

GUIDE PRATIQUE DES DROITS DE L'ÉLU-E TERRITORIAL-E — *en 150 questions* —



C I D E F E

★ ÉDITION SPÉCIALE ★
SAINT-ÉTIENNE
NOVEMBRE
2016

Guide réalisé par
Jean-Louis Péru, Tom Riou, avocats

GAIA

groupe d'avocats interdisciplinaires associés

édité par le
**Centre d'Information, de Documentation,
d'Étude et de Formation des Élus**

C I D E F E

Le libre exercice de leurs mandats par les élus territoriaux a le caractère d'une liberté fondamentale (CE, 11 avril 2006, *Hirohiti Tefaarere*, req. n°292029, publié au Rec. CE).

De ce fait, les élus locaux bénéficient de nombreux droits, fortement attachés à leurs fonctions, comme autant de marques de leur indépendance d'esprit.

Ces droits, nécessaires dans une société démocratique, sont le pendant des responsabilités pesant sur eux.

Du Du Président de l'exécutif territorial au conseiller municipal, départemental ou régional, issu de la majorité ou de l'opposition, ce petit guide rappellera à chaque élu ses droits, souvent méconnus.

Rédigé sous forme de questions/réponses, il permettra, de manière pratique, aux élus confrontés à des difficultés dans l'exercice de leur mandat, de faire-valoir leurs droits et de faire preuve de leur efficacité.

“ Au CIDEFE, nous portons la conviction qu’un-e élu-e qui se forme, se donne davantage de moyens encore de réfléchir et d’agir avec les citoyennes et les citoyens. ”

PARTICIPEZ AUX FORMATIONS DU CIDEFE

Programmation disponible sur www.elunet.org

Pour faire part de vos attentes, pour organiser une formation sur votre territoire, contactez-nous : cidefe@elunet.org ou **01 48 51 78 78**

SOMMAIRE

LES DROITS FINANCIERS DES ÉLU-ES	6
• Le droit de percevoir une indemnité.....	6
• Le droit au remboursement des frais.....	8
LES DROITS DES ÉLU-ES SALARIÉ-ES	10
• Le contrat de travail	10
• L'organisation du temps de travail, les absences pour l'exercice du mandat	11
• Le droit à la formation	12
LES DROITS À L'INFORMATION DES ÉLU-ES	14
• L'information relative aux décisions de la collectivité.....	14
• La communication de documents administratifs.....	15
LES DROITS D'EXPRESSION DES ÉLU-ES	17
• L'expression dans le journal municipal.....	17
• L'expression au sein de l'assemblée délibérante.....	19
• La diffamation entre élu-es	20
LES DROITS À LA PARTICIPATION	21
• Les droits des groupes d'élu-es.....	21
• Le droit de participer aux commissions	23
• Le droit d'amendement.....	25
LE DROIT À LA PROTECTION DES ÉLU-ES	26
• La protection en cas d'accident	26
• La protection contre les violences subies par les élu-es	26
• L'engagement de la responsabilité personnelle de l'élu-e.....	27
LE DROIT À LA CONTESTATION	28
• La contestation des actes de la collectivité par les élu-es	28
• Le contentieux des élections et des désignations opérées par l'assemblée délibérante	29
LES 150 QUESTIONS	31

LES DROITS FINANCIERS DES ÉLU-ES TERRITORIAUX

LE DROIT DE PERCEVOIR UNE INDEMNITÉ

Les élus municipaux

L'article L.2123-17 du CGCT dispose que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites.* »

Le législateur a toutefois instauré la possibilité de procéder, dans certaines conditions, à l'indemnisation des élus et au remboursement de certains frais.

Comment sont calculées les indemnités versées au Maire ?

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les indemnités du Maire sont fixées automatiquement au taux plafond, sans délibération (article 3 de la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat).

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le Maire est désormais obligé de percevoir une indemnité au taux maximal, y compris s'il demande à bénéficier d'une indemnité d'un montant inférieur (Rép. Min. n°19682, JO Sénat 20 octobre 2016, p.4629).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, si les indemnités du Maire sont fixées à titre automatique au taux du plafond, le conseil municipal peut, à la demande du Maire et par délibération, lui allouer une indemnité à un taux inférieur.

Comment est fixée l'indemnité versée aux adjoints au Maire ?

Quelle que soit la taille de la commune, les conseillers municipaux auxquels le Maire délègue une partie de ses fonctions peuvent bénéficier d'une indemnité spécifique allouée par le conseil municipal (article L.2123-20-1 du CGCT).

Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle versée aux simples conseillers municipaux et son montant ne peut pas dépasser celui de l'indemnité versée au Maire (article L.2123-24-1 du CGCT).

En tout état de cause, son versement est facultatif.

Comment est indemnisé l'adjoint amené à suppléer le Maire ?

Lorsqu'un adjoint supplée le Maire, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, une indemnité égale à celle versée au Maire.

Une telle indemnité est versée à l'adjoint à compter de la date à laquelle la suppléance est effective (article L.2123-24-1 du CGCT).

Les indemnités de fonctions versées aux adjoints peuvent-elles être majorées ?

Oui, le conseil municipal peut voter des majorations applicables aux indemnités versées aux adjoints, dans (article L.2123-22 du CGCT) :

- les communes chefs-lieux de département et d'arrondissement ;
- les communes sinistrées ;
- les communes classées stations de tourisme ;
- les communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;
- 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.

Ces majorations sont toutefois soumises à des plafonds fixés par le CGCT (article L.2123-23 pour les présidents de délégations spéciales, article L.2123-24 pour les adjoints et membres de délégations spéciales et article L.2123-24-1 pour les conseillers municipaux).

L'indemnité versée à un adjoint peut-elle être différenciée selon la délégation accordée ?

Oui, l'indemnité versée à un adjoint peut être différenciée selon que celui-ci est titulaire d'une délégation de compétence ou d'une simple délégation de signature (CAA Douai, 29 novembre 2011, *Commune de Noyon*, req. n°10DA01567).

En tout état de cause, seuls les adjoints qui exercent effectivement une fonction déléguée ou qui suppléent le Maire peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction (CAA Paris, 8 février 2016, *Commune de Boissy-Saint-Léger*, req. n°14PA05340).

Un adjoint qui se voit retirer ses délégations de fonctions précédemment accordées peut-il continuer à toucher des indemnités ?

Oui, dans les communes d'au moins 20 000 habitants, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le Maire lui retire les délégations de fonctions qui lui avaient été accordées, la commune doit continuer de lui verser l'indemnité qu'il percevait avant le retrait de la délégation, s'il ne retrouve pas d'activité professionnelle.

L'adjoint ainsi déchargé de ses délégations peut continuer à percevoir cette indemnité pendant une période de 3 mois (article L.2123-24 du CGCT).

Comment sont fixées les indemnités versées aux conseillers municipaux dans les communes de 100 000 habitants et plus ?

Dans les communes de 100 000 habitants et plus, lorsque le conseil municipal est renouvelé, une délibération doit intervenir, dans les 3 mois suivant son installation, fixant les indemnités des conseillers municipaux (circulaire du 21 février 2008 rappelant les mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général).

Tous les élus ayant la même qualité (adjoints au Maire, conseillers municipaux faisant fonction d'adjoint) doivent, en principe, bénéficier d'une indemnité de même montant. D'éventuelles différences de traitement ne peuvent se justifier qu'au regard des fonctions particulières exercées par certains élus.

Les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants peuvent-ils bénéficier d'une indemnité ?

Oui, les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants peuvent bénéficier d'une indemnité « pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal » (article L.2123-24-1 du CGCT).

L'exercice des fonctions n'est effectif que si le conseiller participe régulièrement aux séances du conseil municipal.

L'attribution d'une telle indemnité n'est cependant qu'une faculté.

L'indemnité de fonction versée aux conseillers municipaux peut-elle être réduite à un montant symbolique ?

Oui, les indemnités, même obligatoires, peuvent être réduites à un montant symbolique.

Une indemnité de très faible montant doit, cependant, être justifiée au regard de l'intérêt général, notamment compte tenu de la situation financière de la Commune (TA Amiens, 25 février 1993, *Hoinant*).

Quelles sont les indemnités soumises à imposition ?

Les indemnités soumises à imposition sont :

- les indemnités de fonction, éventuellement majorées, versées par les collectivités territoriales ;
- les indemnités de fonction versées par les EPCI ou les établissements publics locaux ;
- les rémunérations versées par les SEM, SPL (qui ne sont imposées qu'au titre de l'impôt sur le revenu) ;
- les indemnités parlementaires et indemnités de résidence parlementaires (uniquement soumises à l'impôt sur le revenu).

Les indemnités de déplacement et les remboursements de frais ne sont pas imposables.

Selon quelles modalités un élu peut-il s'acquitter de l'impôt sur ses indemnités ?

L'élu peut s'acquitter de l'impôt selon deux formalités.

Il peut faire l'objet un prélèvement à la source. C'est le régime automatiquement appliqué, sauf volonté contraire de l'élu (article 204-0 bis du code général des impôts).

Il peut également solliciter l'application de l'impôt sur le revenu et ainsi interrompre le prélèvement à la source. Dans ce cas, l'élu doit informer l'ordonnateur concerné de cette décision, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le choix de cette seconde option continuera à s'appliquer, au titre de chaque année suivante, tant qu'il n'aura pas été dénoncé par l'élu, dans les mêmes conditions de forme, avant un 1^{er} janvier (Rép. Min. n°21967, JOAN 2 mars 2010, p.2416).

Les élus départementaux et régionaux

Les articles L.3123-15 et L.4135-15 du CGCT disposent que les conseillers départementaux et régionaux reçoivent une indemnité pour l'exercice effectif de leurs fonctions.

Ces indemnités sont déterminées en appliquant un barème de référence, en fonction de la population de la collectivité.

Les conseils départementaux et régionaux ne sont cependant tenus que par un plafond et peuvent adopter des barèmes inférieurs.

Les indemnités versées aux conseillers départementaux et régionaux peuvent-elles se cumuler à celles versées au titre d'autres mandats électifs ?

Oui, toutefois le conseiller départemental ou régional titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège, à ce titre, au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une SEML ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (articles L.3123-18 et L.4135-18 du CGCT).

Le montant des indemnités versées aux conseillers départementaux et régionaux peut-il être modulé en fonction de leur assiduité ?

Oui, les articles L.3123-16 et L.4135-16 du CGCT disposent que, dans des conditions fixées par le règlement intérieur de la collectivité, le montant des indemnités que le conseil départemental ou régional alloue à ses membres est modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.

Ainsi, les indemnités versées sont liées à l'exercice effectif des fonctions. À défaut de pouvoir en justifier, les indemnités de fonction ne peuvent être versées.

La réduction éventuelle de leur montant ne peut toutefois dépasser, pour chaque élu, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée.

Les élus territoriaux cotisent-ils à un régime de retraite ?

Oui, tous les élus qui bénéficient d'indemnités de fonction cotisent au régime de retraite de l'IRCANTEC.

Les élus peuvent également constituer une retraite par rente, à la gestion de laquelle ils doivent participer (articles L.2123-27, L.3123-22 et L.4135-22 du CGCT). La constitution de cette rente, qui résulte du libre choix de l'élu, incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la collectivité.

LE DROIT AU REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGÉS

Quels frais peuvent faire l'objet d'un remboursement de la part de la collectivité ?

Les remboursements de frais sont limités à 7 cas :

- le remboursement des frais nécessités par l'exécution d'un mandat spécial, ou frais de mission ;
- le remboursement des frais de déplacement des membres du conseil municipal ;
- le remboursement des frais de déplacement des membres des conseils ou comités d'un EPCI ;
- le remboursement des frais de déplacement des élus départementaux et régionaux.
- le remboursement des frais d'aide à la personne des élus municipaux et intercommunaux ;
- le remboursement des frais exceptionnels d'aide et de secours engagés personnellement par les élus ;
- l'octroi de frais de représentation aux Maires ;

Les assemblées locales ne peuvent pas prévoir le remboursement d'autres dépenses.

Dans tous les cas, ces remboursements sont subordonnés à la production de justificatifs des dépenses réellement engagées.

Dans quelles conditions l'exécution d'un mandat spécial donne-t-elle droit au remboursement des frais exposés ?

Les élus municipaux, départementaux et régionaux ont droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux qui leur sont confiés (articles L.2123-18, L.3123-1919 et L.4135-19 du CGCT).

Ne peut être considéré comme un mandat spécial qu'une mission accomplie par un élu avec l'autorisation du conseil et ne se rattachant pas à ses obligations légales et réglementaires. La mission en cause doit naturellement être accomplie dans l'intérêt de la collectivité (CAA Lyon, 7 octobre 2008, *Commune de Grigny*, req. n°06LY01474).

En outre, le mandat spécial doit être suffisamment précis pour que l'élu puisse bénéficier du remboursement des frais (CE, 11

janvier 2006, *Département des Bouches-du-Rhône*, req. n°265325, mentionné aux T. du Rec. CE).

En tout état de cause, le remboursement des frais est subordonné à une délibération le prévoyant et fixant précisément l'objet et la durée de la mission, ainsi que les pouvoirs éventuels de l'intéressé (TA Lyon, 19 septembre 2001, *Préfet du Rhône c. Commune de Feyzin*, req. n°9800381).

Dans quelles conditions les frais de déplacement peuvent-ils être remboursés à l'élu municipal ?

Lorsqu'une réunion a lieu hors du territoire de la commune, les conseillers municipaux peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour engagés pour se rendre aux réunions d'instances ou d'organismes au sein desquels ils représentent leur commune (article L.2123-18-1 du CGCT).

A contrario, les réunions se déroulant sur le territoire de la commune ne donnent pas lieu à remboursement (Rép. min. n° 08847, JO Sénat 22 janvier 2004, p. 185).

Dans quelles conditions les frais de déplacement peuvent-ils être remboursés aux élus départementaux et régionaux ?

Les conseillers départementaux et régionaux peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour engagés pour prendre part aux réunions du conseil, des commissions et des instances dont ils font partie (articles L.3123-19 et L.4135-19 du CGCT).

