

Complémentaire du premier tome « Premiers repères sur l'intercommunalité », ce guide juridique consacré aux conditions de l'exercice du mandat intercommunal détaille les droits et les obligations attachées à ce dernier.

Dans le cadre de l'accompagnement qu'elle offre aux communautés et métropoles adhérentes, l'AdCF propose dans ce document les principaux éléments juridiques qui rythment le mandat intercommunal, depuis la période de l'accès au mandat jusqu'à sa fin. Les nouveaux élus à la découverte du mandat intercommunal pourront s'y référer avec profit tout au long de la mandature.

L'actualisation du guide, qui a été faite pour tenir compte des plus récentes évolutions législatives, permettra également aux élus plus expérimentés de procéder à une mise à jour de leurs connaissances.

Bonne lecture à toutes et tous,



Jean-Luc Rigaut
*Président de l'AdCF -
Intercommunalités de France*



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS P. 3

PARTIE I – L'ACCÈS AU MANDAT P. 6

L'ÉLIGIBILITÉ, L'INÉLIGIBILITÉ ET L'INCOMPATIBILITÉ

- 1. Quelles sont les conditions pour être éligible au mandat de conseiller communautaire ? P. 8
- 2. Quels sont les cas d'inéligibilité au mandat de conseiller communautaire ? P. 9
- 3. Quels sont les cas d'incompatibilité au mandat de conseiller communautaire ? P. 10

L'ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DES ÉLUS EN PÉRIODE PRÉÉLECTORALE

- 1. Au vu des élections de mars 2020, comment la communauté peut-elle être présentée aux citoyens pour leur expliquer l'intérêt d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ? P. 13
- 2. Quelles sont les limites imposées à une communauté qui souhaite communiquer en période préélectorale ? P. 13
- 3. Dans quelle mesure est encadrée la liberté d'un élu qui se présente à une élection ? P. 14

L'ÉLECTION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

- 1. Comment sont déterminés et répartis les sièges du conseil communautaire entre les communes membres ? P. 16
- 2. Quel est le mode de scrutin à utiliser pour élire les conseillers communautaires lors de chaque renouvellement général des conseils municipaux ? P. 18
- 3. Comment procéder à l'élection des membres du bureau ? P. 20
- 4. Qui peut siéger au sein des commissions intercommunales ? P. 24
- 5. Qui peut siéger au sein des organismes extérieurs ? P. 27
- 6. Quelles sont les délibérations à adopter en priorité ? P. 28
- 7. En cas de modification du périmètre de la communauté ou d'une ou plusieurs communes membres, faut-il procéder à la réélection du président et des vice-présidents ? P. 28

L'ÉLECTION ET LE RÔLE DES SUPPLÉANTS DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

- 1. Comment désigner les suppléants des conseillers communautaires titulaires ? P. 30
- 2. Quelles sont les fonctions du suppléant ? P. 30
- 3. Comment sont décomptées les voix en cas d'absence d'un titulaire ? P. 32

PARTIE II – L'EXERCICE DU MANDAT P. 34

LES DÉLÉGATIONS AUX ÉLUS ET AUX AGENTS

- 1. Comment le conseil communautaire peut-il déléguer sa capacité d'ester en justice ? P. 36
- 2. Quelle est la durée d'une délégation ? P. 37

LE DROIT À L'INFORMATION DES ÉLUS

- 1. L'information des conseillers communautaires sur les affaires de la communauté P. 39
- 2. La convocation du conseil communautaire P. 39
- 3. Les élus communautaires doivent-ils nécessairement recevoir la note de synthèse du conseil ? P. 41
- 4. Est-il possible d'enregistrer les séances du conseil communautaire ? P. 41

LA FORMATION DES ÉLUS

1. Le droit à la formation est-il ouvert aux élus communautaires ?
2. Les élus communautaires peuvent-ils bénéficier d'un congé pour se former ?

LES DROITS DE L'OPPOSITION

1. Comment peut-on définir l'opposition au sein du conseil communautaire ?
2. De quels moyens matériels peut bénéficier l'opposition ?
3. Quels peuvent être les moyens d'expression de l'opposition ?

L'INDEMNISATION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

1. Qui peut percevoir des indemnités de fonction ?
2. Que contient l'enveloppe indemnitaire globale ?
3. Quel est le montant des indemnités de fonction pour le président, les vice-présidents et les conseillers communautaires ?
4. Comment un élu communautaire peut-il se faire rembourser ses frais ?

P. 42

P. 42

P. 43

P. 45

P. 45

P. 45

P. 46

P. 47

P. 47

P. 48

P. 48

P. 50

LA CONCILIATION DE L'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE AVEC UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

P. 52

1. Est-il possible, pour un conseiller communautaire, de bénéficier de crédits d'heures ?
2. Dans quelle mesure sont encadrées les autorisations d'absence ?
3. La perte de revenus d'une activité professionnelle due à l'exercice du mandat de conseiller communautaire peut-elle être compensée ?
4. L'exercice du mandat de conseiller communautaire est-il compatible avec une cessation temporaire d'activité professionnelle ?

P. 52

P. 53

P. 53

P. 54

LA PROTECTION DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES

P. 55

PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊT ET DÉLIT DE FAVORITISME

P. 57

1. Quelles sont les personnes susceptibles d'être concernées par ces qualifications pénales ?
2. Quelles sont les précautions à prendre afin d'éviter de courir le risque de poursuites pénales ?

