures est égal à l'équivalent de trois fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail (soit 122 heures 30) pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants.

Par ailleurs, les élus peuvent bénéficier d'une majoration de la durée de leur crédit d'heures (**article L. 2123-4 du Code général des collectivités territoriales**).

Comme indiqué ci-dessus, les temps d'absence des élus ne sont pas rémunérés par l'employeur, mais 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 (**article L. 2123-7 du Code général des collectivités territoriales**). Une réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 10 décembre 2015 précise toutefois que « le temps d'absence résultant de l'exercice d'un mandat local n'est pas assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du nombre de jours de réduction du temps de travail, sauf si l'accord collectif instituant le dispositif d'aménagement du temps de travail en dispose autrement. » (**JO Sénat, 14<sup>ème</sup> législature, 10 décembre 2015, n°13210**).

Enfin, l'employeur ne peut licencier, déclasser professionnellement ou sanctionner un salarié du fait de son absence alors que le salarié utilise son autorisation d'absence ou son crédit d'heure (**article L. 2123-8 du Code général des collectivités territoriales**).

### *Le télétravail*

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 introduit une nouveauté codifiée à l'**article L. 2123-1-1 du Code général des collectivités territoriales**. Celui-ci dispose que « sous réserve de la compatibilité de son poste de travail, le conseiller municipal est réputé relever de la catégorie de personnes qui disposent, le cas échéant, de l'accès le plus favorable au télétravail dans l'exercice de leur emploi. »

### *Garanties à l'issue du mandat*

À l'issue de son mandat, le maire ou l'adjoint bénéficie d'un certain nombre de garanties :

- les maires et les adjoints qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient à leur demande d'un stage de remise à niveau organisé dans son entreprise, en rapport avec l'évolution de son poste et des techniques utilisées ;
- les maires et les adjoints qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, peuvent bénéficier d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétence ;
- les maires de communes de plus de 1 000 habitants et les adjoints de communes de plus de 10 000 habitants qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité

professionnelle peuvent bénéficier, dans certains cas et sur leur demande, d'une allocation différentielle de fin de mandat.

L'ensemble de ces garanties figurent aux **articles L. 2123-11 à L. 2123-11-2 du Code général des collectivités territoriales**.

### ***Droit à la formation***

Le mandat d'élu local permet également de bénéficier du droit à la formation. J'attire votre attention sur le fait que les mesures indiquées ci-après sont susceptibles d'être substantiellement modifiées. En effet, **l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** autorise le gouvernement à légiférer sur le droit de la formation par voie d'ordonnance.

À ce jour, la commune doit prévoir une formation obligatoire au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. Dans les 3 mois du renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Le droit à la formation comprend le droit de se faire rembourser les frais de déplacement de séjour et d'enseignement, à condition que la formation soit dispensée par un organisme bénéficiant d'un agrément du ministère de l'Intérieur, qu'elle soit adaptée, qu'elle ne soit pas trop coûteuse et qu'elle n'entraîne pas le dépassement du plafond qui aura été déterminé ni la somme votée au budget au titre de la formation (**CCA de Bordeaux, 9 novembre 2010, n°10BX00364**).

Précisons que l'organisation du droit à la formation des membres du conseil municipal peut être transférée à l'EPCI.

Par ailleurs, les membres du conseil municipal bénéficient d'un droit individuel à la formation d'une durée de 20 heures par an, cumulables sur toute la durée du mandat. Les formations dispensées à ce titre peuvent n'avoir aucun lien avec l'exercice du mandat (par exemple, des formations de réinsertion professionnelle suivies à l'issue du mandat).

Enfin, les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation.

Comme indiqué plus haut, **l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** pourrait remanier en profondeur ce droit à la formation. Cet article dispose en effet que « le Gouvernement est habilité [...] à prendre par ordonnances, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi visant à :

- 1° Permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels à la formation professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre [...] du compte personnel d'activité [...];
- 2° Faciliter l'accès des élus locaux à la formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat [...];
- 3° Définir un référentiel unique de formation en s'adaptant aux besoins des élus locaux [...];

4° Assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux, en particulier s'ils sont liés à un parti politique. »