La prise en charge de ces frais implique, à la fin du déplacement ou mensuellement, à terme échu, la présentation d'états certifiés et appuyés, le cas échéant, des pièces justificatives indiquant, notamment, les itinéraires parcourus, les dates de séjour dans chaque localité, ainsi que les heures de départ, d'arrivée et de retour.

Il a été jugé que l'imprécision des termes « mission générale de délégués à l'agriculture » ne saurait suffire à justifier le remboursement de frais de déplacement (CE, 11 janvier 2006, *Département des Bouches-du-Rhône*, req. n°265325, mentionné aux T. du Rec. CE).

Un élu handicapé peut-il se voir rembourser des frais spécifiques de déplacement ?

Oui, les élus handicapés peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés dans le cadre de déplacements en dehors de la collectivité.

Ils peuvent également bénéficier du remboursement des mêmes frais, engagés pour prendre part aux séances du conseil municipal, départemental ou régional et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie (articles L.2123-18-1, L.3123-19 et L.4135-19 du CGCT).

Un élu territorial peut-il se faire rembourser des frais de garde nécessités par l'exercice de son mandat ?

Oui, les conseillers municipaux, départementaux et régionaux peuvent se faire rembourser des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées lorsqu'ils engagent une aide à domicile pour exercer leur mandat (articles L.2123-18-2, L.3123-19 et L.4135-19 du CGCT).

Ce remboursement est envisagé pour les conseillers devant participer :

- aux séances plénières du conseil ;
- aux réunions des commissions dont ils sont membres ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la collectivité.

Il s'effectue sur présentation d'un état des frais, après délibération du conseil, et ne peut pas excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance (9,67 euros au 1^{er} janvier 2016).

Les Maires et les adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants ainsi que l'ensemble des conseillers départementaux et régionaux qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat peuvent également se voir rembourser les chèques emploi-service universel dépensés pour la rémunération de services de garde d'enfants, d'assistance aux personnes âgées ou handicapées ou d'aide à la mobilité dans l'environnement de proximité (articles L.2123-18-4, L.3123-19 et L.4135-19-1 du CGCT).

Les frais de représentation peuvent-ils faire l'objet de remboursements ?

Oui, le conseil municipal peut voter des indemnités versées au Maire pour frais de représentation (article L.2123-19 du CGCT).

Il ne s'agit toutefois que d'une possibilité.

Même s'il peut être alloué de façon forfaitaire, fixe et annuelle, ce remboursement ne doit pas constituer un traitement déguisé (CE, 17 mars 1939, *Association de défense des contribuables de Dijon*: Rec. CE., p. 179). L'indemnité pour frais de représentation n'ayant pas pour objet de compenser la modicité de l'indemnité de fonction, elle ne saurait être établie sur la base du salaire moyen d'un employé (CE, 20 février 1942, *Ligue des contribuables de Sevrans*: Rec. CE., p. 58).

Pour les autres élus municipaux, aucune disposition ne s'oppose à ce que l'assemblée délibérante décide la prise en charge directe par la collectivité des frais de représentation et de réception organisés par la collectivité, à condition que ces dépenses présentent un lien suffisant avec l'intérêt et le fonctionnement de la collectivité et soient dûment justifiées.

Aucune disposition équivalente n'existe pour les élus départementaux et régionaux.

Les frais de représentation sont-ils imposables ?

Non, les frais de représentation s'analysent, fiscalement, comme des allocations destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction du Maire. À ce titre, ils ne sont pas imposables, dès lors qu'ils sont utilisés conformément à leur destination (Rép. Min. n°33549, JOAN 10 décembre 1990, p. 5673 ; Rép. Min. n°29441, JOAN 5 juillet 1999, p. 4164).

Un élu territorial peut-il bénéficier d'un véhicule de fonction ?

Oui, selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal, départemental ou régional peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou de ses agents, lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie (articles L.2123-18-1-1, L.3123-19-3 et L.4135-19-3 du CGCT).

Un élu territorial peut-il bénéficier d'un logement de fonction ?

Oui, mais uniquement pour les Présidents de conseils départementaux ou régionaux et dans des cas limités.

Ainsi, lorsque la résidence personnelle du Président du conseil départemental ou régional se situe en dehors de la commune chef-lieu du département/de la région et que le domaine de la collectivité comprend un logement de fonction, le conseil peut fixer, par délibération, les modalités dans lesquelles ce logement lui est affecté (articles L.3123-19-2 et L.4135-19-2 du CGCT).

Lorsque le domaine du département ne comporte pas un tel logement, le conseil peut, par délibération, décider d'attribuer au Président une indemnité de séjour, dans la limite des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État, en raison des frais qu'il a engagés pour être présent au chef-lieu du département ou de la région pour assurer la gestion des affaires départementales ou régionales.

LES DROITS DES ÉLU-ES SALARIÉ-ES

LE CONTRAT DE TRAVAIL

Être élu local implique, à l'instar des élus nationaux, un ensemble de garanties destinées à permettre que leur mandat soit pleinement exercé.

Un employeur peut-il modifier les horaires de travail d'un élu ?

Non, durant la période du mandat local, le contrat de travail d'un élu ne peut, sans l'accord de ce dernier, être modifié sur des questions touchant à la durée ou aux horaires de travail, en prenant pour prétexte les absences de l'élu (articles L.2123-7, L.3123-5 et L.4135-5 du CGCT).

Un employeur peut-il décompter le temps d'absence d'un élu de ses jours de congé ?

Non, le temps d'absence d'un élu territorial nécessaire à l'exécution de son mandat est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales, ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté (articles L.2123-7, L.3123-3 et L.4135-5 du CGCT).

Un employeur peut-il licencier ou sanctionner un élu en raison de ses absences dues à son mandat ?

Non, aucun licenciement, déclassement professionnel ou sanction disciplinaire ne peut être prononcé en raison des absences entrant dans le cadre des autorisations d'absence et des crédits d'heures accordés à un élu.

Une telle mesure serait nulle et conduirait à l'octroi de dommages et intérêts. Par ailleurs, la réintégration ou le reclassement dans l'emploi serait de droit (articles L.2123-8, L.3123-6 et L.4135-6 du CGCT).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2015-366 du 31 mars 2015, tous les Maires, quelle que soit la taille de la commune et les adjoints au Maire des communes de plus de 10 000 habitants poursuivant leur activité professionnelle pendant leur mandat bénéficient du statut de salarié protégé, au même titre que les représentants du personnel ou les délégués syndicaux.

Un élu salarié peut-il cumuler les autorisations d'absence et les crédits d'heures ?

Oui, une réponse ministérielle est venue préciser qu'un élu exerçant plusieurs mandats peut cumuler les autorisations d'absence et les crédits d'heures auxquels il a droit pour chaque mandat.

Le cumul des autorisations d'absence et des crédits d'heures ne peut toutefois dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (Rép. Min. n°00918, JO Sénat 27 sept. 2007, p.1726).

L'ASSEDIC peut-elle refuser le versement d'indemnités de chômage à un élu au motif que sa fonction correspondrait à une activité rémunérée ?

Non, les mandats électifs auprès des collectivités territoriales ne constituent pas une activité professionnelle. Ils ne font donc pas obstacle au versement d'allocations de retour à l'emploi dès lors que leurs demandeurs remplissent les conditions de versement de ces allocations.

Ainsi, les élus territoriaux peuvent bénéficier de l'intégralité de leur indemnisation au titre de l'assurance chômage, sans qu'il soit tenu compte des sommes qu'ils peuvent percevoir à l'occasion de l'exercice de leur mandat (Rép. Min. n°10499, JO Sénat 23 septembre 2010).

Un élu territorial salarié peut-il suspendre son contrat de travail pour se concentrer sur l'exercice de son mandat ?

Oui, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, certains élus peuvent choisir de suspendre leur contrat de travail pour se consacrer exclusivement à l'exercice de leur mandat.

Ce droit est reconnu au profit :

- des Maires ;
- des adjoints au Maire des communes de plus de 10 000 habitants ;
- des présidents de communautés de communes et de métropoles ;
- des vice-présidents des communautés de communes de plus de 10 000 habitants ;
- des vice-présidents des communautés d'agglomération, urbaines et des métropoles ;
- des présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Dans les autres cas, l'employeur est libre d'accorder ou non une suspension du contrat de travail.

Le droit à suspension du contrat de travail est réservé aux salariés justifiant une ancienneté supérieure à un an.

Les élus fonctionnaires peuvent-ils suspendre leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat ?

Oui, tous les élus fonctionnaires de l'État ou de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier, pour l'exercice de leur mandat et à leur demande :

d'une mise en disponibilité de plein droit. L'agent ne perçoit alors plus de rémunération et cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite ;
d'un détachement de plein droit lorsqu'ils exercent certaines

fonctions (Maire, adjoint au Maire des communes de plus de 10 000 habitants, Présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux, etc.). Le fonctionnaire détaché ne perçoit plus de rémunération, mais continue à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite (articles L.2123-10, L.3123-9 et L.4135-9 du CGCT).

Par ailleurs, les fonctionnaires élus qui entendraient poursuivre leur activité professionnelle bénéficieront de l'ensemble des droits accordés aux élus salariés du secteur privé, eu égard à l'organisation de leur temps de travail (autorisations d'absence, crédits d'heures, congés formation, etc.) (Article 11 bis de la loi statutaire n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Dans quelles conditions un élu local salarié ayant cessé son activité professionnelle peut-il la reprendre à l'issue de son mandat ?

À l'issue de son mandat, l'élu local pourra reprendre son emploi, deux mois après en avoir expressément informé son employeur. Dans ce cas, l'employeur doit faire droit à cette demande ou offrir à son salarié un emploi équivalent.

Le salarié réintégrant l'entreprise bénéficiera alors de l'ensemble des avantages acquis, entre-temps, par les autres salariés.

De plus, il pourra bénéficier d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise « *compte tenu notamment de l'évolution [des] postes de travail ou de celles des techniques utilisées* » (article L.2123-11 du CGCT).

Le fonctionnaire détaché pourra réintégrer, à sa demande, son corps et son emploi d'origine, à la première vacance ou création d'emploi correspondant à son grade.

L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Un employeur peut-il refuser à son employé élu de quitter son poste pour réaliser des missions dans le cadre de son mandat ?

Non, les articles L.2123-1 du CGCT pour les communes et les délégués au sein d'un EPCI, L.3123-1 pour les départements et L.4135-1 pour les régions prévoient que l'employeur est tenu de laisser à l'élu salarié le temps nécessaire pour se rendre et participer :

- aux séances plénières de l'assemblée délibérante dont il est membre ;
- aux réunions des commissions dont il est membre lorsque celles-ci sont instituées par une délibération ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux où il a été désigné pour représenter la collectivité (conseil d'administration d'un OPHLM, d'un collège ou d'un lycée, etc.).

L'employeur ne peut refuser ces absences qui sont de droit.

Cumulées avec les crédits d'heures, ces absences ne peuvent dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (articles L.2123-5, L.5214-8, L.5215-16, L.5216-1, L.3123-3 et L.4135-3 du CGCT).

Toutefois, l'élu doit avertir son employeur, par écrit, de la date et de la durée de ses absences, dès qu'il en a connaissance.

La loi ne prévoit pas la production obligatoire de justificatifs, mais il peut être utile de produire la copie des convocations de manière à éviter toute contestation. L'employeur pourrait d'ailleurs demander à la collectivité de lui fournir la liste des réunions auxquelles l'élu salarié a participé.

Un élu salarié peut-il bénéficier d'un crédit d'heures afin de mener à bien ses fonctions électives ?

Oui, en sus des autorisations d'absence, l'élu a droit à un crédit d'heures trimestrielles, dont la durée est fixée par le CGCT (en fonction de la taille de la commune et des fonctions exercées par l'élu), afin de lui permettre d'exercer son mandat dans de bonnes conditions (participation à des manifestations, tenue de permanences, réunions politiques ou de groupe, étude des dossiers, etc.).

Dans ce cadre, l'employeur est tenu de lui accorder le volume d'autorisation d'absence sans que l'élu n'ait à justifier de l'usage qu'il entend en avoir (articles L.2123-2, L.5215-16, L.5216-4, L.3123-2 et L.4135-2 du CGCT).

Quelles sont les obligations, vis-à-vis de son employeur, de l'élu salarié qui entend bénéficier d'un crédit d'heures ?

L'élu doit informer son employeur, par écrit et 3 jours au moins avant son absence, de sa volonté de bénéficier d'un crédit d'heure.

Cette demande doit préciser la date et la durée de l'absence envisagée, ainsi que la durée du crédit d'heures à laquelle il a encore droit au titre du trimestre en cours (articles R.2123-4, R.3123-2 et R.4135-2 du CGCT).

Un employeur peut-il refuser à son salarié élu de participer à des réunions informelles inhérentes à son activité d'élu ?

La participation à des réunions d'organes non prévus par le CGCT (tels que les bureaux municipaux ou les réunions de groupe) ne relève pas du régime d'absence institué par les articles L.2123-1, L.3123-1 et L.4135-1 du CGCT, mais de celui relatif au crédit d'heures.

Ces temps d'absence sont assimilés à des temps de travail effectifs pour le calcul des congés payés, des prestations sociales et de l'ancienneté. En revanche, l'employeur n'est pas tenu de les rémunérer.

Un employeur peut-il refuser à un salarié élu d'utiliser son crédit d'heure ?

Oui, la libre disposition du crédit d'heure doit être conciliée avec les nécessités de service.

Un employeur pourrait ainsi refuser à son employé élu de bénéficier de son crédit d'heure, si les nécessités de service l'imposent. Cependant, les conditions d'exercice des mandats électifs relevant d'une liberté fondamentale bénéficiant aux élus, un refus devra être très sérieusement motivé et ne saurait être trop souvent répété.

L'élu salarié peut-il se voir indemniser les heures utilisées au titre de son crédit d'heure ?

Non, l'employeur ne paie pas ces heures d'absence qui sont, cependant, assimilées à un temps de travail effectif pour le calcul des congés payés, les droits aux prestations sociales et les droits découlant de l'ancienneté (articles L.2123-7, L.5214-8, L.5215-16, L.5216-4, L.3123-5 et L.4135-5 du CGCT).