P. 57

P. 58

LA VACANCE TEMPORAIRE DE SIÈGE

P. 60

1. Que faire face à une vacance temporaire parmi les conseillers communautaires ?
2. Qui remplace le président de la communauté en cas de vacance temporaire ?
3. Qu'en est-il pour les vice-présidents ?

P. 60

P. 60

P. 60

LA RÉVOCATION

P. 61

PARTIE III – LA FIN DU MANDAT

P. 62

LA FIN DE L'EXERCICE DU MANDAT D'ÉLU COMMUNAUTAIRE EN COURS DE MANDAT

P. 64

1. Comment un conseiller communautaire peut-il démissionner ?
2. Comment un vice-président ou le président de la communauté peut-il démissionner ?
3. Comment procéder au remplacement d'un membre du bureau ?
4. Un élu communautaire peut-il être démissionné d'office ?
5. Comment remplacer un élu communautaire à la suite de son décès ?

P. 64

P. 66

P. 69

P. 69

P. 70

LA FIN DE L'EXERCICE DES FONCTIONS D'ÉLU COMMUNAUTAIRE À L'ISSUE DU MANDAT

P. 71

1. Dans l'hypothèse où un élu a cessé son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat, est-il assuré de retrouver son emploi à la fin de son mandat ?
2. Existe-t-il d'autres garanties de réinsertion après le mandat ?
3. L'exercice de fonctions au titre d'un mandat d'élu communautaire ouvre-t-il droit à une validation des acquis de l'expérience ?
4. L'élu communautaire peut-il bénéficier du régime de retraite au titre de son mandat ?

P. 71

P. 72

P. 72

P. 73





PARTIE I

L'ACCÈS AU MANDAT

L'éligibilité, l'inéligibilité et l'incompatibilité

Les conditions d'éligibilité et les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité prévus pour les élections au conseil municipal sont applicables aux membres des organes délibérants des communautés et des métropoles (article L. 273-4 du code électoral).

I. QUELLES SONT LES CONDITIONS POUR ÊTRE ÉLIGIBLE AU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ?

L'éligibilité, c'est-à-dire l'aptitude à être élu, suppose la réunion de diverses conditions appréciables à la date du premier tour de scrutin¹.

- Avoir la nationalité française (article L. 44 du code électoral) ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (article L.O. 228-1 du code électoral).
- Dans ce dernier cas, l'article L.O. 255-5 du code électoral créé par l'article 2 de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux, prévoit que la nationalité du candidat doit être portée sur sa déclaration de candidature. En outre, il prévoit que cette déclaration doit être complétée par une déclaration du candidat certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans l'État dont il a la nationalité, ainsi que des documents officiels justifiant qu'il satisfait aux conditions d'éligibilité prévues à l'article L.O. 228-1 du code électoral.
- Être âgé de 18 ans révolus (article L. 228 du code électoral). Cette condition s'apprécie au jour de l'élection et non au jour du dépôt de candidature.
- Avoir satisfait aux obligations du service national (article L. 45 du code électoral).
- Avoir la qualité d'électeur et/ou² être inscrit au rôle des contributions directes de la commune, ou justifier d'y être au 1^{er} janvier de l'année de l'élection (articles L. 44 et L. 228 du code électoral).

S'agissant des ressortissants de l'Union européenne, ils doivent être inscrits sur la liste électorale complémentaire de la commune établie au titre des élections municipales ou remplir les conditions légales autres que la nationalité française pour y figurer et être inscrits au rôle d'une des contributions directes de la commune ou justifier d'y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection (article L.O. 228-1 du code électoral).

Bien qu'un ressortissant de l'Union européenne puisse être élu conseiller communautaire, il ne peut être président ni vice-président d'une communauté (article 88-3 de la Constitution). Il ne peut en outre se voir confier toute délégation de fonction³. Dans ces conditions, il apparaît que dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'élection d'un ressortissant de l'Union européenne n'est possible que si ce dernier est positionné premier après le dernier des adjoints appelés à siéger au sein du conseil communautaire.

À noter que la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux, en créant l'article L.O. 273-2 du code électoral, consacre le droit des ressortissants de l'Union européenne à participer à l'élection des conseillers communautaires dans les mêmes conditions que les électeurs français.

1. Mémento à l'usage des candidats aux élections municipales d'octobre 2013, publié par le ministère de l'Intérieur.

2. Rép. min. publiée au JO Sénat le 2 juin 1994, QE n° 06489.

3. CC, 20 mai 1998, n° 98-400 DC : « qu'une telle prohibition [...] s'oppose à ce qu'un conseiller municipal ressortissant d'un autre État membre, non seulement remplace le maire, dans la plénitude de ses fonctions, en cas d'empêchement de celui-ci, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, mais également à ce que lui soit confiée par le maire toute délégation de fonctions en application de l'article L. 2122-18 du même code ».

2. QUELS SONT LES CAS D'INÉLIGIBILITÉ AU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ?

L'inéligibilité est une situation qui entraîne l'incapacité d'être élu. Doivent être distingués les cas d'inéligibilité absolue (A) des cas d'inéligibilité relative (B) qui rendent inéligibles dans toutes les circonscriptions électorales pour les premiers et dans certaines circonscriptions seulement pour les seconds.