**Une réponse ministérielle publiée au JO de l'Assemblée nationale du 24 décembre 2019** explique les raisons pour lesquelles le gouvernement entend modifier le droit à la formation : « les élus locaux ne peuvent recourir à leur DIF qu'après leur première année de mandat, et dans les six mois qui suivent l'expiration de celui-ci, ce qui peut s'avérer contraignant pour des projets de reconversion nécessitant un engagement dans la durée. [...] Cette ordonnance permettra aux élus d'accéder à une offre de formation plus développée, mieux articulée avec le compte personnel de formation mis en place par la **loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel, de faciliter leur accès à la formation, de mutualiser les financements, et d'assurer la qualité et la transparence en renforçant le contrôle des organismes qui les dispensent. La formation des élus locaux est un enjeu majeur pour la démocratie locale. » (JOAN, 15<sup>ème</sup> législature, 24 décembre 2019, n°22005)

#### COMMUNE DE NAVEIL

Je ne vois guère **comment mettre en œuvre ce droit à la formation pour nos 19 conseillers municipaux.**

#### FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE

Il est important de déterminer un budget. Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal et le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Cependant, il est vrai que la formation des élus locaux est d'autant plus difficile à mettre en place que les organismes de formation sont submergés par les demandes de formation et que leur offre de formation ne répond pas toujours aux besoins de l'élu.

#### COMMUNE DE NAVEIL

Si je ne m'abuse, **le DIF n'est pas géré par la commune, mais par l'élu lui-même, en lien avec la caisse des dépôts.**

#### FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE

Tout à fait. La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative, technique et financière de ce fonds et instruit les demandes de formation présentées par les élus (**article L1621-3 du CGCT**).

#### COMMUNE DE NAVEIL

Si le droit à la formation risque d'être intégralement remanié, il n'est peut-être pas judicieux de délibérer avant l'expiration, début août, du délai de 3 mois à compter du renouvellement du conseil municipal. **Ne serait-il pas préférable de délibérer en septembre ou en octobre ?**

#### FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE

La loi impose une délibération dans les 3 mois du renouvellement. Je vous recommande donc de respecter ce délai, dans l'attente des nouvelles dispositions légales.

#### COMMUNE DE NAVEIL

Celles-ci seront-elles publiées durant l'été ?

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

C'est possible, puisque l'ordonnance laisse au gouvernement un délai de 9 mois pour modifier le droit à la formation. Néanmoins, la réforme n'aura pas lieu si elle n'intervient pas dans ce délai. C'est pourquoi je vous recommande de délibérer dans les 3 mois du renouvellement, quitte à la modifier ultérieurement pour prendre en compte la nouvelle législation.

### **COMMUNE DE NAVEIL**

Dans ce cas, je demanderai à la commune de prendre une délibération justifiant du report de la délibération sur le droit à la formation.

### **EPT GRAND EST**

**Quel est le montant minimum qui doit être alloué par la commune au budget de la formation ?**

Il me semble qu'il s'élève à 1 %. Par ailleurs, est-il reportable d'une année sur l'autre ?

### **COMMUNE DE NAVEIL**

Le montant alloué à la formation doit être compris entre 2 et 20 % du budget.

### **COMMUNE DE DIEULOUARD**

**La délibération dont il vient d'être question est-elle une délibération pour mandat spécial ?**

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Non. Il s'agit d'une délibération portant sur l'exercice du droit à la formation des élus. Ce droit résulte de la loi, plus précisément des **articles L. 2123-12 et L. 2123-14-1 du Code général des collectivités territoriales**. Nous allons maintenant aborder le mandat spécial.

## *Remboursements de frais*

### **Le mandat spécial**

**L'article L. 2123-18 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux ». Ces dispositions s'appliquent aux EPCI.

Selon une ancienne jurisprudence du Conseil d'État datant de 1950, mais toujours d'actualité, le mandat spécial comprend « toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse » (**Conseil d'État, 24 mars 1950, Sieur Maurice**). **Une réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 13 novembre 2014** précise que « les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent revêtir un caractère exceptionnel, c'est-à-dire différer des missions traditionnelles de l'élu et être temporaires. Ainsi, 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 pour la collectivité (catastrophe naturelle...) peuvent être de nature à justifier l'exercice d'un mandat spécial ». (**JO Sénat, 14<sup>ème</sup> législature, 13 novembre 2014, n°12837**)

Pour pouvoir bénéficier du remboursement des frais, il est nécessaire de justifier d'une délibération du conseil municipal, laquelle ne peut être rétroactive.