Pour les conseillers ne touchant pas d'indemnités et exerçant une activité professionnelle, cette perte de rémunération peut être prise en charge par la collectivité, dans la limite de 72 heures par an, rémunérée à hauteur d'une fois et demie la valeur du SMIC.

Pour les élus qui perçoivent une indemnité de fonction, il n'est pas prévu de compensation de perte de salaire à la charge de la collectivité.

En cas de travail à temps partiel, le crédit d'heures est proportionnellement réduit (articles R.2123-8, R.3123-6 et R.4135-6 du CGCT).

Bien évidemment, les frais de mission et de déplacement sont à la charge de la collectivité au sein de laquelle est exercé le mandat.

Les temps d'absence d'un salarié résultant de son mandat électif doivent-ils être pris en considération pour déterminer les droits à la réduction du temps de travail ?

Conformément à l'article L.2123-7 du CGCT, le temps d'absence généré par l'utilisation des autorisations d'absence et du crédit d'heures des élus locaux est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ou des droits découlant de l'ancienneté.

Au sens du code du travail, les congés payés ne comprennent pas les jours de RTT, lesquels résultent du dispositif d'aménagement du temps de travail mis en place au sein de l'entreprise.

En conséquence, 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 RTT, sauf si l'accord collectif instituant le dispositif d'aménagement du temps de travail en dispose autrement (Rép. Min. n°19256, JO Sénat 10 décembre 2015, p.3381).

LE DROIT À LA FORMATION

Les élus bénéficient-ils d'un droit individuel à la formation ?

Oui, depuis le 1^{er} janvier 2016, les conseillers municipaux, départementaux et régionaux bénéficient, chaque année, d'un DIF de 20 heures, cumulable sur toute la durée de leur mandat (articles L.2123-12-1, L.3123-10-1 et L.4135-10-1 du CGCT).

Les formations éligibles au DIF sont celles relatives à l'exercice du mandat et celles sans lien avec le mandat, visant notamment à acquérir des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à son issue (article L.6323-6 du code du travail).

Quel doit être l'objet de la formation sollicitée par l'élu territorial ?

La jurisprudence considère que la formation sollicitée par un élu territorial peut ne pas avoir de lien direct avec la délégation dont bénéficie l'élu.

Elle doit toutefois être adaptée, dans son ensemble, aux fonctions d'élu et être utile à la collectivité (CAA Marseille, 29 décembre 2014, req. n°13MA00626).

Une commune peut-elle refuser de prendre en charge des frais de formation d'un élu ?

Non, les frais de formation des élus constituent une dépense obligatoire pour la collectivité, à condition que l'organisme dispensateur de la formation soit agréé par le Ministre de l'Intérieur.

À ce titre, l'élu doit se faire rembourser les frais engagés pour bénéficier de la formation, y compris ses frais de transport (CAA Douai, 17 janvier 2013, req. n°11DA02017).

Une collectivité peut-elle imposer à un élu de suivre une formation ?

Non, le droit à la formation des élus étant un droit individuel, l'élu prend, seul, la décision de suivre une formation.

Ce faisant, celle-ci ne peut lui être imposée, ni par l'assemblée délibérante, ni par l'exécutif de la collectivité.

L'élu salarié peut-il s'absenter de son travail pour suivre des formations ?

Oui, l'élu salarié a droit à un congé de formation.

Le bénéfice de ce congé de formation est de droit et l'employeur ne peut pas s'y opposer, si l'organisme qui dispense la formation est agréé par le Ministère de l'Intérieur (articles R.2123-16, R.2123-20, R.3123-13, R.3123-17, R.4135-13 et R.4135-17 du CGCT).

Quelle est la durée du congé de formation auquel un élu salarié peut prétendre ?

Les élus salariés, fonctionnaires ou contractuels ont droit à un congé de formation de 18 jours, pour toute la durée de leur mandat, quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent (articles L.2123-13, L.5214-8, L.5215-16, L.5216-4, L.3123-11 et L.4135-11 du CGCT).

Les élus salariés doivent solliciter le bénéfice de ce congé au moins 30 jours avant le début de la formation, en précisant sa date, sa durée ainsi que le nom de l'organisme formateur.

L'employeur doit accuser réception de cette demande. S'il n'y répond pas dans un délai de 15 jours, elle est considérée comme accordée.

Un employeur peut-il refuser à son salarié élu de bénéficier d'un congé de formation ?

L'employeur ne peut refuser ce congé à un salarié qu'après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel si l'absence a des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise ou, pour un agent public, si les nécessités de service s'y opposent.

En cas de refus, une nouvelle demande posée à l'expiration d'un délai de quatre mois, ne peut plus être refusée.

Dans tous les cas, le refus de l'employeur doit être particulièrement motivé.

L'élu salarié bénéficiant d'un congé de formation sera-t-il rémunéré durant cette période ?

L'employeur n'est pas tenu de rémunérer l'élu pour une absence s'inscrivant dans le cadre d'un congé de formation.

Les pertes de revenus subies du fait de l'exercice du droit à formation sont compensées par la collectivité territoriale, dans la limite de 18 jours par élu pour la durée du mandat, à hauteur d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC.

Un employeur peut-il sanctionner un élu salarié pour avoir bénéficié d'un congé de formation ?

Non, il est interdit à l'employeur de prendre en considération ces absences pour arrêter ses décisions concernant le recrutement, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux (articles L.2123-8, L.3123-6 et L.4135-6 du CGCT).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2015-366 du 31 mars 2015, tous les Maires, quelque soit la taille de la commune et les adjoints au Maire des communes de plus de 10 000 habitants poursuivant leur activité professionnelle pendant leur mandat bénéficient du statut de salarié protégé, au même titre que les représentants du personnel ou les délégués syndicaux.

Les élus territoriaux peuvent-ils bénéficier d'une procédure de validation des acquis de l'expérience ?

Oui, depuis la loi n°2015-366 du 31 mars 2015, l'ensemble des élus territoriaux peuvent obtenir une VAE afin de valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat.

LES DROITS À L'INFORMATION DES ÉLU-ES

Sur le fondement des articles L.2121-13, L.3121-18 et L.4132-17 du CGCT, les élus locaux ont un droit général à l'information sur les affaires de la collectivité devant faire l'objet d'une délibération.

L'INFORMATION RELATIVE AUX DÉCISIONS DE LA COLLECTIVITÉ

Dans quel délai le document explicatif des décisions soumises au vote de l'assemblée doit-il être communiqué aux conseillers ?

Avant les réunions de l'assemblée délibérante, un document explicatif doit être adressé :

- 5 jours avant la réunion du conseil municipal ;
- 12 jours avant la réunion du conseil départemental ou régional.

La note de synthèse doit normalement être adressée avec la convocation. À défaut, si le délai légal de convocation n'est pas expiré, la note de synthèse peut toujours être valablement adressée aux conseillers, dans le respect de ces délais (CE, 30 avril 1997, *Commune de Sérignan*, req. n°158730, mentionné aux T. du Rec. CE).

Quelle forme doit revêtir la note de synthèse communiquée avant la réunion de l'assemblée délibérante ?

La note doit être « explicative de synthèse ».

Elle n'a pas à reprendre le détail de chaque affaire, mais, tout au contraire, doit rassembler, en un ensemble cohérent, relativement bref et aisément intelligible, les éléments essentiels qui permettent de comprendre la raison d'être des délibérations à intervenir.

Si la note de synthèse doit être relativement brève, elle doit néanmoins être « suffisamment détaillée » pour permettre aux conseillers de saisir la portée réelle de l'objet des délibérations. Tel est le cas, en général, des rapports accompagnant les projets de délibérations.

Une décision soumise au vote de l'assemblée délibérante sans communication préalable de la note de synthèse est-elle légale ?

Non, l'absence de communication de la note de synthèse constitue une formalité substantielle susceptible d'entacher d'illégalité les délibérations.

En cas de contentieux, c'est sur la collectivité que repose la charge de la preuve de démontrer qu'une note de synthèse a bien été adressée aux conseillers (CAA Bordeaux, 18 mars 2010, *Commune de Sainte-Luce*, req. n°08BX01450).

Ce faisant, le juge administratif admet que des documents ayant, par eux-mêmes, une valeur explicative peuvent « tenir lieu » de note explicative de synthèse ou constituer des « documents équivalents » (CAA Bordeaux 27 avril 2004, *Commune de La Possession*, req. n°00BX01715 : l'absence de note explicative de synthèse constitue une irrégularité « à moins que le maire n'ait fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information répondant aux exigences » de l'article L.2121-12 du CGCT).

L'information de l'élu sur les affaires votées à l'assemblée territoriale peut-elle être communiquée en début de séance ?

Non, il a été jugé que, en se bornant à mettre à la disposition de l'ensemble des conseillers municipaux les projets de décisions et les documents préparatoires qui les accompagnent au début des séances au cours desquelles ces projets devaient être soumis au vote du conseil municipal et en refusant de les communiquer aux conseillers municipaux qui en font la demande avant la réunion du conseil, un Maire a porté atteinte aux droits et prérogatives que les élus détiennent en leur qualité de membres du conseil municipal (CE, 29 juin 1990, req. n°68743, mentionné aux T. du Rec. CE).

L'autorité territoriale peut-elle se contenter d'une information sommaire des élus concernant les décisions votées par l'assemblée ?

Non, l'information transmise aux élus doit être substantielle afin de permettre aux élus territoriaux d'en estimer la portée en fait et en droit (CAA Paris, 17 décembre 2002, *Boyer*: AJDA 2003, p.787).

Le défaut d'information préalable des élus justifie-t-il, à lui seul, l'annulation de la décision adoptée ?

Le défaut d'organisation d'une information préalable à la tenue du conseil n'est pas une formalité substantielle qui peut, à elle seule, justifier l'annulation de la décision.

Pour ce faire, le conseiller doit faire une demande de communication des informations qui, si elle est refusée par l'exécutif, pourra faire l'objet d'un recours et, alors, justifier l'annulation des délibérations afférentes (CE, 8 avril 2009, *Compagnie générale des eaux*, req. n°271737, publié au Rec. CE).

Quelles formalités doivent être respectées préalablement au vote d'une décision relative à la passation d'un contrat public par la collectivité ?

En matière contractuelle, l'article L.2121-12 du CGCT, prévoit explicitement une procédure d'information préalable concernant les contrats de service public des communes de 3 500 habitants et plus (« si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché, accompagné de l'ensemble des pièces annexes, peut, à sa demande, être consulté, à la mairie, par tout conseiller municipal »).

Les documents (projets de contrats et pièces annexes), doivent alors être consultables par les conseillers municipaux, à leur demande. En cas de contestation, c'est à eux d'établir l'existence d'une telle demande (CE, 29 décembre 1999, *Commune Port-Saint-Louis-du-Rhône*, req. n°158472).

Un conseiller peut-il faire jouer son droit d'initiative au cours d'une séance de l'assemblée délibérante ?

Non, quand bien même les conseillers ont le droit d'obtenir que leur assemblée discute et vote toute proposition participant de ses attributions (CE, 10 février 1954, *Cristofle*: Rec. CE., p. 86), si un conseiller souhaite que l'assemblée délibère sur un dossier, il doit en faire la demande, préalablement à la tenue du conseil et par écrit, à l'exécutif local. Ce dernier est alors seul compétent pour décider d'inscrire cette question à l'ordre du jour de l'assemblée.

Cette demande doit toutefois avoir lieu avant la réunion du conseil, afin que l'information des conseillers soit pleinement respectée.

Ainsi, si une proposition est formulée par un conseiller en cours de séance, elle ne pourra être examinée, au mieux, qu'au cours de la séance suivante.

Un Maire peut-il décider d'annuler un conseil municipal sans se justifier ?

La convocation du conseil municipal relève de l'appréciation du Maire qui peut le réunir à chaque fois qu'il le juge utile.

Si la convocation du conseil, dans les formes et délais requis par la loi, conditionne la légalité de ses délibérations, son annulation n'est pas interdite et n'a pas de conséquences juridiques.

Un Maire peut donc considérer, en raison de circonstances particulières, que la séance du conseil qu'il avait programmée doit être annulée. Il est seul juge de la motivation de cette annulation.

Par ailleurs, la loi ne fixe aucun délai dans lequel le Maire peut annuler une séance du conseil municipal, de sorte que cette décision peut intervenir jusqu'à l'heure initialement prévue pour l'ouverture du conseil.

Un Maire peut-il décider de tenir un conseil municipal dans une salle à l'extérieur de la Mairie ?

Oui, si le conseil municipal doit, en principe, se réunir à la Mairie, le CGCT dispose que « il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances » (article L.2121-7 du CGCT)

En outre, une « raison valable » peut justifier qu'un conseil municipal extraordinaire se déroule en dehors de la Mairie.

Il en est ainsi, par exemple, en cas de travaux d'agrandissement de la salle du conseil (CE, 1^{er} juillet 1998, *Préfet de l'Isère*, req. n°187491, mentionné aux T. du Rec. CE) ou lorsque les conditions de sécurité ne sont pas satisfaisantes pour l'accueil du public et des élus (Rép. Min. n°35867, JOAN 1^{er} février 2005, p. 1086).

Un élu peut-il célébrer un mariage en dehors de la Mairie ?

Oui, si l'article 75 du code civil pose l'obligation, pour l'officier de l'état civil, de célébrer un mariage « à la Mairie », il est permis de célébrer le mariage au domicile ou à la résidence de l'une des parties, dans deux hypothèses :

soit « en cas d'empêchement grave ». C'est alors au Procureur de la République qu'il appartient de requérir l'officier de l'état civil pour se transporter au domicile ou à la résidence de l'un des futurs mariés ;

soit « en cas de péril imminent de mort de l'un des futurs époux ». Dans ce cas, l'officier de l'état civil peut se transporter au domicile d'un époux, avant toute réquisition ou autorisation du Procureur de la République.

LA COMMUNICATION DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Un élu peut-il solliciter la communication de documents administratifs avant la tenue d'une séance de l'assemblée délibérante ?

Oui, les articles L.2121-13, L.3121-18 et L.4132-17 du CGCT disposent que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux ont droit, dans l'exercice de leur fonction, à être informés des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération.

Ce faisant, un élu peut, s'il n'a pas connaissance de l'ensemble des documents administratifs relatifs à une affaire à l'ordre du jour d'un conseil, en solliciter la communication, préalablement à sa tenue.