A. Les cas d'inéligibilité absolue

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité précitées ne peuvent en aucun cas être élues. Parmi elles figurent :

- les mineurs et les majeurs placés sous tutelle ou curatelle (article L. 230 du code électoral) ;
- les personnes n'ayant pas satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée (article L. 45 du code électoral) ;
- les individus privés du droit électoral (article L. 230 du code électoral) ;
- les ressortissants de l'Union européenne déchus du droit d'éligibilité dans leur État d'origine (article L.O. 230-2 du code électoral).

D'autres cas d'inéligibilité absolue prévus par la loi sont encadrés dans le temps :

- le contrôleur général des lieux de privation de liberté s'il exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination pendant la durée de ses fonctions (article L. 230-1 du code électoral) ;
- le défenseur des droits pendant la durée de ses fonctions (article L.O. 230-3 du code électoral).

B. Les cas d'inéligibilité relative

Sont inéligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions :

- Depuis moins de trois ans :
 - les préfets de région ;
 - les préfets.
- Depuis moins de deux ans :
 - les sous-préfets ;
 - les secrétaires généraux de préfecture.
- Depuis moins d'un an :
 - les directeurs de cabinet de préfet ;
 - les sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet ;
 - les secrétaires généraux ou chargés de mission pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse.
- Depuis moins de six mois :
 - les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet, en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif⁴ ;
 - les magistrats des cours d'appel ;
 - les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;

4. Cette disposition a été modifiée par la loi dite « Valls » du 17 mai 2013. Jusqu'à présent, les EPCI à fiscalité propre n'étaient pas visés. Pour des exemples concrets d'application de cette disposition, voir le quiz ci-après.

- les officiers et sous-officiers de gendarmerie, ainsi que les officiers supérieurs et généraux des autres corps militaires ;
- les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance ;
- les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ;
- les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;
- les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous-préfecture ;
- en tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie : les ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs des travaux publics de l'État, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l'État.

3. QUELS SONT LES CAS D'INCOMPATIBILITÉ AU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ?

Les cas d'incompatibilité avec des mandats (A) ou fonctions (B) ont été revus avec la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014, afin de prendre en compte les mandats exécutifs communautaires. Ils constituent une interdiction faite au titulaire d'un mandat politique de cumuler celui-ci avec des fonctions qui pourraient en compromettre l'exercice. L'élu doit ainsi choisir entre le mandat qu'il a sollicité et la fonction incompatible.

A. Les incompatibilités de mandat

	Conseiller municipal	Conseiller départemental	Conseiller régional	Maire, maire délégué et adjoint au maire	Président et vice-président du conseil général	Président et vice-président du conseil régional	Président et vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale	Président et vice-président d'un syndicat mixte	Sénateur	Député	Parlementaire européen
Conseiller municipal	Pas plus de deux mandats différents								Pas plus d'un mandat supplémentaire, sachant que le mandat de conseiller municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants n'est pas pris en compte		
Conseiller départemental											
Conseiller régional											
Maire, maire délégué et adjoint au maire											
Président et vice-président du conseil général											
Président et vice-président du conseil régional											
Président et vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale											
Président et vice-président d'un syndicat mixte											
Sénateur	Pas plus d'un mandat supplémentaire, sachant que le mandat de conseiller municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants n'est pas pris en compte										
Député											
Parlementaire européen											

Cumul possible

Incompatible

Le précédent tableau indique les différentes incompatibilités de mandats, ainsi que les limites imposées par le législateur en matière de cumul.

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdit notamment le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et avec le mandat de député ou de sénateur.

Jusqu'à présent, le mandat de simple conseiller communautaire n'a jamais été pris en compte dans les règles de non-cumul.

L' élu qui se trouve en situation d'incompatibilité de mandat a l' obligation de démissionner du mandat de son choix dans un délai de 30 jours à compter de la date de l' élection qui l' a placé dans cette situation.

À défaut d' option, deux situations doivent être distinguées :

- si l' élu en cause est un député ou un sénateur, son mandat acquis le plus récemment prend fin de plein droit ;
- à l' inverse, si l' élu placé dans une telle situation est un élu local ou un parlementaire européen, son mandat le plus ancien prend fin de plein droit (articles L. 46-1 et L. 46-2 du code électoral).

Si l' élu acquiert un troisième mandat par le mécanisme de « suivant de liste », il doit démissionner du mandat de son choix dans un délai de 30 jours à compter de la date de la vacance du siège dans lequel il a été élu.

À défaut d' option, le remplacement sera assuré par le candidat suivant, dans l' ordre de la liste (article L. 46-1 du code électoral).

B. Les incompatibilités de fonction

Ne peuvent plus être élus conseiller communautaire en vertu de l' article 23 de la loi « Valls » (article L. 237-1 du code électoral) :

- les agents employés par une communauté ou par une de ses communes membres ;
- les agents salariés au sein d' un centre intercommunal d' action sociale créé par la communauté.