## **Remboursement des frais de transports et de séjour**

### 1°) Pour les conseillers municipaux

Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.

Lorsqu'ils sont en situation de handicap, ils bénéficient du remboursement de ces mêmes frais lorsque la réunion a lieu sur le territoire de la commune.

### 2°) Pour les conseillers communautaires

Lorsque conseillers communautaires engagent des frais de déplacement à l'occasion des réunions de ces conseils ou comités, du bureau et des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, ces frais peuvent être remboursés lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent. La dépense est à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

## **Mise à disposition d'un véhicule aux conseillers**

Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

## **Remboursement des frais de gardes d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées**

Les élus ont la possibilité de se faire rembourser par la commune les frais de gardes d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux séances plénières du conseil municipal, aux réunions de commissions dont ils sont membre ou aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désigné pour représenter la commune. Il est nécessaire qu'une délibération du conseil municipal soit instituée pour fixer les modalités de remboursement.

Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État.

## **Frais de représentation**

Le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation (**article L2123-19 du CGCT**).

Seuls les maires, les présidents de métropole (**article L5217-7 du CGCT**), les présidents de communauté urbaine (**l'article L5215-16 du CGCT renvoie**) et les présidents de communauté d'agglomération (**article L5216-4 du CGCT**) peuvent bénéficier d'une indemnité pour frais de représentation. Il n'existe pas de dispositions équivalentes pour les conseillers départementaux ou régionaux ni pour les présidents de communautés de communes.

## **Indemnités de fonction**

Les maires, les adjoints, les conseillers avec délégation, voire l'ensemble des conseillers, peuvent bénéficier d'une indemnité pour l'exercice effectif de leurs fonctions. Pour en savoir plus, il est nécessaire de se référer à la webconférence du 30 avril 2020.

## *Protection sociale*

### **La sécurité sociale**

**L'article L. 382-31 du Code de la sécurité sociale** dispose que « les élus des collectivités territoriales dans lesquelles s'applique le régime général de sécurité sociale, ainsi que les délégués de ces collectivités territoriales membres d'un EPCI, sont affiliés au régime général de sécurité sociale pour l'ensemble des risques. »

En outre, **l'article L2123-25-1 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « lorsqu'un élu qui perçoit une indemnité de fonction et qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, maternité, paternité ou accident, le montant de l'indemnité de fonction qui lui est versée est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale ».

### *La retraite*

**L'article L. 2123-28 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques ».

En outre, **l'article L. 2123-27 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « les élus qui perçoivent une indemnité de fonction [...] peuvent constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés ». La constitution de cette rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la commune.

## *Responsabilité et protection des élus*

### **Responsabilité des élus**

**L'article L. 2123-34 du Code général des collectivités territoriales** dispose que « le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ». Cet article s'applique également pour les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation (**article L5211-15 du CGCT**).

### **Protection du maire et des élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation**

Aux termes de **l'article L. 2123-35 du Code général des collectivités territoriales**, « la commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions [...]. La protection prévue aux deux alinéas précédents est étendue aux conjoints, enfants et

ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages. Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation, décédés dans l'exercice de leurs fonctions [...] ».

Selon **une réponse ministérielle publiée au JO Sénat, 15<sup>ème</sup> législature, n°09980 du 11 avril 2019**, cette protection fonctionnelle s'étend à tout conseiller municipal, même s'il n'a pas reçu délégation du maire.

Que ce soit en matière de responsabilité des élus ou en matière de protection des élus, **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** impose aux communes de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie couvrant le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État.

En dépit de cette obligation incombant aux communes de souscrire une assurance, il est conseillé aux élus de souscrire une assurance personnelle. Celle-ci ne pourra toutefois pas être payée par la commune.

## 2. Les droits de l'opposition

Les conseillers municipaux de l'opposition bénéficient des mêmes droits que ceux de la majorité. Ils ont donc le droit d'être informés des affaires de la commune et d'exposer des questions orales, ainsi que cela été dit dans la première partie de la présentation. Pour autant, les élus bénéficient également de droits qui leur sont spécifiques.

### *Le droit d'expression*

#### **Espace réservé au sein de l'information générale**

Aux termes de **l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales**, « dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales 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 ». Il est donc nécessaire que les élus disposent d'un espace réservé.