Un élu bénéficie-t-il d'un accès privilégié à l'ensemble des documents administratifs de sa collectivité ?

Non, le droit à l'information reconnu aux conseillers en leur qualité de membres de l'assemblée appelée à délibérer sur les affaires de la collectivité, ne leur confère pas un droit général d'accès à l'ensemble des documents, dans des conditions différentes de celles qui s'appliquent à toute autre personne dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

S'agissant notamment de l'accès aux documents communaux qui ne font pas l'objet de dispositions spécifiques en faveur des élus, ces derniers ne bénéficient pas d'un accès privilégié aux documents administratifs de la collectivité de laquelle ils relèvent (Rép. Min. n°16001, JO Sénat 17 mars 2011, p.655).

Un Maire peut-il refuser de délivrer à un élu copie des informations indispensables à son information, sous prétexte que la consultation en Mairie suffirait ?

Oui, le Maire peut définir les conditions dans lesquelles l'information sera fournie aux conseillers municipaux.

Toutefois, en définissant ces conditions, il ne doit pas placer les conseillers dans une situation moins favorable que les habitants ou les contribuables de la commune (CE, 9 nov. 1973, *commune de Pointe-à-Pitre*, Rec. CE., p. 631).

Un élu peut-il solliciter la consultation de documents administratifs en cours de séance du conseil, quand bien-même il aurait pu consulter ces documents avant la séance ?

Oui, il a été jugé que la consultation par les conseillers des pièces et documents relatifs à une affaire mise à l'ordre du jour doit se faire, à leur demande, en cours de séance, même si le droit d'accès aux informations disponibles a pu être exercé avant le déroulement de cette séance (CAA de Paris, 3 juillet 2001, *M. Voiret*, req. n°98PA01434).

Les documents relatifs à une affaire faisant l'objet d'une délibération peuvent-ils être transmis aux élus après la séance du conseil au cours de laquelle l'affaire a été délibérée ?

Non, les projets de délibération et les documents préparatoires aux séances doivent être communiqués, avant la réunion du conseil, aux conseillers qui en font la demande, sous peine de porter atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur mandat (CE, 29 juin 1990, *commune de Guitrancourt*, req. n°68743, mentionné aux T. du Rec. CE).

LES DROITS D'EXPRESSION DES ÉLU-ES

Dans l'exercice de son mandat, l'élu territorial bénéficie d'un droit d'expression renforcé. Les abus liés à ce droit pourront néanmoins être sanctionnés.

L'EXPRESSION DANS LE JOURNAL MUNICIPAL

L'autorité territoriale peut-elle refuser un espace réservé aux élus d'opposition dans le magazine de la collectivité ?

Non, l'obligation pour les collectivités de réserver, dans le magazine de la collectivité, un espace réservé à l'expression des élus de l'opposition est prévue par les articles L.2121-27-1, L.3121-24-1 et L.4132-23-1 du CGCT.

Les élus de la majorité peuvent-ils, dans les mêmes conditions, bénéficier d'un espace d'expression au sein du journal de la collectivité ?

Oui, la jurisprudence a expressément admis que les dispositions du CGCT ne font pas obstacle à ce que les pages des publications municipales soient également ouvertes aux conseillers de la majorité (CAA Marseille, 16 décembre 2010, *Commune de Montpellier*, req. n°08MA05127).

L'expression de ces élus ne doit toutefois pas limiter l'expression des élus de l'opposition.

L'espace réservé, au sein du journal de la collectivité, aux élus de la majorité peut-il être supérieur à celui réservé aux élus d'opposition ?

Oui, une réponse ministérielle a précisé que « *les bulletins d'information municipale ayant pour vocation de promouvoir l'action de la majorité municipale, rien ne réglemente à proprement parler la taille de l'espace d'expression qui lui revient. Dès lors il n'y a pas d'illégalité à ce que le maire accorde aux conseillers de sa majorité un espace deux fois plus important que celui attribué aux autres élus* » (Rép. Min. JO Sénat, 10 mars 2005, p. 693).

Est-il possible de subordonner le droit d'expression d'un élu minoritaire au sein du journal de la collectivité à l'adhésion de cet élu à un groupe politique ?

Non, le CGCT consacre, au bénéfice des élus d'opposition, un droit individuel d'expression au sein du journal de la collectivité, que le règlement intérieur ne saurait subordonner à l'adhésion à un groupe d'élus.

Il n'est donc pas possible d'organiser l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité à partir des groupes d'élus constitués (Rép. Min, JOAN 3 mai 2005, p.4644; Rép. Min, JO Sénat, 16 mars 2006, p.787).

Toutefois, rien ne semble interdire que le règlement intérieur puisse prévoir que la répartition de l'espace d'expression s'effectue à partir des groupes d'élus, à la condition qu'un conseiller minoritaire non rattaché à un groupe ne se voit pas refuser la publication d'un article.

Le règlement intérieur du conseil peut-il organiser les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité en se fondant sur les listes de candidats aux élections municipales ?

Non, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'espace accordé aux groupes d'élus soit proportionnel à leur représentation au sein du conseil.

La CAA de Marseille a ainsi considéré que « *si les espaces alloués aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale par [le] règlement intérieur ne représentent qu'une faible partie de ces publications, les dispositions précitées ne prescrivent pas que ces espaces soient proportionnels au pourcentage de voix obtenu par les groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée municipale* » (CAA Marseille, 2 juin 2006, *Commune de Perthuis*, req. n°04MA02045).

Un conseiller qui, en cours de mandat, décide de ne plus faire partie de la majorité municipale peut-il bénéficier d'un droit d'expression au sein du journal de la collectivité ?

Oui, il a été jugé que le droit d'expression des élus d'opposition au sein du journal bénéficie également au conseiller qui n'appartient plus à la majorité en cours de mandat (CAA Versailles, 13 décembre 2007, *Commune de Livry-Gargan*, req. n°06VE00383).

Dans l'hypothèse où la collectivité publierait plusieurs bulletins d'information, les élus d'opposition bénéficient-ils d'un droit d'expression sur chacun de ces supports ?

Si la collectivité publie plusieurs documents d'information, les élus n'appartenant pas à la majorité n'ont la possibilité de s'exprimer que dans les seuls magazines d'information générale et non pas dans les documents présentant, de manière spécifique, telle ou telle action municipale.

Aussi, l'expression des élus d'opposition sera exclue des documents purement informatifs ou des documents plus ponctuels, tels que les « Lettres du Maire » ou la présentation des programmes de la saison culturelle, qui ne sont pas « d'information générale ».

Les droits d'expression de l'opposition s'appliquent-ils dans un bilan municipal ?

Oui, un espace d'expression doit être réservé aux élus minoritaires dans l'ensemble des publications d'information générale sur les réalisations du conseil municipal.

Ainsi, il a pu être jugé qu'un bilan d'étape de l'action municipale constitue, même si la commune n'envisage pas d'en faire une publication périodique, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal. La commune est donc tenue de réserver un espace à l'expression des conseillers minoritaires au sein d'une telle publication (CAA Versailles, 3 juillet 2009, req. n°08VE01825).

Les élus d'opposition bénéficient-ils d'un droit d'expression dans les bulletins diffusés par internet ?

Oui, les dispositions des articles L.2121-27-1, L.3121-24-1 et L.4132-23-1 du CGCT s'étendent aux nouvelles technologies d'information et de communication.

Les élus d'opposition bénéficient donc d'un droit d'expression, y compris dans les bulletins d'information générale publiés sur internet (CAA Versailles, 17 avril 2009, *Ville de Versailles*, req. n°06VE00222).

L'espace d'expression des élus d'opposition peut-il être supprimé en période préélectorale ?

Non, le Conseil d'État a jugé que ni le conseil municipal, ni le Maire ne sauraient, sans méconnaître les dispositions de l'article L.2121-27-1 du CGCT, décider de suspendre, pendant une période préélectorale, la publication des tribunes réservées à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale (CE, 17 juin 2015, req. n°385204, mentionné aux T. du Rec. CE).

Cette jurisprudence semble devoir être transposée aux départements et régions.

En période électorale, l'exécutif territorial peut-il refuser la publication d'articles qui revêtiraient un caractère électoral ?

Non, en application du principe posé par le CGCT, le Maire ou le Président du conseil départemental ou régional ne détient pas le pouvoir de s'opposer à la publication d'un article de l'opposition dans un bulletin d'information générale.

Cependant, sur le fondement de l'article L.52-1 du code électoral et sous le contrôle du juge, l'autorité territoriale pourrait être tentée de refuser certaines tribunes, arguant qu'elles contreviendraient à la règle selon laquelle, dans les 6 mois précédant une élection, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire de la collectivité.

Sur ce, le Conseil d'État a posé le principe de non-intégration, dans les comptes de campagne des candidats, d'une tribune manifestement électorale, compte tenu de la valeur réduite de ce don irrégulier (CE, 3 juill. 2009, Élections Municipales de Montreuil-sous-Bois).

De quel recours dispose un élu s'étant vu refuser la publication de sa tribune dans le journal municipal ?

Le refus de publier une tribune au sein du journal municipal constitue une décision administrative faisant grief qui, à ce titre, est susceptible de recours.

Outre un recours gracieux, il est possible d'engager, dans un délai de 2 mois, un recours pour excès de pouvoir, devant le Tribunal administratif, à l'encontre de cette décision, le cas échéant assorti d'un référé-suspension.

Aussi, le juge des référés pourrait enjoindre à la collectivité de publier la tribune litigieuse.

La publication d'un article à caractère de polémique politique dans un journal municipal justifie-t-elle l'introduction d'un référé-liberté devant le juge administratif ?

Il a été jugé que la publication, par le Maire, d'un article polémique dans un journal municipal ne s'en tient pas à une information institutionnelle au sens de l'article L.2121-27-1 du CGCT, de sorte que cette publication excède la vocation dévolue à un tel bulletin et méconnaît le principe de neutralité du service public.

Toutefois, il n'apparaît pas que la décision de publier cette tribune aurait eu pour objet ou pour effet de créer une situation de droit ou de fait susceptible, par elle-même, de justifier que soit ordonnée, à très bref délai, une mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative.

Dès lors que la teneur de l'article est constitutive d'une infraction réprimée par la loi du 29 juillet 1981 sur la liberté de la presse, applicable à l'organe de presse que constitue le bulletin municipal, seule une action engagée devant les juridictions judiciaires serait recevable (TA Montpellier, ord., 24 octobre 2016, req. n°1605208).

L'EXPRESSION AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

Le règlement intérieur peut-il encadrer le temps de parole des élus ?

Oui, le règlement intérieur de l'assemblée délibérante peut fixer un temps de parole que les élus devront respecter.

Toutefois, ce temps de parole ne peut pas être limité de manière disproportionnée.

Ainsi, un règlement limitant à six minutes le temps de parole total des conseillers municipaux par dossier, sauf en ce qui concerne le rapporteur, le maire et l'adjoint compétent, méconnaît le droit à l'expression des conseillers municipaux (CAA Versailles, 30 décembre 2004, *Commune de Taverny*, req. n°02VE02420).

A quelle fréquence les élus territoriaux peuvent-ils poser des questions aux assemblées délibérantes ?

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions posées par les élus territoriaux.

À défaut de règlement intérieur, ces règles sont fixées par une délibération du conseil.

L'exécutif local peut-il imposer aux élus de faire part de leurs questions préalablement à la tenue de l'assemblée délibérante ?

Oui, le juge administratif considère qu'il peut être exigé que le thème des questions posées à l'assemblée délibérante soit déposé au secrétariat de la collectivité 24 heures avant la séance du conseil (TA Versailles, 8 décembre 1992, *Léger*, req. n°925961).

L'exécutif local peut-il refuser à un conseiller de poser des questions lors des séances de l'assemblée délibérante ?

Non, les élus territoriaux bénéficient du droit d'exposer des questions orales en séance (articles L.2121-19, L.3121-20 et L.4132-20 du CGCT).

Ce droit ne saurait être restreint par l'exécutif territorial.

Les questions posées par les élus doivent-elles être retranscrites sur le procès-verbal de la séance ?

Non, les interventions des élus n'ont pas nécessairement à être transcrites sur les procès-verbaux des séances du conseil (CAA Bordeaux, 6 juillet 2004, *Commune du Moule*, req. n°00BX02020).

Une question orale peut-elle donner lieu à un vote de l'assemblée délibérante ?

Non, les questions orales ne peuvent être assimilées à une demande de prendre une délibération.

Si elles permettent aux conseillers d'obtenir des éclaircissements sur certains points de la gestion de la collectivité par l'exécutif local, elles n'ont pas pour objet d'obtenir une décision sur les affaires évoquées et ne peuvent donc donner lieu à un vote de l'assemblée.

Un recours pour excès de pouvoir est également impossible sur les réponses comme sur les questions, qui ne constituent pas des décisions (Rép. Min n°44364, JOAN 16 déc. 1996, p. 6634).

Un conseiller municipal peut-il être déclaré démissionnaire en cas d'absentéisme répété aux séances du conseil ?

Non, la présence aux réunions du conseil municipal ne constitue pas une obligation légale.

Ainsi, un élu ne peut pas être déclaré démissionnaire s'il ne participe pas aux réunions du conseil, y compris en cas d'absences répétées et d'avertissements de la part du Maire (CE, 6 novembre 1985, *Maire de Viry-Châtillon*, req. n°68842, publié au Rec. CE).

Un élu pourra toutefois faire l'objet d'une démission d'office, prononcée par le tribunal administratif si, sans excuse valable, il refuse de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi et, notamment, s'il refuse de participer à la tenue d'un bureau de vote. Le tribunal administratif statue sur ces demandes, formulées par le Préfet ou le Maire (articles R.43 du code électoral et L.2121-5 du CGCT).

Un élu ainsi déclaré démissionnaire ne peut être réélu avant l'expiration d'un délai d'un an.

Un conseil municipal peut-il voter un blâme à l'encontre d'un conseiller ?

Oui, le conseil peut voter un blâme à l'encontre d'un Maire pour critiquer sa politique ou son comportement (CE, 29 juillet 1994, *Saint-Mandrier-sur-Mer*, req. n°126383, mentionné aux T. du Rec. CE).