Plus classiquement, ne peuvent être élus conseiller communautaire :

- les préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture ;
- les fonctionnaires des corps de conception, de direction, de commandement et d' encadrement de la police nationale ;
- les représentants légaux des établissements publics de santé, des hospices publics et des maisons de retraite publiques dans la ou les communes de rattachement de l' établissement où ils sont affectés ;
- les militaires de carrière ou assimilés (sauf réservistes exerçant une activité en vertu d' un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité).

Les personnes précitées élues membres d' un conseil communautaire doivent choisir entre l' acceptation du mandat ou la conservation de leur emploi dans un délai de dix jours à compter de la proclamation des résultats du scrutin.

À défaut, la conservation de leur emploi sera réputée acquise (article L. 237 du code électoral).

En cas d' incompatibilité de mandat ou de fonction pour une cause survenue postérieurement à son élection, le conseiller est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet (article L. 239 du code électoral).

Pour des exemples concrets d' application de cette disposition, voir le quiz ci-après.

QUIZ

EST INÉLIGIBLE AU MANDAT COMMUNAUTAIRE...	VRAI	FAUX	COMMENTAIRES
... le directeur d'une société d'économie mixte dont le capital est majoritairement détenu par une communauté.			Il est éligible comme tout agent salarié d'une personne morale autre que la communauté ⁵ .
... un agent salarié au sein d'une communauté en position de détachement.			Il n'est pas considéré comme « agent salarié communautaire » ⁶ .
... un agent salarié au sein d'une communauté qui a cessé tout service malgré le rejet de sa demande de mise en disponibilité.			Dès lors que sa demande a été rejetée, l' élu demeure en position d'activité ⁷ .
... un agent salarié ayant adressé au président de la communauté un courrier indiquant sa volonté de quitter son emploi au cas où il serait élu.			Le courrier est sans incidence sur la situation d'inéligibilité, dès lors que la démission n'était pas effective avant les élections ⁸ .
... un chef d'entreprise ayant passé un marché public avec la communauté.			Il ne peut être qualifié d'entrepreneur de service public communautaire ⁹ .
... un adjoint à un directeur de service du conseil régional ne disposant pas de délégation de pouvoir ou de signature.			Il est inéligible compte tenu de sa qualification, de son niveau hiérarchique et de la nature des fonctions qu'il exerçait en réalité ¹⁰ .
... le directeur général d'une association créée par le conseil départemental.			L'association ne peut être regardée comme ayant la nature d'un service du conseil départemental ¹¹ . Attention, toutefois, aux associations transparentes qui sont considérées comme des services de la collectivité publique ¹² .

EST INÉLIGIBLE AU MANDAT DE CONSEILLER MUNICIPAL D'UNE COMMUNE MEMBRE D'UNE COMMUNAUTÉ...	VRAI	FAUX	COMMENTAIRES
... le directeur de cabinet de la communauté.			Le directeur de cabinet peut se présenter dans une commune non membre de la communauté concernée. S'il souhaite se présenter dans une commune membre du groupement, il devra démissionner de ses fonctions au moins six mois avant les élections municipales.
... le chef de service d'une communauté.			Jusqu'à présent, la loi permettait aux agents communautaires d'être conseillers municipaux à condition que la commune ne les désigne pas comme conseillers communautaires. La loi « Valls » a mis fin à cette possibilité pour les agents cités au 8° de l'article L. 231 du code électoral. Le Conseil d'État rappelle de manière constante que la liste des inéligibilités n'est pas nominativement exhaustive. Il a ainsi considéré qu'il « appartient au juge de l'élection, saisi d'un grief relatif à l'inéligibilité d'un candidat à une élection municipale, de rechercher, lorsque le poste que l'intéressé occupe au sein d'une collectivité territoriale n'est pas mentionné en tant que tel au 8° de l'article L. 231 du code électoral, si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles qui sont exercées par les personnes mentionnées par ces dispositions » (CE, 12 décembre 2014, n° 382528).
... le chef du service finance de la ville-centre de la communauté.			À condition qu'il se présente dans une commune autre que celle dans laquelle il travaille. Il est possible d'être agent municipal dans une commune et conseiller municipal dans une autre, même si les communes dont il s'agit appartiennent au même groupement.

5. CE, 2 décembre 1977, Élection municipale de Lignières ; rép. min. publiée au JO Sénat le 5 juillet 2012, QE n° 23855.

6. CE, 20 décembre 1989, Élection municipale de Valence-d'Albigeois, req. n° 108573.

7. CE, 30 octobre 1996, req. n° 177124.

8. CE, 29 juillet 2002, req. n° 239848.

9. CE, 15 octobre 1969, Ville du Touquet, req. n° 76949 ; rép. min. publiée au JO Sénat le 15 juillet 2010, QE n° 14505.

10. CE, 29 juin 1990, Élections municipales de Castanet-Tolosan, req. n° 109105 et 109180.

11. CE, 19 juin 1996, req. n° 173499.

12. Rép. min. publiée au JO AN le 6 octobre 2009, QE n° 59794.

L'encadrement de la liberté d'expression des élus en période préélectorale

L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, ainsi que les nouvelles modalités de désignation des conseillers communautaires sont autant d'éléments qui doivent être portés à la connaissance de la population, même en période préélectorale. Or, la communication institutionnelle est limitée afin de ne pas constituer de la propagande électorale, qu'elle provienne de la communauté ou de l'élu lui-même.