**Une réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 17 mai 2018** donne les précisions suivantes : « Ce droit d'expression des conseillers municipaux de l'opposition s'exerce pour tous les bulletins d'information publiés par la commune qu'ils soient diffusés sur un support-papier ou informatique. [...] Au regard des dispositions et de la jurisprudence précitées il convient de considérer que lorsqu'une lettre du maire, adressée par voie postale à la population et publiée sur le site internet de la ville constitue, eu égard à son contenu, un bulletin d'information [...], elle doit garantir le droit d'expression des élus locaux de l'opposition par un espace réservé à cet effet » (**JO Sénat, 15<sup>ème</sup> législature, 17 mai 2018, n°02951**).

Le maire assure les fonctions de directeur de la publication du bulletin d'information municipal. Par conséquent, il est susceptible de voir sa responsabilité pénale engagée à raison de textes publiés par

les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. À ce titre, il doit être en mesure, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de s'opposer à la publication d'un texte qui serait de nature à engager sa responsabilité. Sous le contrôle du juge, le maire d'une commune diffusant un bulletin municipal est donc en droit de refuser un écrit qu'il estime diffamatoire, injurieux, discriminatoire ou portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs (CAA Nancy, 15 mars 2012, n°11NC01004). Il en résulte que les élus de l'opposition ne peuvent pas tout écrire dans l'espace qui leur est réservé.

#### **COMMUNE DE NAVEIL**

**L'étendue de l'espace réservé doit-elle être proportionnelle à la proportion d'élus de l'opposition au sein du conseil municipal ?** Par exemple, si ces élus représentent les 4/19<sup>e</sup> du conseil municipal, leur espace réservé doit-il correspondre aux 4/19<sup>e</sup> des signes ou des pages du bulletin ?

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Non. La loi ne prévoit qu'un espace réservé, lequel doit être prévu dans le règlement intérieur. En outre, le bulletin comprend toujours des informations pratiques qui ne relèvent pas de l'expression de la majorité ni de l'opposition, de sorte qu'il serait difficile d'appliquer une quelconque proportionnalité. Si les élus de l'opposition estiment que cet espace est insuffisant, ils peuvent cependant attaquer la décision devant le juge.

#### **UN PARTICIPANT**

Dans notre commune, l'opposition a convenu avec le maire qu'elle aurait droit à un tiers de la page d'expression libre (les autres pages du bulletin comprenant des informations pratiques). En revanche, elle n'a pas pensé à réclamer la possibilité d'intervenir dans les informations directement communiquées par le maire à la population. Auriez-vous des précisions à ce sujet ? **Un courrier du maire adressé aux administrés doit-il réserver un espace à l'opposition ?**

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Tout dépend de la nature du courrier. Si celui-ci porte sur le changement des heures d'ouverture d'un service public, l'opposition ne peut réclamer un espace réservé dans le courrier. En revanche, un courrier dont la connotation est plus politique peut justifier à un tel espace. Dans ce cas, le maire doit informer l'opposition de l'envoi prochain d'un courrier et lui demander si elle souhaite le compléter par son propre écrit. En tout état de cause, il convient de se référer à ce qui est stipulé dans le règlement intérieur.

#### **EPT GRAND EST**

**Convient-il de préciser dans le règlement intérieur que l'espace réservé s'applique à tous les supports-papier et informatiques (page Facebook, bulletin municipal, etc.) ?**

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

C'est préférable. Cela permet d'éviter tout contentieux quant à l'interprétation de cette clause du règlement intérieur.

#### **EPT GRAND EST**

Notre règlement intérieur prévoit explicitement un espace réservé dans la publication papier, mais ne dit rien des autres supports.

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Dans ce cas, le risque d'un contentieux n'est pas entièrement écarté. Mieux vaut que le règlement intérieur se prononce également sur les supports informatiques. Par exemple, il peut être précisé que la page Facebook ne donnera lieu à aucune expression, ni de la majorité ni de l'opposition.

### **EPT GRAND EST**

**Qu'en est-il des photographies**, souvent très présentes sur la page Facebook ? Elles véhiculent toujours un message politique, fût-il plus subtil. D'ailleurs, les élus de l'opposition qui s'investissent dans ces manifestations n'apparaissent jamais sur la photographie prise pour l'occasion.

En outre, la majorité de notre commune entend ouvrir un compte Instagram, sur lequel l'espace réservé de l'opposition trouvera difficilement sa place. Ce compte servirait à présenter les réalisations et les manifestations de la commune. Le message politique n'est jamais très loin.