Toutefois, le Conseil d'État considère qu'un conseil municipal ne peut adresser de blâme au Maire après que sa gestion ait été approuvée par l'adoption du compte administratif (CE, 5 février 1892, *Conseil municipal de Fontenay le Comte*, Rec. p.106).

LA DIFFAMATION ENTRE ÉLU-ES

Un Maire peut-il refuser la publication d'une tribune jugée diffamatoire au sein du journal municipal ?

Non, le Conseil d'État a jugé qu'il résulte des dispositions de l'article L.2121-27-1 du CGCT que la commune est tenue de réserver, dans son bulletin d'information municipal, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale.

Toutefois, le Maire peut toujours alerter les élus que leur publication contient des propos diffamatoires ou injurieux, susceptibles d'engager leur responsabilité pénale et leur demander, le cas échéant, de modifier leur rédaction.

Un recours est-il possible contre une décision du Maire qui refuse de publier une tribune qu'il considère diffamatoire ?

Oui, le Président de l'organe exécutif, en tant que directeur de la publication, n'est pas fondé à censurer les articles que l'opposition souhaite voir paraître.

Le refus de publication d'une tribune constitue une atteinte au libre exercice d'un mandat électoral, liberté fondamentale, qui autorise l'élu « censuré » à saisir le Tribunal administratif.

Qui est susceptible de voir sa responsabilité engagée en cas de propos diffamatoires tenus dans le cadre des tribunes d'opposition publiées au journal de la collectivité ?

Compte-tenu de l'obligation faite à l'autorité territoriale de réserver un espace à l'expression des élus d'opposition, il a été jugé qu'une commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leur auteur (CE, 7 mai 2012, req. n°353536, publié au Rec. CE).

Un élu territorial peut-il être condamné pénalement pour des propos diffamatoires tenus lors d'une séance de l'assemblée délibérante ?

La Cour européenne des droits de l'Homme a entendu faire bénéficier les propos tenus au sein d'une assemblée élue d'une forme d'immunité, comparable à celle dont bénéficient les parlementaires.

Ainsi, elle a énoncé que les déclarations proférées par un élu au conseil municipal sont des tribunes indispensables au débat politique, de sorte qu'une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne se justifie que par des motifs impérieux (CEDH, 12 avril 2012, *De Lesquen du Plessis-Casso c. France*, aff. n°54216/09).

Un élu victime de diffamation peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle de sa collectivité ?

Oui, un élu victime de diffamation peut se voir octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle par la collectivité dont il est élu.

Le coût des éventuelles procédures engagées à l'encontre des auteurs de propos diffamatoires sera alors pris en charge par la collectivité (CAA Marseille, 3 février 2011, req. n°09MA01028).

Que risque une personne auteur de propos diffamatoires prononcés à l'encontre d'un élu ?

Les articles 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse disposent que les diffamations commises à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique sont punies, au maximum, d'une amende de 45 000 euros.

LES DROITS À LA PARTICIPATION

LES DROITS DES GROUPES D'ÉLU-ES

Comment des élus territoriaux peuvent-ils se constituer en groupes d'élus ?

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, dans les départements et dans les régions, les conseillers doivent se constituer en groupe d'élus.

Dans les autres collectivités, la constitution de groupes d'élus n'est que facultative.

Cette constitution s'effectue par la remise au Maire ou au Président du conseil départemental ou régional d'une déclaration, signée des membres du groupe, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leurs représentants (articles L.2121-28, L.3121-24 et L.4132-23 du CGCT).

Des groupes d'élus peuvent-ils se constituer dans les communes de moins de 100 000 habitants ?

Oui, dans les communes de moins de 100 000 habitants, des groupes d'élus peuvent se constituer.

Ils ne peuvent cependant pas prétendre aux avantages prévus par l'article L.2121-28 du CGCT (octroi d'un local, de matériel de bureau, prise en charge de certains frais, mise à disposition de collaborateurs de groupe, etc.).

Combien d'élus sont-ils nécessaires pour constituer un groupe ?

Le nombre d'élus nécessaire pour constituer un groupe est fixé par l'assemblée, sous le contrôle du juge administratif (TA Lille, 26 novembre 1998, *Eymery c/ communauté urbaine de Dunkerque*: AJDA 1999, p. 359).

Un règlement intérieur peut-il fixer un effectif minimal pour constituer un groupe d'élus ?

Oui, la Cour administrative d'appel de Nancy a considéré que la fixation, par un règlement intérieur, d'un effectif minimal pour constituer un groupe d'élus ne porte atteinte ni à la liberté d'information et d'expression, ni aux droits et prérogatives particulières des élus (CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville de Metz c. Jean-Louis Masson*, req. n°97NC02102).

Le Tribunal administratif de Paris a ainsi jugé qu'un conseil régional a pu valablement fixer à 10 l'effectif minimum d'un groupe d'élus (TA Paris 26 mars 1999, *Mame*: Dr. adm. 1999, n°126).

Dans quelles conditions les élus municipaux peuvent-ils bénéficier d'un local au sein de la collectivité ?

L'article L.2121-27 du CGCT reconnaît aux élus municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale et relevant de communes de plus de 3 500 habitants, la faculté de demander à bénéficier d'un local commun, dont la mise à disposition se fera sans frais.

Une commune peut-elle subordonner la mise à disposition d'un local à la constitution d'un groupe d'élus ?

Non, une commune ne peut pas subordonner la mise à disposition d'un local à la constitution de groupes d'élus (CAA Versailles, 13 décembre 2007, *Commune de Livry-Gargan*, req. n°06VE00384).

La Cour administrative d'appel de Versailles a ainsi précisé que la mise à disposition du local est ouverte à l'ensemble des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande et que la répartition du temps d'occupation dudit local entre les différents groupes ne peut s'entendre que comme une répartition entre les différentes tendances politiques existant parmi les conseillers minoritaires.

En effet, l'existence de groupes d'élus n'est obligatoire que dans les communes de plus de 100 000 habitants et, dans les autres communes, les groupes politiques n'ont pas de droits et avantages légaux propres.

Le Maire peut-il refuser de mettre un local à la disposition des élus municipaux n'appartenant pas à la majorité ?

Non, la possibilité de bénéficier d'un local au sein de la collectivité constitue un droit pour les élus que le Maire est tenu de satisfaire dans un délai raisonnable (TA Lille, 16 février 1994, *Joly c. Commune Wattrelos*; CE, 4 juillet 1997, *Leveau*, req. n°161105, publié au Rec. CE).

Chaque élu ou groupe d'élus peut-il bénéficier d'un local propre ?

Non, la mise à disposition d'un local au bénéfice d'élus est limitée par le fait qu'il s'agit d'un local « commun », dont l'usage va devoir être négocié entre les différents élus et groupes d'élus.

Selon l'article D.2121-12 du CGCT, les modalités d'aménagement et d'utilisation de ce local sont décidées par accord entre les élus concernés et le Maire. En cas de désaccord, il appartient au Maire d'arrêter les conditions de cette mise à disposition.

Le local affecté à un groupe d'élus est-il permanent ?

L'article D.2121-12 du CGCT introduit une distinction entre les communes de 10 000 habitants et plus et celles de 3 500 à 10 000 habitants.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le local affecté aux groupes d'élus est permanent. Le Maire ne peut refuser cette mise à disposition au motif que la commune ne dispose pas de locaux suffisants et ne peut subordonner la mise à disposition de la salle à la condition qu'elle soit disponible (CAA Nantes, *Commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle*, req. n°06NT01303).

En revanche, dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants, le local est, selon les règles fixées au règlement intérieur, soit permanent, soit temporaire.

S'il est temporaire, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à 4 heures par semaine, dont au moins 2 heures pendant les heures ouvrables. La répartition devra, là aussi, résulter d'un accord entre les différents groupes. À défaut le Maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes.

Les conseillers départementaux et régionaux peuvent-ils bénéficier d'un local au sein de la collectivité ?

Pour les conseillers départementaux et régionaux, ce sont les articles L.3121-24 et L.4132-23 du CGCT qui prévoient que le conseil concerné peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif. Il appartient au conseil de définir les conditions de cette mise à disposition.

À la différence des dispositions relatives aux conseillers municipaux, le texte subordonne la mise à disposition d'un local à la constitution de groupe d'élus. De plus, la rédaction de ces articles laisse transparaître qu'il ne s'agit que d'une faculté et non d'une obligation.

Un conseiller municipal peut-il bénéficier d'une salle municipale pour réunir les habitants ?

Oui, les communes doivent mettre à la disposition des partis politiques des locaux leur permettant de tenir des réunions politiques.

Sur ce fondement, un élu départemental qui n'est pas élu municipal peut solliciter le bénéfice d'un local mis à sa disposition par la municipalité.

Dans quelles conditions les groupes d'élus municipaux peuvent-ils bénéficier de l'aide de collaborateurs ?

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, le Maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus un ou plusieurs collaborateurs (article L.2121-

28 du CGCT).

L'élu responsable de chaque groupe décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié à ces collaborateurs.

Dans quelles conditions les groupes d'élus départementaux ou régionaux peuvent-ils bénéficier de collaborateurs de groupes d'élus ?

Le Président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par l'assemblée et sur proposition des représentants de chaque groupe, leur affecter un ou plusieurs collaborateurs.

Pour ce faire, le conseil régional ouvre au budget de la région, 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 régional.

Les élus municipaux peuvent-ils se voir allouer des moyens matériels pour l'exercice de leur mandat ?

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, l'attribution de moyens matériels aux élus est subordonnée à la constitution de groupes d'élus (article L.2121-28 du CGCT).

Dans ces communes, le conseil municipal peut notamment affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

Dans les autres communes, aucun moyen ne doit obligatoirement être accordé aux élus.

Les élus départementaux et régionaux peuvent-ils se voir allouer des moyens matériels pour l'exercice de leur mandat ?

Les conseillers départementaux et régionaux constitués en groupes d'élus peuvent bénéficier de matériel de bureau et de la prise en charge de leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications (articles L.3121-24 et L.4132-23 du CGCT).

Le refus d'accorder des moyens matériels aux groupes d'élus peut-il faire l'objet d'un référé-liberté devant le juge administratif ?

Non, le refus par le Maire d'affecter des moyens aux groupes d'élus ne peut pas faire l'objet d'un référé-liberté. Le juge administratif considère que si la liberté de groupement des élus est bien une liberté fondamentale, l'affectation de moyens matériels n'a rien d'urgent et ne justifie pas qu'une mesure soit prise dans les 48 heures (CE, 16 juin 2003, *Hug-Kalinkova*, req. n°253290, mentionné aux T. du Rec. CE).

Les groupes d'élus peuvent-ils organiser des réunions sur la voie publique, à un horaire tardif?

Non, l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion dispose que les réunions ne peuvent pas être tenues sur la voie publique.

De plus, ce texte précise que les réunions ne peuvent pas se prolonger au-delà de 23 heures, sauf dans les communes où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard, auquel cas les réunions peuvent se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements.

LE DROIT DE PARTICIPER AUX COMMISSIONS

Quelles commissions doivent obligatoirement être instituées au sein des collectivités territoriales?

Dès lors qu'il y a lieu de conclure un contrat, doivent obligatoirement être instituées :

- une commission d'appel d'offres des marchés publics ;
- une commission de délégation de service public ;
- une commission spécifique aux contrats de partenariat.
- une commission consultative des services publics, dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Les conseillers municipaux peuvent, par ailleurs, constituer des commissions facultatives d'instruction des affaires, que le conseil municipal peut organiser comme il l'entend, dans le respect de son règlement intérieur et du principe de la représentation proportionnelle.

Comment sont désignés les membres des commissions instituées pour la passation des contrats publics?

Les commissions obligatoirement instituées dans le cadre de la passation des contrats publics comprennent le Maire ou son représentant, ainsi que 3 membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants ou 5 membres dans les communes plus importantes (articles L.1411-5 et L.1414-2 du CGCT).

Les membres de ces commissions sont élus à la représentation proportionnelle, au plus fort reste.

Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants, en nombre égal à celui des membres titulaires.

Comme pour toute nomination, il y a lieu de procéder à un scrutin secret (CE, 18 novembre 1991, *Le Chaton*, req. n°74396, mentionné aux T. du Rec. CE), après dépôt préalable des listes de candidatures (CAA Bordeaux, 5 décembre 2006, *Dumoulin de Laplante*, req. n°03BX00118).

Un membre suppléant d'une commission d'appel d'offres, issu de la majorité municipale, peut-il remplacer un membre titulaire, élu de l'opposition?

Non, il a été jugé que, en application du principe de la représentation proportionnelle, un membre suppléant issu de la majorité municipale, ne peut pas remplacer un membre titulaire, issu de la liste d'opposition, absent, alors même que le nombre de membres titulaires serait suffisant pour que le quorum soit atteint (CAA Bordeaux, 28 octobre 2010, *Société d'exploitation du casino de Pau*, req. n°09BX02127).

Dans quelles conditions est-il imposé de constituer une commission consultative des services publics locaux?

Les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants, les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions doivent créer une commission consultative des services publics locaux, présidée par le Maire ou le Président du conseil départemental ou régional ou leur représentant, pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière (article L.1413-1 du CGCT).

Cette commission est composée de membres de l'assemblée délibérante, désignés à la proportionnelle, et de représentants d'associations locales choisis par le conseil.

Quelles sont les attributions de la commission consultative des services publics locaux?

Le conseil doit consulter cette commission sur tout projet de création de régie autonome ou de délégation de service public. La commission étudie alors l'ensemble des documents relatifs à ces questions.

Elle peut demander, à la majorité de ses membres, et sur proposition de son Président, l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux ou inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

La commission examine, chaque année, l'ensemble des rapports relatifs aux services publics locaux et, le cas échéant, à leur gestion déléguée.

Elle est également consultée pour avis, notamment sur tout projet de délégation de service public, de contrat de partenariat ou de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant que le conseil ne se prononce.

Le président de la commission consultative des services publics locaux présente à son assemblée délibérante ou à son organe délibérant, avant le 1er juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente (article L.1413-1 du CGCT).

Dans quelles conditions est-il possible de constituer des missions d'information et d'évaluation ?

Dans les communes de 50.000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, peut créer une mission d'information et d'évaluation.