1. AU VU DES ÉLECTIONS DE MARS 2020, COMMENT LA COMMUNAUTÉ PEUT-ELLE ÊTRE PRÉSENTÉE AUX CITOYENS POUR LEUR EXPLIQUER L'INTÉRÊT D'UNE ÉLECTION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT ?

La communauté doit être précautionneuse lorsqu'elle communique en période préélectorale, qui commence le premier jour du sixième mois précédant les élections. À ce titre et afin de ne pas influencer sur le comportement des électeurs, l'information transmise doit veiller au respect de quatre principes traditionnels, constitutifs d'un faisceau d'indices pour le juge administratif¹³.

- L'antériorité : l'initiative de l'action de communication doit avoir un caractère habituel. Elle ne doit pas avoir été lancée spécifiquement pour soutenir un candidat¹⁴.
- La régularité : l'action – le plus souvent une publication ou une manifestation – doit s'inscrire dans la périodicité prévue par la collectivité.
- L'identité : la forme du support de communication ne doit pas être modifiée à l'approche des élections.
- La neutralité : la communication institutionnelle doit avoir un caractère purement informatif¹⁵.

Afin de se prémunir de tout risque, les communautés ne doivent pas :

- aborder les thèmes de campagne du candidat sortant ;
- évoquer les actions réalisées au cours de son mandat ;
- mettre en valeur le candidat sortant ;
- adopter un style rédactionnel propre à la communication électorale.

2. QUELLES SONT LES LIMITES IMPOSÉES À UNE COMMUNAUTÉ QUI SOUHAITE COMMUNIQUER EN PÉRIODE PRÉÉLECTORALE ?

Le premier jour du sixième mois précédant les élections, soit à compter du 1^{er} septembre 2019 pour les élections locales des 15 et 22 mars 2020 :

- interdiction de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués (article L. 52-8 du code électoral) ;
- Interdiction de réaliser des campagnes de promotion publicitaire de sa gestion et de ses réalisations (article L. 52-1 du code électoral ; Conseil d'État, 5 juin 1996, élection municipale de Morhange, n° 173642).

13. CE, 10 juillet 2009, Élections municipales de Briançon, req. n° 322070 : « L'ensemble des publications et événements mentionnés plus haut ont, à raison de leur répétition, de leur contenu et, s'agissant des publications, de leur caractère spécial, présenté le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la ville prohibée par les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral ».

14. CE, 15 janvier 1997, Élections municipales de Villeurbanne, req. n° 176828 : « Compte tenu de son contenu et de la date de son lancement, (le magazine) «Objectif» présente, pour partie, le caractère d'un document de propagande dont M. G..., maire sortant, a tiré bénéfice pour sa campagne électorale ».

15. TA de Melun, 22 mai 2001, Élections municipales de Saint-Pathus, req. n° 11179 : « Le site internet de la mairie, dès lors qu'il se contente de donner des informations d'ordre administratif et ne présente aucune information pouvant s'apparenter à de la propagande électorale, ne constitue pas un avantage direct ou indirect consenti par la collectivité au candidat ».

Il est recommandé, pour la communauté intéressée par le scrutin, de ne pas mettre à disposition du candidat sortant des photographies¹⁶, du personnel¹⁷ ou encore des moyens mis à disposition des groupes d'élus¹⁸.

3. DANS QUELLE MESURE EST ENCADRÉE LA LIBERTÉ D'UN ÉLU QUI SE PRÉSENTE À UNE ÉLECTION ?

Bien que le code électoral prévoit des interdictions à l'égard des conseillers communautaires candidats en période préélectorale (A), aucune disposition ne les empêche de participer à toutes manifestations publiques ou organisées par des tiers (B). Aussi doivent-ils veiller à ne pas profiter de leur fonction lorsqu'ils candidatent à un autre mandat électoral (C).

A. Les interdictions prévues par le code électoral

SIX MOIS AVANT LE MOIS DE L'ÉLECTION :

Interdiction de réaliser une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité (article L. 52-I du code électoral).

SIX MOIS AVANT QUE L'ÉLECTION SOIT ACQUISE :

Interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (article L. 50-I du code électoral).

Interdiction de tout affichage relatif à l'élection en dehors de l'emplacement prévu à cet effet ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe (article L. 51 du code électoral).

Interdiction de l'utilisation, à des fins de propagande électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (article L. 52-I du code électoral).

À PARTIR DE LA VEILLE DU SCRUTIN JUSQU'À ZÉRO HEURE :

Interdiction de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents (article L. 9 du code électoral).

Interdiction de diffuser tout message ayant le caractère de propagande électorale par tout moyen de communication au public par voie électronique (article L. 49 du code électoral).

Interdiction de procéder à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat (article L. 49-I du code électoral).

Le candidat sortant doit veiller particulièrement à ne pas utiliser les supports d'information de la communauté afin de se valoriser : site internet, blog, magazine, journal d'information, éditoriaux...

À titre d'illustration, la diffusion d'un bulletin, moins de six mois avant le premier tour des élections cantonales à l'ensemble des électeurs d'une commune, dressant un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité et établissant une liste des divers projets que la municipalité entendait réaliser a été assimilée à une campagne de promotion prohibée par le juge administratif¹⁹.