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Il me semble effectivement difficile pour l'opposition de réclamer un espace réservé sur ce genre de compte. Peut-être pourrait-elle demander à ce que soient publiées ses propres photographies.

### **COMMUNE DE VIC-EN-BIGORRE**

**Un espace d'expression doit-il être réservé à l'opposition sur le site internet de la commune ?**

### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Si le site internet de la commune sert à publier une tribune du maire ou de la majorité, et non pas seulement des informations pratiques, l'opposition a droit à un espace réservé. En pratique, il est rare qu'un site internet communal ne fasse pas mention des réalisations et de la gestion de la majorité. Par conséquent, je recommande de réserver à l'opposition un espace d'expression sur un tel site.

## *Présence au sein des commissions municipales et de la CAO*

### **Les commissions municipales**

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. Cette représentation proportionnelle doit être garantie à la date de formation de chacune des commissions, sous réserve que chaque tendance, quel que soit le nombre des élus qui la composent, ait la possibilité d'y être représentée. Il est donc nécessaire, pour les commissions municipales, de respecter le principe de représentation proportionnelle en début de mandat, tout comme au cours du mandat des conseillers en cas de scission entre les listes. En effet, **un arrêt du Conseil d'État du 20 novembre 2013, n°353890** rappelle qu'« il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions ; que le conseil municipal a, par ailleurs, l'obligation de procéder à un tel remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein ».

## La Commission d'Appel d'Offres

La composition de la Commission d'appel d'offres doit respecter la représentation proportionnelle au plus fort reste (**article L. 1411-5 du Code général des collectivités territoriales**).

**Une réponse ministérielle publiée au JO Assemblée nationale du 28 février 2017** est venue préciser que « le Conseil d'État, dans son arrêt du 26 septembre 2012, Commune de Martigues (n° 345568) a considéré que l'élection de la CAO à la représentation proportionnelle au plus fort reste respectait bien la volonté du législateur et garantissait l'expression du pluralisme des élus, nonobstant la circonstance que ce mode de désignation ne permette pas que soient représentées au sein de la CAO, toutes les tendances siégeant au sein du conseil municipal ». (**JO AN, 14<sup>ème</sup> législature, 28 février 2017, n°95159**)

### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LUBERON MONTS DE VAUCLUSE

Afin d'assurer la représentation proportionnelle des élus dans les commissions intercommunales, nous adressons aux conseillers communautaires les rapports et les projets de constitution, et invitons ceux d'entre eux qui le veulent à informer le président de leur souhait d'intégrer telle ou telle commission. En l'absence de groupes, nous avons décidé d'opter pour cette pratique, qui laisse à chaque conseiller la possibilité de participer à toutes les commissions qu'il souhaite, dans la limite, toutefois, de 20 membres par commission. Est-ce légal ?

#### FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE

Si je comprends bien, vous fixez le nombre maximum de 20 participants par commission, puis vous attendez la réponse de chacun des conseillers. S'ils ne sont que 10 à se proposer pour une commission, celle-ci ne comprendra que 10 membres. Est-ce bien cela ?

### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LUBERON MONTS DE VAUCLUSE

Oui. Nous nous réservons toutefois la possibilité d'accepter des élus supplémentaires de l'opposition lorsqu'une commission intercommunale n'en comprend pas. Nous ne voulons pas que l'opposition soit représentée dans certaines commissions et pas dans les autres. Néanmoins, en fixant le nombre maximum de 20 membres par commission, nous leur donnons la possibilité de participer à chacune. Il suffit que les élus de l'opposition nous le fassent savoir avant.

#### FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE

Il me semble que votre pratique est défendable. Vous laissez la possibilité à chaque conseiller de participer aux commissions de son choix, créez les conditions d'une unanimité sur la composition des commissions intercommunales et respectez les dispositions légales.

### *Prêt d'un local commun*

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun (**article L. 2121-27 du Code général des collectivités territoriales**).

« Les modalités d'aménagement et d'utilisation du local commun mis à la disposition des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, en application de l'article L. 2121-27, sont fixées par accord entre ceux-ci et le maire. En cas de désaccord, il appartient au maire d'arrêter les conditions de cette mise à disposition. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent. Dans les communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 3 500 habitants, la mise à disposition d'un local administratif commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, soit permanente, soit temporaire.

Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables. La répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes. » (article D. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales)

**Une réponse ministérielle publiée dans le JO Assemblée nationale du 23 août 2005** est venue préciser les modalités d'utilisation du local commun : « Si les mesures réglementaires précisent qu'il s'agit d'un local « administratif », adapté à la tenue de réunions de travail, il laisse toute latitude aux maires, en fonction des possibilités de chaque mairie, pour équiper ce local en matériels divers, sous le contrôle éventuel du juge de l'excès de pouvoir. S'agissant de fournitures courantes, voire de services rendus ponctuellement par le personnel communal (secrétariat, remise de dossier...), le maire doit néanmoins veiller à une égalité de traitement entre tous les élus, chargés dans le cadre de leur mandat de délibérer sur les affaires de la commune ». **JO AN, 12<sup>ème</sup> législature, 24 janvier 2006, n°72475.**

Enfin, **une autre réponse ministérielle** précise qu'« en ce qui concerne l'accueil du public par les conseillers minoritaires, dans ce local administratif, il est subordonné à l'accord préalable du maire conformément aux dispositions réglementaires susvisées, afin que cet accueil puisse être le cas échéant organisé dans la mesure compatible avec le bon fonctionnement des services, en fonction notamment de l'emplacement du local ». **JO Sénat, 10<sup>ème</sup> législature, 08 août 1996, n°16406.**

#### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SOPHIA ANTIPOLIS**

**Les dispositions relatives au prêt d'un local commun s'appliquent-elles aux EPCI ?**

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Oui. Vous en trouverez confirmation à l'article L5211-1 du code général des collectivités territoriales qui renvoie à l'article L2121-27 du même code.

#### **EPT GRAND EST**

Pouvez-vous me confirmer que, **pour les communes entre 1 000 et 3 500 habitants, le débat d'orientation budgétaire n'est obligatoire que s'il est prévu dans le règlement intérieur ?**

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

L'article L. 2312-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice [...] ». Par conséquent, il n'existe aucune obligation de tenir un tel débat dans les communes de moins de 3 500 habitants, à moins qu'il ne soit prévu dans le règlement intérieur.

#### **COMMUNE DE NAVEIL**

Il me semble qu'une fiche récapitulative doit néanmoins accompagner le budget des communes de moins de 3 500 habitants. Pour ma part, je l'utilise pour le débat d'orientation budgétaire.

#### **FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Effectivement, l'article L2313-1 du CGCT impose un document permettant « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles ».

#### **COMMUNE DE VIC-EN-BIGORRE**

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le maire n'est pas tenu de transmettre aux conseillers municipaux une notice explicative de synthèse, préalablement à toute séance du conseil

municipal. **Pour autant, le maire n'est-il pas dans l'obligation de fournir les documents écrits en cours de séance, avant de procéder au vote ?**

**FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

L'obligation de communication d'une note explicative de synthèse n'existe effectivement pas pour les communes de moins de 3 500 habitants. Cependant, tous les élus, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, doivent être informés des affaires de la commune. Par conséquent, ils peuvent demander à recevoir, dès avant la séance, les documents qu'ils jugent nécessaires. Ils peuvent également en faire la demande en cours de séance, si la production de ces documents est possible. Vous pouvez donc demander à prendre connaissance des éléments vous permettant de prendre une décision éclairée lors du vote.

**COMMUNE DE VIC-EN-BIGORRE**

Cela signifie-t-il qu'à défaut de demande expresse des conseillers, le maire peut procéder au vote des points inscrits à l'ordre du jour sans produire aucun document ?

**FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE**

Tout à fait. Je vous rappelle la teneur de **la réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 7 avril 2016** : « De manière générale, il se déduit de la jurisprudence que le défaut d'organisation d'une information préalable à l'initiative de l'exécutif d'une commune de moins de 3 500 habitants ne peut, à elle seule, justifier l'annulation d'une délibération : ce n'est que si le maire ne donne pas satisfaction à la demande de communication des documents nécessaires à leur information, formulée par les conseillers, qu'il est porté atteinte au dispositif légal » (**JO Sénat, 14<sup>ème</sup> législature, 7 avril 2016, n°16555**).

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :  
par téléphone au 0970 808 809  
par mail sur le site Internet [www.banquedesterritoires.fr](http://www.banquedesterritoires.fr) en cliquant dans le menu la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.