L'objet d'une telle mission est de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Ainsi, les conseillers municipaux peuvent obtenir la tenue d'une enquête sur la gestion de la collectivité, *via* l'institution de ces commissions. Toutefois, un même conseiller municipal ne peut s'associer à une demande de création d'une mission plus d'une fois par an.

Le rapport de la mission d'évaluation sera alors remis à l'ensemble des conseillers, dans les conditions fixées par le règlement intérieur (article L.2121-22-1 du CGCT).

Dans quelles conditions les élus territoriaux peuvent-ils constituer des commissions facultatives d'instruction des dossiers soumis au conseil ?

En vue de la préparation des délibérations, des commissions peuvent être formées, au cours de chaque séance de l'assemblée territoriale.

Il peut s'agir de commissions permanentes, généralement créées en début de mandat, ou de commissions spécialement instituées en cours de mandat pour étudier une question.

Ces commissions sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres (articles L.2121-22 et L.3121-22 du CGCT).

Le Maire est président, de droit, de toutes les commissions.

Il appartient au conseil de décider si, et dans quelle mesure, il entend préciser le régime des commissions consultatives dans son règlement intérieur. Il n'y a en effet aucune obligation légale à cet égard, de sorte qu'il s'agit d'une simple faculté, encadrée par le règlement intérieur.

Quel est le rôle des commissions facultatives instituées au sein du conseil ?

Le rôle des commissions facultatives se limite strictement à un travail d'étude et de préparation des affaires sur lesquelles le conseil sera appelé à statuer (CAA Nantes, 12 mars 2004, *Commune de Montoir-de-Bretagne*, req. n°03NT01466).

En pratique, les commissions élaborent un rapport sur chaque affaire étudiée, rapport qui est ensuite transmis à l'ensemble des membres du conseil.

Comment sont composées les commissions facultatives ?

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 délibérante (article L.2121-22 du CGCT).

Les conseillers de l'opposition doivent ainsi siéger au sein des commissions facultatives créées par le conseil.

A cet effet, chacune des tendances représentées au sein du conseil municipal doit pouvoir avoir au moins un représentant dans chaque commission (CE, 26 septembre 2012, *Commune de Martigues*, req. n°345568).

La représentativité au sein des commissions s'apprécie au regard du résultat du scrutin des élections municipales. Dès lors, la composition des commissions ne peut pas être modifiée en cours de mandat pour tenir compte des décisions de certains conseillers de se désolidariser de la liste sur laquelle ils ont été élus (TA Nice, 3 février 2000, *Baréty et a.*).

La désignation des membres des commissions facultatives doit nécessairement être effectuée au scrutin secret (CE, 29 juin 1994, *Agard*, req. n°120000, publié au Rec. CE).

Les commissions facultatives peuvent-elles prendre des décisions relatives à l'administration de la collectivité ?

Non, il a été jugé que les commissions ne sont pas compétentes pour prendre collégalement, à la place du conseil municipal ou du Maire, des décisions relatives à l'administration municipale (CAA Nantes, 12 mars 2004, *Commune de Montoir-de-Bretagne*, req. n°03NT01468).

Une délibération irrégulièrement inscrite sur le registre des délibérations et qui n'émane, non pas du conseil, mais d'une commission est nulle et de nul effet (CE, 14 mai 1943, *Commune de Joinville-le-Pont*: Rec. CE p. 123).

La consultation d'une commission facultative peut-elle être imposée préalablement à l'adoption d'une décision par le conseil ?

Oui, le règlement intérieur peut prévoir l'obligation de consulter une commission avant que le conseil ne délibère sur certaines questions. Cela est couramment le cas en matière budgétaire.

Comment sont convoquées les commissions facultatives à l'assemblée délibérante ?

Dans le cadre du conseil municipal, l'article L.2121-22 du CGCT prévoit que les commissions sont convoquées par le Maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai, à 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 dans l'hypothèse où le Maire serait absent ou empêché.

LE DROIT D'AMENDEMENT

Le règlement intérieur d'une assemblée délibérante peut-il prévoir qu'un amendement ne peut être déposé qu'après avoir fait l'objet d'un examen préalable en commission ?

Non, il a été jugé que le règlement intérieur ne peut subordonner le dépôt d'un amendement à son examen préalable en commission (CAA Paris, 12 février 1998, Tavernier, n°96PA01170).

De la même façon, sont illégales les dispositions d'un règlement intérieur ayant « *pour effet de permettre au président de séance ou au président de la commission concernée de renvoyer à celle-ci tout amendement soumis directement au conseil municipal lors d'une séance* ». De telles règles ne garantissent pas « *l'examen de l'amendement par l'assemblée municipale avant l'adoption définitive du texte auquel il se rapporte* » (CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville Metz, req. n°97NC02102).

L'assemblée délibérante a-t-elle l'obligation de se prononcer sur l'ensemble des amendements qui lui sont soumis ?

Oui, il a notamment été jugé que le conseil municipal a l'obligation d'examiner tout amendement concernant un projet ou une proposition de délibération inscrits à l'ordre du jour (CE, 29 juillet 1994, Tête, req. n°132549, mentionné aux T. du Rec. CE).

Ce faisant, les amendements peuvent, eux-mêmes, faire l'objet de sous-amendements (CAA Paris, 12 février 1998, Tavernier, req. n°96PA01170).

Le fait qu'un amendement n'ait pas été soumis au vote de l'assemblée entache-t-il nécessairement la décision votée d'illégalité ?

Non, le fait qu'un amendement n'ait pas été soumis au vote ne conduit pas nécessairement à l'illégalité de la délibération.

En effet, la décision sera légale si l'auteur de l'amendement a pu exposer oralement, en séance, son contenu (CAA Marseille, 20 novembre 1997, Bernardi, req. n°96MA02482 ; CE, 29 juillet 1994, Tête, req. n°132549, mentionné aux T. du Rec. CE).

Un président de séance peut-il refuser de mettre en débat un amendement ?

Oui, la possibilité de déposer en séance des amendements ou des sous-amendements ne doit pas conduire à permettre des manœuvres dilatoires, dans le seul but de retarder ou d'empêcher les débats.

Le président de séance, en vertu de son pouvoir de direction des débats serait donc fondé à refuser de mettre en débat certains amendements au cas où il serait manifeste qu'ils ne constituent que des manœuvres dilatoires. Cette faculté s'exerce toutefois sous le contrôle ultérieur du juge administratif.

LE DROIT À LA PROTECTION DES ÉLU-ES

LA PROTECTION EN CAS D'ACCIDENT

Quels élus bénéficient de la protection de la collectivité en cas d'accident survenu dans l'exercice de leurs fonctions ?

L'article L.2123-31 du CGCT dispose que les communes sont responsables, de plein droit, des dommages (corporels et matériels) résultant des accidents subis par :

- les Maires ;
- les adjoints ;
- les présidents de délégation spéciale.

La couverture des conseillers municipaux est limitée à la participation aux séances du conseil municipal, aux réunions des commissions et du conseil d'administration du CCAS dont l'élu est membre, ainsi qu'à l'exécution d'un mandat spécial (article L.2123-33 du CGCT).

Les départements et les régions sont également responsables des accidents subis par l'ensemble des conseillers départementaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions (article L.3123-26 et L.4135-26 du CGCT).

Que recouvre la protection due à l'élu en cas d'accident survenu dans l'exercice de ses fonctions ?

En cas d'accident survenu dans l'exercice de ses fonctions, la collectivité verse directement aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs ainsi qu'aux établissements de santé le montant des prestations afférentes à cet accident, calculé selon les tarifs appliqués en matière d'assurance maladie (articles L.2123-32, L.3123-27 et L.4135-27 du CGCT).

La collectivité peut-elle invoquer la faute de l'élu victime d'un accident pour se dédouaner de sa responsabilité ?

Oui, la responsabilité des collectivités peut être atténuée par la faute de la victime (CE, 25 février 1983, *Cauviv*, req. n°23644, mentionné aux T. du Rec. CE).

De plus, les collectivités disposent d'une action récursoire contre les tiers responsables de l'accident (CE, 11 mai 1956, *Ville de Thouars*: Rec. CE, p. 198).

Un accident de trajet entre-t-il dans le cadre de la protection de l'élu victime d'accident ?

Oui, l'accident est considéré comme intervenu dans l'exercice des fonctions de l'élu lorsqu'il a lieu sur le trajet qui le mène notamment à une réunion du conseil municipal (CE, 6 octobre 1971, *Commune de Baud*, req. n°78180, mentionné aux T. du Rec. CE).

LA PROTECTION CONTRE LES VIOLENCES SUBIES PAR LES ÉLU-ES

Les élus territoriaux peuvent-ils bénéficier de la protection fonctionnelle de leur collectivité ?

Oui, le Conseil d'État a dégagé un principe général du droit en vertu duquel les élus territoriaux ne doivent pas subir les conséquences dommageables d'une faute de service par eux commise (CE, 5 mai 1971, *Gillet*, req. n°79494, publié au Rec. CE).

Dans ce cadre, les élus peuvent solliciter la protection fonctionnelle de leur collectivité dans l'hypothèse où leur responsabilité serait recherchée sur le fondement d'une faute qu'ils auraient commise dans l'exercice de leur mandat électif (CE, 8 juin 2011, req. n°312700, publié au Rec. CE).

Un élu victime d'une agression dans l'exercice de ses fonctions bénéficie-t-il d'une protection de la collectivité ?

Oui, le Maire, ainsi que les élus ayant reçu délégation ou le suppléant, bénéficient de la protection fonctionnelle de la commune pour les agressions dont ils sont victimes dans l'exercice de leurs fonctions (article L.2123-35, L.3123-29 et L.4135-29 du CGCT).

Sont en cause non seulement les actes de violence physique, mais également les violences verbales (menaces ou outrages).

Quelles obligations pèsent sur la collectivité qui a accordé la protection fonctionnelle à un élu ?

Si l'un des élus susvisés est victime d'une agression dans l'exercice de son mandat, la collectivité a l'obligation de réparer le préjudice qui en résulte.

Elle est, par ailleurs, subrogée dans les droits de la victime pour obtenir des auteurs de l'infraction le remboursement des sommes qu'elle aura dû verser. Elle peut, à cette fin, se constituer partie civile devant les juridictions pénales (article L.2123-35, L.3123-29 et L.4135-29 du CGCT).

La famille d'un élu victime de menaces peut-elle bénéficier d'une protection de la part de la collectivité ?

Oui, concernant les élus municipaux, le CGCT prévoit que les communes sont tenues de protéger les 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 (article L.2123-35 du CGCT).

Un élu peut-il bénéficier de la protection de la collectivité en cas de diffamation ou d'injure formulées par écrit ?

Oui, la jurisprudence considère que l'élu est protégé en cas d'injures, de diffamation ou de dénonciations formulées par : lettre anonyme (CE, 26 mars 1965, *Villeneuve*, req. n°60630, publié au Rec. CE) ; allégations diffamatoires contenues dans un livre (CE, 14 février 1975, *Teitgen*, req. n°87730, publié au Rec. CE) ; communiqué de presse (CE, 24 juin 1977, *Deleuze*, req. n°94480, publié au Rec. CE).

L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉLU-E

L'assurance de protection juridique d'un élu auteur d'une faute personnelle peut-elle être prise en charge par la collectivité ?

Non, en l'état actuel des textes, l'assurance personnelle de l'élu ne saurait en aucun cas être payée par la collectivité.

Il ressort d'une circulaire interministérielle du 25 novembre 1971 que « *la commune ne peut prendre à sa charge, même sans augmentation de prime, l'assurance de la responsabilité personnelle des Maires* ».

Une collectivité peut-elle accorder la protection fonctionnelle à un élu ayant commis une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ?

Non, la jurisprudence considère, sur ce point, qu'il est impossible, pour une commune, d'accorder la protection fonctionnelle au Maire lorsque celui-ci a commis une faute personnelle détachable de l'exercice de sa fonction (CE, 30 décembre 2015, req. n°391798 et 391800, mentionné aux T. du Rec. CE).

L'assurance de la collectivité peut-elle être engagée en cas de faute de service de l'élu ?

Oui, dans l'hypothèse d'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions, l'élu est normalement couvert par la collectivité.

C'est la responsabilité de la personne publique qui est alors engagée et non la responsabilité personnelle de l'élu. C'est donc l'assurance de la commune qui doit jouer dans ce cas.

L'élu faisant l'objet de poursuites pénales bénéficie-t-il d'une protection de la collectivité ?

Oui, le CGCT dispose que la commune doit 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 qui fait l'objet de poursuites pénales.

Si l'élu est poursuivi pour une faute, qui n'a pas le caractère d'une faute personnelle, il appartient à la commune d'assurer sa défense et de payer les éventuelles conséquences pécuniaires de la condamnation (indemnisation de la victime, etc.).

Une faute personnelle peut-elle être reprochée au Maire qui s'est battu avec un tiers dans l'exercice de ses fonctions ?

Oui, il a été jugé qu'une altercation survenue entre un Maire et un tiers, au cours de laquelle ce dernier a été blessé au genou est constitutive d'une faute personnelle, détachable des fonctions du Maire.

Cette décision est justifiée dès lors que les faits commis par le Maire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, dans un contexte d'animosité entre les protagonistes, constituaient un manquement volontaire et inexcusable à ses obligations d'ordre professionnel et déontologique (Cass., crim, 15 septembre 2015, pourvoi n°14-85.726).

LE DROIT À LA CONTESTATION

LA CONTESTATION DES ACTES DE LA COLLECTIVITÉ PAR LES ÉLU-ES

Un conseiller bénéficie-t-il d'un intérêt à agir à l'encontre des décisions de la collectivité dont il est élu ?

Oui, les membres de l'assemblée délibérante sont considérés comme des personnes intéressées et bénéficiaires, à ce titre, d'un intérêt à agir à l'encontre de toutes les délibérations adoptées par l'assemblée à laquelle ils appartiennent, s'il estime que ces délibérations sont contraires à la loi (CAA Versailles, 28 mars 2013, req. n°11VE02279).

Dans quel délai un conseiller peut-il engager un recours à l'encontre d'une décision du conseil ?