Les éditoriaux des magazines communautaires devront, de ce fait, être les plus neutres possibles.

16. CE, 9 janvier 1997, Élections municipales de Caluire-et-Cuire, req. n° 176796 : « M.Y... a utilisé, pour la confection d'une brochure diffusée au cours de sa campagne électorale, de nombreux clichés photographiques appartenant à la commune de Caluire-et-Cuire ; que la disposition de ces clichés a constitué pour l'intéressé un « avantage », au sens des dispositions précitées de l'article L. 52-8 ».

17. CE, 10 juin 1996, Élections cantonales de Metz III, req. n° 162476 : « Mme X... a utilisé pour les besoins de sa campagne certains personnels communaux [...] qu'il en sera fait en l'espèce une juste appréciation en réintégrant dans le compte de campagne de Mme X... une somme de 3 000 F ».

18. CE, 20 décembre 2002, Élections municipales de Cahors, req. n° 239739 : « M. X..., conseiller général du Lot et candidat aux élections municipales de Cahors, en mars 2001, a bénéficié, pour la préparation et l'organisation de sa campagne électorale, de la collaboration active de M. B..., chargé de mission du département du Lot, affecté au groupe des élus de l'opposition au sein du conseil général, et a utilisé des locaux et le matériel de bureau, qui les équipait, appartenant à ce département ; que, toutefois, cette collaboration et cette utilisation ont eu lieu, en l'espèce, à l'insu du département ; que c'est dès lors à tort que le tribunal administratif de Toulouse a estimé que M. X... avait bénéficié, de la part du département du Lot, de dons prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral ».

19. CE, 28 juillet 1993, Fourcade, req. n° 142586.

B. La participation des candidats sortants à diverses manifestations

En période préélectorale, la participation des conseillers communautaires candidats à des manifestations publiques ne doit pas être dénuée de prudence, afin de ne pas être assimilée à de la propagande électorale.

Ont été jugées conformes au droit électoral :

- l'organisation d'une fête quelques jours avant le scrutin, dès lors qu'une telle manifestation avait été organisée par la municipalité les années antérieures dans des conditions identiques²⁰ ;
- la cérémonie de présentation des vœux à la population, dès lors qu'elle s'inscrit dans les manifestations habituelles de la commune²¹ ;
- une réunion destinée à présenter l'équipe municipale et les services municipaux aux nouveaux arrivants dans la commune²² ;

Lors de telles manifestations, le comportement du maire ne doit pas outrepasser le rôle normal d'un élu²³.

À l'inverse, ont constitué une violation des dispositions du code électoral :

- l'inauguration d'une bibliothèque municipale ouverte depuis un an et d'une station d'épuration en fonctionnement depuis quelques mois²⁴ ;
- l'organisation de la visite d'un parc à laquelle la population a été invitée à participer par tracts de la collectivité quelques jours avant le scrutin²⁵ ;
- l'organisation d'une fête au coût largement supérieur à celui des années précédentes²⁶.

Enfin, il est à noter qu'un conseiller communautaire candidat peut se rendre à des manifestations organisées par des tiers à condition toutefois qu'une pluralité politique soit respectée et que l'élu ne mette pas en avant son programme²⁷.

C. L'hypothèse d'un élu candidat à un autre mandat électoral

Lorsqu'un élu communautaire se porte candidat à un autre mandat électoral, il doit veiller à ne pas tirer profit de sa situation, afin de ne pas influencer sur le vote des citoyens.

Le juge a estimé qu'étaient de nature à compromettre les résultats du scrutin :

- l'envoi de lettres visant à solliciter le suffrage des électeurs par un candidat au mandat de conseiller général en qualité de maire et de président d'un office départemental d'HLM, au motif qu'il avait utilisé les listes de locataires que l'office avait transmises à la mairie²⁸ ;
- la diffusion d'un bulletin municipal à moins de six mois du premier tour des élections cantonales dressant un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité et comportant un éditorial et diverses photos du maire candidat au mandat de conseiller général²⁹ ;
- l'activité d'une association, créée à l'initiative d'un maire candidat au mandat de conseiller général, consistant à organiser des loteries au soutien de sa campagne électorale³⁰.

20. CE, 11 mars 2002, req. n° 236542.

21. CE, 31 décembre 2008, req. n° 317830.

22. CE, 22 novembre 1995, req. n° 163105.

23. CE, 31 décembre 2008, req. n° 317830.

24. CE, 7 mai 1997, Élections municipales d'Annonay, req. n° 176788.

25. CE, 25 septembre 1995, req. n° 163051.

26. CE, 13 janvier 1997, Élections municipales de Gignac, req. n° 173688.

27. CE, 17 juin 1999, req. n° 322085.

28. CE, 20 février 1987, req. n° 70279.

29. CE, 28 juillet 1993, req. n° 142586.

30. CE, 25 octobre 1993, req. n° 139441.

L'élection des conseillers communautaires

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans les communes où les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste – dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Dans le même temps, elle instaurait de nouveaux principes, énoncés à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, en matière de répartition des sièges entre communes membres au sein du conseil communautaire.

Saisi dans le cadre d'un contentieux à l'occasion duquel la commune de Salbris contestait leur constitutionnalité, le juge constitutionnel a conclu que les dispositions alors en vigueur – issues de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 – étaient contraires à la constitution dans la mesure où, en ne posant que la condition de « tenir compte » des populations municipales, elles permettaient « *qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée*³¹ ».