Le délai de recours contentieux, de 2 mois, ouvert au conseiller commence à courir à compter de la séance du conseil au cours de laquelle la décision a été délibérée, qu'il y ait été présent ou non, et non à compter de la publication ou de la transmission en préfecture de la délibération.

Un conseiller municipal peut-il agir en justice à la place de la commune ?

Par application des dispositions des articles L.2132-5 et L.2132-7 du CGCT, un contribuable peut être autorisé, par le tribunal administratif, à plaider au lieu et place de la commune et être autorisé à porter plainte avec constitution de partie civile contre des élus.

Il a été jugé que cette procédure est ouverte à un conseiller municipal agissant en sa qualité de contribuable (CE, 22 juillet 1992, *Avrillier*, req. n°134976, publié au Rec. CE).

De même, un Maire pourrait avoir recours à cette procédure, en qualité de contribuable, alors même que le conseil municipal lui aurait refusé l'autorisation de représenter la commune en justice (TA Limoges, 26 mai 1986, *Lumet*, mentionné aux T. du Rec. CE).

Un conseiller municipal peut-il prendre part au débat du conseil relatif à l'adoption d'une délibération intéressant une association dont il est membre ?

Non, l'article L.2131-11 du CGCT qualifie d'illégales les délibérations des conseils municipaux auxquelles des conseillers intéressés à l'affaire qui en a été l'objet ont pris part.

La jurisprudence a précisé la notion d'intérêt à une affaire en retenant comme critère la confusion entre l'intérêt général et l'intérêt personnel d'un conseiller municipal. Ce critère est apprécié dans chaque cas d'espèce.

Les juridictions administratives ont été ainsi amenées à juger que des conseillers municipaux peuvent être regardés comme intéressés à une délibération autorisant le Maire à agir en justice dans un litige opposant la commune à une association dont ils sont membres (CAA Paris, 9 octobre 1997, *Commune de Vert-le-Grand*, req. n°97PA00998, publié au Rec. CE).

Il en va de même, de manière plus préoccupante, des délibérations accordant des subventions à des associations auxquelles participent des élus (Cass., crim. 22 octobre 2008, pourvoi n°08-82.068, publié au Bulletin : « *l'intérêt, matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal [sur la prise illégale d'intérêt] ; qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal* »).

Un conseiller peut-il demander l'annulation d'un contrat de recrutement d'un collaborateur de cabinet ?

Oui, en droit, des tiers à un contrat de recrutement d'un agent public peuvent engager un recours à son encontre, eu égard à la « nature particulière des liens qui s'établissent entre une collectivité publique et ses agents non titulaires » (CAA Marseille, 17 octobre 2013, req. n°13MA01240).

Sur ce fondement, il a été jugé qu'un conseiller municipal est recevable à engager un recours contentieux à l'encontre d'un contrat par lequel un Maire a recruté un collaborateur de cabinet (CE, 25 février 2013, req. n°351427).

Un conseiller n'acceptant pas de participer à la politique de sa collectivité peut-il présenter sa démission ?

Oui, les élus territoriaux peuvent marquer leur opposition avec la politique menée par leur collectivité en démissionnant.

La démission doit alors être présentée au Président de l'exécutif territorial par LRAR. Elle aura un caractère irrévocable, le conseiller ne pouvant pas se rétracter après réception de la lettre (CE, 12 février 2003, *Commune de la Seyne-sur-Mer et Mme Poggi*, req. n°249422, mentionné aux T. du Rec. CE).

Un adjoint au Maire peut-il démissionner ?

Oui, aux termes de l'article L. 2122-15 du CGCT, la démission du Maire ou d'un adjoint est adressée au Préfet.

Elle est définitive à partir de son acceptation par ce dernier ou, à défaut d'acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

Par conséquent, une transmission au Préfet, et non au Maire, est indispensable pour que la démission d'un adjoint (qu'il soit titulaire ou non d'une délégation de fonctions) devienne effective.

Le juge administratif a précisé que cette démission prend effet dès que l'acceptation par le représentant de l'État est notifiée, sans que cela coïncide nécessairement avec le moment où l'intéressé démissionnaire en prend connaissance (CE 17 novembre 2010, *commune de Pont Saint-Espirit*, req. n°339489).

À défaut d'une telle acceptation, l'adjoind qui entend maintenir sa demande doit l'adresser de nouveau au Préfet par lettre recommandée. Ce second envoi, qui rend la démission définitive à l'issue d'un délai d'un mois, ne peut intervenir qu'après un refus explicite ou implicite par le représentant de l'État de la demande initiale (Rép. Min. n°74408, JOAN 22 septembre 2015, p.7241).

Un adjoint au Maire peut-il se voir retirer sa délégation ?

Oui, mais le retrait d'une délégation n'est admis que s'il permet d'assurer la bonne marche de l'administration (CE, 11 juin 1993, *commune de Coudekerque-Branche*, req. n°105066, voir également CE, 29 juin 1994, *commune Saint-Jean-d'Angély*, req. n°986654).

Par suite, le juge administratif contrôle que les motifs, conduisant au retrait d'une délégation, soient en relation étroite avec un désaccord politique, portant sur la collectivité concernée par la délégation (CE, 20 mars 1996, *Richard*, req. n°137847, mentionné aux T. du Rec. CE).

C'est le cas, notamment lorsque la politique de l'exécutif est publiquement remise en cause par son adjoint, ou un proche de ce dernier (CE, 29 juin 1990, *M. Charles de X.*, req. n°86148, publié au Rec. CE).

Il faut également que les désaccords entre le Président et son adjoint soient clairement démontrés.

Le juge administratif annule l'arrêté, retirant une délégation de fonction, lorsque l'intention de l'exécutif est purement politique et est étrangère à la bonne marche de l'administration communale (CE, 20 Mai 1994, *commune de Tomblaine*, req. n°126958, publié au Rec. CE).

Un élu peut-il voir son mandat suspendu ?

Oui, la procédure de suspension, extrêmement rare, est organisée par l'article L.2122-16 du CGCT.

La compétence de suspension, voire de révocation des Maires et des adjoints reconnue au Ministre de l'Intérieur est circonscrite aux seuls fonctions de Maire ou d'adjoind, mais n'affecte pas le mandat local et est donc sans incidence sur la qualité de conseiller municipal.

S'agissant des suspensions prononcées pour des motifs politiques, l'on peut relever :

- le cas d'expressions grossières proférées à l'encontre d'un membre du gouvernement lors d'une délibération d'un conseil municipal (CE, 17 février 1928, *Matthey*, Rec. p.248) ;
- la prise de parole, par un Maire, à une réunion qui se tenait illégalement sur la voie publique (TA Marseille, 23 avril 1958, *Ricudon*, Rec. p.716) ;

- le refus de mettre les drapeaux en berne lors d'un deuil national (CE, 8 novembre 1952, *Le Moign*; ou CE, 1^{er} février 1967, *Cunypour* pour le refus de pavoiser le 18 juin) ;
- la décision de ne pas respecter l'interdiction de célébrer une cérémonie de mariage entre deux personnes de même sexe faite au Maire par le Procureur de la République, avant l'entrée en vigueur de la loi n°2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (Arrêté du 15 juin 2004 portant suspension des fonctions de Maire, JORF n°143 du 22 juin 2004, p.11225).

LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS ET DES DÉSIGNATIONS

Un candidat à une élection territoriale peut-il en contester la régularité ?

Oui, les candidats aux élections municipales, départementales et régionales sont recevables à en contester la régularité, en leur qualité de candidat (articles L.222, L.248 et L.361 du code électoral).

Peut-on contester l'élection de conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française ?

Il convient de distinguer la situation des citoyens de l'Union Européenne de celle des citoyens extra-communautaires.

En effet, si ces derniers ne peuvent pas se présenter aux élections municipales, les citoyens de l'Union résidant en France bénéficient, sous réserve de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article 88-3 de la Constitution).

Ces citoyens, s'ils peuvent être élus au conseil municipal, ne peuvent toutefois pas exercer les fonctions de Maire ou d'adjoind, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs (Conseil constitutionnel, 2 septembre 1992, décision n°92-312 DC).

Peut-on contester l'élection, au sein d'un conseil municipal, de membres d'une même famille ?

Oui, dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux (article L.238 du code électoral).

Si plusieurs membres d'une même famille sont élus au conseil municipal, c'est l'élu qui dispose de la meilleure place dans l'ordre du tableau, tel qu'apprécié au jour de l'élection, qui conservera son mandat (CE, 11 mai 1966, *Élections municipales de Saint-Germain-de-Livet*, req. n°66689, publié au Rec. CE).

Toutefois, dans les communes où les membres des conseils municipaux sont élus par secteur, les membres d'une même famille peuvent être conseillers municipaux, lorsqu'ils ont été élus dans des secteurs électoraux différents.

Dans quel délai un candidat peut-il engager un recours contentieux à l'encontre de l'élection à laquelle il s'est présenté ?

La protestation d'un électeur ou d'un éligible à l'encontre des résultats d'une élection municipale ou départementale doit être formée dans les 5 jours qui suivent l'élection, avant 18 heures (articles R.113 et R.119 du code électoral et décret n°2007-1670 du 26 novembre 2007).

Les protestations à l'encontre d'une élection régionale sont enrégées dans un délai de 10 jours suivant la proclamation des résultats (article L.361 du code électoral).

Peut-on contester la désignation de représentants du conseil au sein d'organismes extérieurs ?

Oui, la désignation de représentants d'une collectivité dans un organisme extérieur peut être contestée, dans les deux mois de la séance, par la voie d'un recours pour excès de pouvoir.

Peuvent notamment faire l'objet d'un tel recours les désignations, par le conseil municipal, de représentants de la commune dans :

- les CCAS ;
- les maisons de retraite ;
- les collèges ;
- les missions locales.

Un tel recours peut être engagé par un élu territorial.

Les désignations de délégués dans les EPCI peuvent, quant à elles, être contestées par la voie du contentieux électoral.

Quel recours peut-on engager à l'encontre des désignations opérées directement par l'exécutif local ?

Lorsque le Maire ou le Président du conseil départemental ou régional est directement compétent pour désigner des délégués communaux dans un organisme extérieur, ces décisions s'analysent comme des actes administratifs unilatéraux, susceptibles de recours pour excès de pouvoir, devant le Tribunal administratif.

Ce, au même titre que l'ensemble des actes de la collectivité.

Quel recours peut-on engager à l'encontre de la désignation de représentants du conseil au sein d'EPCI ?

La contestation des désignations de représentants de la collectivité au sein d'EPCI relève du contentieux électoral.

En effet, ces désignations sont qualifiées de véritables élections.

Un tel contentieux pourra, notamment, être engagé concernant la désignation de représentants aux :

- comités des syndicats de communes ;
- aux communautés de communes ;
- aux communautés d'agglomération ;
- aux conseils de territoire, au conseil de métropole.

Le délai de recours à l'encontre de ces élections est de 5 jours (CE, 1^{er} décembre 2004, *Élection au conseil de la communauté de communes du canal du Midi en Minervois*, req. n°267035).

LES 150 QUESTIONS

LES DROITS FINANCIERS DES ÉLU-ES TERRITORIAUX

Le droit de percevoir une indemnité 6

- Comment sont calculées les indemnités versées au Maire ?
- Comment est fixée l'indemnité versée aux adjoints au Maire ?
- Comment est indemnisé l'adjoint amené à suppléer le Maire ?
- Les indemnités de fonctions versées aux adjoints peuvent-elles être majorées ?
- L'indemnité versée à un adjoint peut-elle être différenciée selon la délégation accordée ?

• Un adjoint qui se voit retirer ses délégations de fonctions précédemment accordées peut-il continuer à toucher des indemnités ?

• Comment sont fixées les indemnités versées aux conseillers municipaux dans les communes de 100 000 habitants et plus ?

Les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants peuvent-ils bénéficier d'une indemnité ?

- L'indemnité de fonction versée aux conseillers municipaux peut-elle être réduite à un montant symbolique ?
- Quelles sont les indemnités soumises à imposition ?
- Selon quelles modalités un élu peut-il s'acquitter de l'impôt sur ses indemnités ?
- Les indemnités versées aux conseillers départementaux et régionaux peuvent-elles se cumuler à celles versées au titre d'autres mandats électifs ?
- Le montant des indemnités versées aux conseillers départementaux et régionaux peut-il être modulé en fonction de leur assiduité ?
- Les élus territoriaux cotisent-ils à un régime de retraite ?

Le droit au remboursement des frais engagés 8

- Quels frais peuvent faire l'objet d'un remboursement de la part de la collectivité ?
- Dans quelles conditions l'exécution d'un mandat spécial donne-t-elle droit au remboursement des frais exposés ?
- Dans quelles conditions les frais de déplacement peuvent-ils être remboursés à l'élu municipal ?
- Dans quelles conditions les frais de déplacement peuvent-ils être remboursés aux élus départementaux et régionaux ?
- Un élu handicapé peut-il se voir rembourser des frais spécifiques de déplacement ?
- Un élu territorial peut-il se faire rembourser des frais de garde nécessités par l'exercice de son mandat ?
- Les frais de représentation peuvent-ils faire l'objet de remboursements ?
- Les frais de représentation sont-ils imposables ?
- Un élu territorial peut-il bénéficier d'un véhicule de fonction ?
- Un élu territorial peut-il bénéficier d'un logement de fonction ?

LES DROITS DES ÉLU-ES SALARIÉ-ES

Le contrat de travail 10

- Un employeur peut-il modifier les horaires de travail d'un élu ?
- Un employeur peut-il décompter le temps d'absence d'un élu de ses jours de congés ?
- Un employeur peut-il licencier ou sanctionner un élu en raison de ses absences dues à son mandat ?
- Un élu salarié peut-il cumuler les autorisations d'absence et les crédits d'heures ?
- L'ASSEDIC peut-elle refuser le versement d'indemnités de chômage à un élu au motif que sa fonction correspondrait à une activité rémunérée ?
- Un élu territorial salarié peut-il suspendre son contrat de travail pour se concentrer sur l'exercice de son mandat ?
- Les élus fonctionnaires peuvent-ils suspendre leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat ?
- Dans quelles conditions un élu local salarié ayant cessé son activité professionnelle peut-il la reprendre à l'issue de son mandat ?