À la suite de cette décision, le législateur a inséré de nouvelles dispositions permettant l'accord local par la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015, de façon à être en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

I. COMMENT SONT DÉTERMINÉS ET RÉPARTIS LES SIÈGES DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE ENTRE LES COMMUNES MEMBRES ?

Les communautés et métropoles peuvent potentiellement bénéficier d'une latitude dans la composition de l'organe délibérant, sous réserve de ce que permet la configuration locale du nombre de leurs communes et de leurs habitants, eu égard aux critères prévus par la loi.

Pour ce faire, elles doivent, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de chaque commune ou inversement, établir le nombre et la répartition des sièges de leur organe délibérant sous réserve du respect de plusieurs principes. Les règles applicables aux accords locaux comportent des spécificités selon qu'il s'agit d'une communauté de communes ou d'agglomération, d'une part (B), ou d'une communauté urbaine ou d'une métropole, d'autre part (C). À défaut de s'accorder sur une telle répartition, s'applique, de plein droit, une répartition prévue en l'absence d'accord local (A).

A. La répartition de sièges prévue hors accord local

- La loi attribue un nombre de sièges à chaque communauté en fonction de la strate démographique à laquelle elle appartient (voir tableau issu de l'article L. 5211-6-1 du CGCT en annexe).
- Les populations à prendre en compte sont celles authentifiées par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
Exemple : pour le renouvellement général prévu en mars 2020, il conviendra de prendre en compte le décret n° 2018-1328 du 28 décembre 2018.
- La répartition du nombre de sièges entre les communes membres s'effectue à la représentation proportionnelle. Seules y participent les communes qui disposent d'une population municipale supérieure au quotient suivant (non arrondi) :

31. Cons. const., 20 juin 2014, n° 2014-405 QPC, considérant 6.

Population municipale de la communauté
Nombre de sièges du tableau

Le nombre de sièges ainsi attribués est arrondi à l'entier inférieur.

- Les sièges restants sont répartis, entre les communes, selon la règle de la plus forte moyenne, à partir du ratio suivant :

Population municipale de la commune
Quotient

La commune qui obtiendra la plus forte moyenne obtiendra le siège. Cette opération est à répéter autant de fois qu'il y a de sièges à répartir.

Le résultat obtenu est toujours arrondi à l'entier inférieur.

La loi prévoit qu'en cas d'égalité de la plus forte moyenne entre les communes, lors de l'attribution du dernier siège, chacune de ces communes se voit attribuer un siège.

- À l'issue de cette répartition, les communes n'ayant obtenu aucun siège se voient automatiquement octroyer un « siège de droit ».
- Si une commune obtient plus de la moitié des sièges du conseil communautaire, son nombre de sièges sera réduit à la moitié des sièges du conseil arrondi à l'entier inférieur. Les sièges qui se trouvent non attribués seront ensuite répartis entre les autres communes, selon la règle de la plus forte moyenne.
- Si le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges est réduit, afin qu'il soit inférieur ou égal à celui des conseillers municipaux.
- Dans les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines (les métropoles sont exclues de ce dispositif d'ajustement), lorsque les sièges de droit représentent plus de 30 % des sièges prévus par le tableau, 10 % de sièges supplémentaires devront être obligatoirement répartis entre les communes, selon la règle de la plus forte moyenne.

B. Dans les communautés de communes et d'agglomération, la répartition des sièges du conseil communautaire entre les communes membres peut faire l'objet d'un accord qui sera encadré par cinq règles

- Un nombre maximal ne doit pas être dépassé au total. Selon les cas, il peut être jusqu'à 10 % ou 25 % supérieur au nombre total qui s'appliquerait en l'absence d'accord ;
- Le nombre de sièges attribués à chaque commune doit correspondre à sa place dans l'ordre démographique ;
- Chaque commune doit obtenir au minimum un siège ;
- Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- Sous réserve de satisfaire aux précédents critères, la part des sièges attribués à une commune doit correspondre, sauf exceptions, à sa part dans la population à plus ou moins 20 %.

C. Dans les communautés urbaines et les métropoles, la répartition d'un volant supplémentaire de sièges du conseil communautaire peut faire l'objet d'un accord qui sera encadré par cinq règles

Il est à noter que la possibilité de conclure ce type d'accord local n'est pas ouverte aux communautés urbaines ayant automatiquement bénéficié, dans la répartition des sièges qui s'appliquerait en l'absence d'accord, du volant de 10 % de sièges supplémentaires (lorsque le nombre de sièges de droit attribués à leurs communes membres excède de 30 % le nombre de sièges prévu au tableau qui leur est applicable)³².

Dans les communautés urbaines concernées, et en tout état de cause dans les métropoles, il est possible de conclure un accord local qui doit répondre aux conditions suivantes :

³². CGCT, art. L. 5211-6-I, V.