L'organisation du temps de travail 11

- Un employeur peut-il refuser à son employé élu de quitter son poste pour réaliser des missions dans le cadre de son mandat ?
- Un élu salarié peut-il bénéficier d'un crédit d'heures afin de mener à bien ses fonctions électives ?
- Quelles sont les obligations, vis-à-vis de son employeur, de l'élu salarié qui entend bénéficier d'un crédit d'heures ?
- Un employeur peut-il refuser à son salarié élu de participer à des réunions informelles inhérentes à son activité d'élu ?
- Un employeur peut-il refuser à un salarié élu d'utiliser son crédit d'heure ?
- L'élu salarié peut-il se voir indemniser les heures utilisées au titre de son crédit d'heure ?
- Les temps d'absence d'un salarié résultant de son mandat électif doivent-ils être pris en considération pour déterminer les droits à la réduction du temps de travail ?

Le droit à la formation 12

- Les élus bénéficient-ils d'un droit individuel à la formation ?
- Quel doit être l'objet de la formation sollicitée par l'élu territorial ?
- Une commune peut-elle refuser de prendre en charge des frais de formation d'un élu ?
- Une collectivité peut-elle imposer à un élu de suivre une formation ?
- L'élu salarié peut-il s'absenter de son travail pour suivre des formations ?

- Quelle est la durée du congé de formation auquel un élu salarié peut prétendre ?
- Un employeur peut-il refuser à son salarié élu de bénéficier d'un congé de formation ?
- L'élu salarié bénéficiant d'un congé de formation sera-t-il rémunéré durant cette période ?
- Un employeur peut-il sanctionner un élu salarié pour avoir bénéficié d'un congé de formation ?
- Les élus territoriaux peuvent-ils bénéficier d'une procédure de validation des acquis de l'expérience ?

LES DROITS À L'INFORMATION DES ÉLU-ES

L'information relative aux décisions de la collectivité14

- Dans quel délai le document explicatif des décisions soumises au vote de l'assemblée doit-il être communiqué aux conseillers ?
- Quelle forme doit revêtir la note de synthèse communiquée avant la réunion de l'assemblée délibérante ?
- Une décision soumise au vote de l'assemblée délibérante sans communication préalable de la note de synthèse est-elle légale ?
- L'information de l'élu sur les affaires votées à l'assemblée territoriale peut-elle être communiquée en début de séance ?
- L'autorité territoriale peut-elle se contenter d'une information sommaire des élus concernant les décisions votées par l'assemblée ?
- Le défaut d'information préalable des élus justifie-t-il, à lui seul, l'annulation de la décision adoptée ?
- Quelles formalités doivent être respectées préalablement au vote d'une décision relative à la passation d'un contrat public par la collectivité ?
- Un conseiller peut-il faire jouer son droit d'initiative au cours d'une séance de l'assemblée délibérante ?
- Un Maire peut-il décider d'annuler un conseil municipal sans se justifier ?
- Un Maire peut-il décider de tenir un conseil municipal dans une salle à l'extérieur de la Mairie ?
- Un élu peut-il célébrer un mariage en dehors de la Mairie ?

La communication de documents administratifs15

- Un élu peut-il solliciter la communication de documents administratifs avant la tenue d'une séance de l'assemblée délibérante ?
- Un élu bénéficie-t-il d'un accès privilégié à l'ensemble des documents administratifs de sa collectivité ?
- Un Maire peut-il refuser de délivrer à un élu copie des informations indispensables à son information, sous prétexte que la consultation en Mairie suffirait ?

- Un élu peut-il solliciter la consultation de documents administratifs en cours de séance du conseil, quand bien-même il aurait pu consulter ces documents avant la séance ?
- Les documents relatifs à une affaire faisant l'objet d'une délibération peuvent-ils être transmis aux élus après la séance du conseil au cours de laquelle l'affaire a été délibérée ?

LES DROITS D'EXPRESSION DES ÉLU-ES

L'expression dans le journal municipal17

- L'autorité territoriale peut-elle refuser un espace réservé aux élus d'opposition dans le magazine de la collectivité ?
- Les élus de la majorité peuvent-ils, dans les mêmes conditions, bénéficier d'un espace d'expression au sein du journal de la collectivité ?
- L'espace réservé, au sein du journal de la collectivité, aux élus de la majorité peut-il être supérieur à celui réservé aux élus d'opposition ?
- Est-il possible de subordonner le droit d'expression d'un élu minoritaire au sein du journal de la collectivité à l'adhésion de cet élu à un groupe politique ?
- Le règlement intérieur du conseil peut-il organiser les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité en se fondant sur les listes de candidats aux élections municipales ?
- Un conseiller qui, en cours de mandat, décide de ne plus faire partie de la majorité municipale peut-il bénéficier d'un droit d'expression au sein du journal de la collectivité ?
- Dans l'hypothèse où la collectivité publierait plusieurs bulletins d'information, les élus d'opposition bénéficient-ils d'un droit d'expression sur chacun de ces supports ?
- Les droits d'expression de l'opposition s'appliquent-ils dans un bilan municipal ?
- Les élus d'opposition bénéficient-ils d'un droit d'expression dans les bulletins diffusés par internet ?
- L'espace d'expression des élus d'opposition peut-il être supprimé en période préélectorale ?
- En période électorale, l'exécutif territorial peut-il refuser la publication d'articles qui revêtiraient un caractère électoral ?
- De quel recours dispose un élu s'étant vu refuser la publication de sa tribune dans le journal municipal ?

L'expression au sein de l'assemblée délibérante19

- Le règlement intérieur peut-il encadrer le temps de parole des élus ?
- A quelle fréquence les élus territoriaux peuvent-ils poser des questions aux assemblées délibérantes ?
- L'exécutif local peut-il imposer aux élus de faire part de leurs questions préalablement à la tenue de l'assemblée délibérante ?

- L'exécutif local peut-il refuser à un conseiller de poser des questions lors des séances de l'assemblée délibérante ?
- Les questions posées par les élus doivent-elles être retranscrites sur le procès-verbal de la séance ?
- Une question orale peut-elle donner lieu à un vote de l'assemblée délibérante ?
- Un conseiller municipal peut-il être déclaré démissionnaire en cas d'absentéisme répété aux séances du conseil ?
- Un conseil municipal peut-il voter un blâme à l'encontre d'un conseiller ?

La diffamation entre élu-es 20

- Un Maire peut-il refuser la publication d'une tribune jugée diffamatoire au sein du journal municipal ?
- Un recours est-il possible contre une décision du Maire qui refuse de publier une tribune qu'il considère diffamatoire ?
- Qui est susceptible de voir sa responsabilité engagée en cas de propos diffamatoires tenus dans le cadre des tribunes d'opposition publiées au journal de la collectivité ?
- Un élu territorial peut-il être condamné pénalement pour des propos diffamatoires tenus lors d'une séance de l'assemblée délibérante ?
- Un élu victime de diffamation peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle de sa collectivité ?
- Que risque une personne auteur de propos diffamatoires prononcées à l'encontre d'un élu ?

LES DROITS À LA PARTICIPATION

Les droits des groupes d'élu-es 21

- Comment des élus territoriaux peuvent-ils se constituer en groupes d'élus ?
- Des groupes d'élus peuvent-ils se constituer dans les communes de moins de 100 000 habitants ?
- Combien d'élus sont-ils nécessaires pour constituer un groupe ?
- Un règlement intérieur peut-il fixer un effectif minimal pour constituer un groupe d'élus ?
- Dans quelles conditions les élus municipaux peuvent-ils bénéficier d'un local au sein de la collectivité ?
- Une commune peut-elle subordonner la mise à disposition d'un local à la constitution d'un groupe d'élus ?
- Le Maire peut-il refuser de mettre un local à la disposition des élus municipaux n'appartenant pas à la majorité ?
- Chaque élu ou groupe d'élus peut-il bénéficier d'un local propre ?
- Le local affecté à un groupe d'élus est-il permanent ?
- Les conseillers départementaux et régionaux peuvent-ils bénéficier d'un local au sein de la collectivité ?
- Un conseiller municipal peut-il bénéficier d'une salle municipale pour réunir les habitants ?
- Dans quelles conditions les groupes d'élus municipaux peuvent-ils bénéficier de l'aide de collaborateurs ?

- Dans quelles conditions les groupes d'élus départementaux ou régionaux peuvent-ils bénéficier de collaborateurs de groupes d'élus ?
- Les élus municipaux peuvent-ils se voir allouer des moyens matériels pour l'exercice de leur mandat ?
- Les élus départementaux et régionaux peuvent-ils se voir allouer des moyens matériels pour l'exercice de leur mandat ?
- Le refus d'accorder des moyens matériels aux groupes d'élus peut-il faire l'objet d'un référé-liberté devant le juge administratif ?
- Les groupes d'élus peuvent-ils organiser des réunions sur la voie publique, à un horaire tardif ?

Le droit de participer aux commissions 23

- Quelles commissions doivent obligatoirement être instituées au sein des collectivités territoriales ?
- Comment sont désignés les membres des commissions instituées pour la passation des contrats publics ?
- Un membre suppléant d'une commission d'appel d'offres, issu de la majorité municipale, peut-il remplacer un membre titulaire, élu de l'opposition ?
- Dans quelles conditions est-il imposé de constituer une commission consultative des services publics locaux ?
- Quelles sont les attributions de la commission consultative des services publics locaux ?
- Dans quelles conditions est-il possible de constituer des missions d'information et d'évaluation ?
- Dans quelles conditions les élus territoriaux peuvent-ils constituer des commissions facultatives d'instruction des dossiers soumis au conseil ?
- Quel est le rôle des commissions facultatives instituées au sein du conseil ?
- Comment sont composées les commissions facultatives ?
- Les commissions facultatives peuvent-elles prendre des décisions relatives à l'administration de la collectivité ?
- La consultation d'une commission facultative peut-elle être imposée préalablement à l'adoption d'une décision par le conseil ?
- Comment sont convoquées les commissions facultatives à l'assemblée délibérante ?

Le droit d'amendement 25

- Le règlement intérieur d'une assemblée délibérante peut-il prévoir qu'un amendement ne peut être déposé qu'après avoir fait l'objet d'un examen préalable en commission ?
- L'assemblée délibérante a-t-elle l'obligation de se prononcer sur l'ensemble des amendements qui lui sont soumis ?
- Le fait qu'un amendement n'ait pas été soumis au vote de l'assemblée entache-t-il nécessairement la décision votée d'illégalité ?
- Un président de séance peut-il refuser de mettre en débat un amendement ?

LE DROIT À LA PROTECTION DES ÉLU-ES

La protection en cas d'accident 26

- Quels élus bénéficient de la protection de la collectivité en cas d'accident survenu dans l'exercice de leurs fonctions ?
- Que recouvre la protection due à l' élu en cas d'accident survenu dans l'exercice de ses fonctions ?
- La collectivité peut-elle invoquer la faute de l' élu victime d'un accident pour se dédouaner de sa responsabilité ?
- Un accident de trajet entre-t-il dans le cadre de la protection de l' élu victime d'accident ?

La protection contre les violences subies par les élu-es 26

- Les élus territoriaux peuvent-ils bénéficier de la protection fonctionnelle de leur collectivité ?
- Un élu victime d'une agression dans l'exercice de ses fonctions bénéficie-t-il d'une protection de la collectivité ?
- Quelles obligations pèsent sur la collectivité qui a accordé la protection fonctionnelle à un élu ?
- La famille d'un élu victime de menaces peut-elle bénéficier d'une protection de la part de la collectivité ?
- Un élu peut-il bénéficier de la protection de la collectivité en cas de diffamation ou d'injure formulées par écrit ?

L'engagement de la responsabilité de l' élu-e 27

- L'assurance de protection juridique d'un élu auteur d'une faute personnelle peut-elle être prise en charge par la collectivité ?
- Une collectivité peut-elle accorder la protection fonctionnelle à un élu ayant commis une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ?
- L'assurance de la collectivité peut-elle être engagée en cas de faute de service de l' élu ?
- L' élu faisant l' objet de poursuites pénales bénéficie-t-il d'une protection de la collectivité ?
- Une faute personnelle peut-elle être reprochée au Maire qui s'est battu avec un tiers dans l'exercice de ses fonctions ?

LE DROIT À LA CONTESTATION

La contestation des actes de la collectivité par les élu-es 28

- Un conseiller bénéficie-t-il d'un intérêt à agir à l'encontre des décisions de la collectivité dont il est élu ?
- Dans quel délai un conseiller peut-il engager un recours à l'encontre d'une décision du conseil ?
- Un conseiller municipal peut-il agir en justice à la place de la commune ?

- Un conseiller municipal peut-il prendre part au débat du conseil relatif à l'adoption d'une délibération intéressant une association dont il est membre ?

- Un conseiller peut-il demander l'annulation d'un contrat de recrutement d'un collaborateur de cabinet ?
- Un conseiller n'acceptant pas de participer à la politique de sa collectivité peut-il présenter sa démission ?
- Un adjoint au Maire peut-il démissionner ?
- Un adjoint au Maire peut-il se voir retirer sa délégation ?
- Un élu peut-il voir son mandat suspendu ?

Le contentieux des élections et des désignations 29

- Un candidat à une élection territoriale peut-il en contester la régularité ?
- Peut-on contester l'élection de conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française ?
- Peut-on contester l'élection, au sein d'un conseil municipal, de membres d'une même famille ?
- Dans quel délai un candidat peut-il engager un recours contentieux à l'encontre de l'élection à laquelle il s'est présenté ?
- Peut-on contester la désignation de représentants du conseil au sein d'organismes extérieurs ?
- Quel recours peut-on engager à l'encontre des désignations opérées directement par l'exécutif local ?
- Quel recours peut-on engager à l'encontre de la désignation de représentants du conseil au sein d'EPCL.

C I D E F E

**CENTRE D'INFORMATION, DE DOCUMENTATION,
D'ÉTUDE ET DE FORMATION DES ÉLUS**

10, rue Parmentier • 93 189 Montreuil Cedex
Tél. : 01 48 51 78 78 • Site : www.elunet.org

GAIA
groupement d'avocats interdisciplinaires associés

CABINET GAIA

4 bis, cité Debergue • 75012 PARIS
Tél. : 01 44 85 20 20 • gaia@gaia-avocats.com