- Il peut être attribué jusqu'à 10 % de sièges « supplémentaires » aux communes. En d'autres termes, cette répartition ne saurait avoir pour effet de réduire le nombre de sièges initialement attribués à une commune lors de la répartition de droit commun ;
- Le nombre de sièges attribués à chaque commune doit correspondre à sa place dans l'ordre démographique ;
- Chaque commune doit obtenir au minimum un siège ;
- Le nombre de sièges attribués à une commune ne peut être supérieur à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant ;
- Sous réserve de satisfaire aux précédents critères, la part des sièges attribués à une commune doit correspondre, sauf exceptions, à sa part dans la population à plus ou moins 20 %.

ANNEXE

- Tableau sur la répartition des sièges, issu de l'article L. 521 I-6-I du CGCT.

2. QUEL EST LE MODE DE SCRUTIN À UTILISER POUR ÉLIRE LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES LORS DE CHAQUE RENOUVELLEMENT GÉNÉRAL DES CONSEILS MUNICIPAUX ?

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct depuis mars 2014.

Avant cette date, les conseillers communautaires étaient désignés par et parmi les conseillers municipaux au scrutin uninominal majoritaire à deux ou trois tours. Ils sont, depuis mars 2014, désignés directement par les citoyens dans les communes où les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste, à savoir dans les communes de 1 000 habitants et plus (A). Dans les autres communes, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal, désignés dans l'ordre du tableau (B).

Pour apprécier le seuil de 1 000 habitants et déterminer le scrutin applicable, il convient de se référer au dernier chiffre de population municipale³³ authentifié avant l'élection (article R. 25-1 du code électoral), c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2020 pour les élections municipales qui se dérouleront la même année. Concrètement, ce chiffre est établi conformément aux dispositions du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population. Ce décret prévoit notamment que les populations légales ont pour date de référence statistique le 1^{er} janvier de l'année « n-2 » et qu'elles entrent en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année « n+1 ». Ainsi, la population authentifiée au 1^{er} janvier 2020 aura pour date de référence statistique le 1^{er} janvier 2017.

33. La notion de population municipale est définie à l'article R. 21251-1 du CGCT. Elle comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune, les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune, et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

A. L'élection des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus

Les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux. Deux listes distinctes représentant les candidats au mandat de conseiller municipal et les candidats au mandat de conseiller communautaire doivent être présentées sur un seul et même bulletin de vote.

Afin que l'ensemble des conseillers communautaires soient également élus conseillers municipaux, la présentation de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doit obéir aux règles suivantes :

- la liste des candidats au mandat de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, majoré d'un, si ce nombre est inférieur à cinq, et de deux, si ce nombre est supérieur à cinq ;
- les candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal ;
- la liste est composée alternativement de candidats de chaque sexe ;
- tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent de la même manière et dans le même ordre en tête de la liste des candidats au conseil municipal ;
- tous les candidats au mandat de conseiller communautaire figurent au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal.

Si, dans une commune, le nombre de sièges de conseiller communautaire excède les trois premiers cinquièmes du nombre de sièges de conseiller municipal, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire reprend l'ordre de présentation de la liste des candidats au conseil municipal.

La liste qui a recueilli, sinon la majorité absolue des suffrages exprimés, du moins le plus grand nombre de voix se voit attribuer un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, les sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Puis, sont répartis les sièges restants entre toutes les listes à la proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les sièges de conseiller communautaire sont répartis par application des suffrages exprimés dans l'ordre de présentation des candidats sur la liste des candidats au conseil municipal.

Concrètement, les premiers candidats de la liste sont automatiquement fléchés, jusqu'à ce que soit atteint le premier quart des candidats au conseil communautaire. Les autres candidats peuvent ne pas être les « suivants de liste », à condition que l'ordre de présentation des candidats de la liste municipale soit respecté et que le nombre de noms à faire figurer sur la liste du conseil communautaire n'excède pas les trois premiers cinquièmes de la liste du conseil municipal.

À noter que la démission d'un élu de sa fonction de maire ne remet pas en cause son mandat d'élu communautaire, dès lors qu'il demeure conseiller municipal.

B. L'élection des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants

Les conseillers communautaires issus de communes dont les conseils municipaux ne sont pas élus au scrutin de liste sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau.

L'article L. 2121-1 II du CGCT précise les modalités du classement dans l'ordre du tableau des membres du conseil municipal. Après le maire, obligatoirement désigné conseiller communautaire, prennent rang les adjoints, puis les simples conseillers municipaux.



POUR ALLER PLUS LOIN

3. COMMENT PROCÉDER À L'ÉLECTION DES MEMBRES DU BUREAU ?

Les adjoints sont classés selon l'ordre de leur élection. Ils ne sont pas tenus de respecter les règles de parité, contrairement aux adjoints au maire des communes de 1 000 habitants et plus, dans la mesure où ils sont élus au scrutin uninominal (article L. 2122-7-1 du CGCT modifié par l'article 29 de la loi « Valls »). Quant aux conseillers municipaux, leur rang est déterminé par ancienneté de leur élection depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ou par le plus grand nombre de suffrages obtenus s'ils ont été élus le même jour et par priorité d'âge en cas d'égalité de voix.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, une élection du maire intervenant en cours de mandat a pour effet une nouvelle désignation des conseillers communautaires selon le nouvel ordre du tableau établi à cette occasion³⁴.

AdCF, « L'accès au mandat intercommunal : questions-réponses juridiques », novembre 2019.

Le bureau d'une communauté comprend le président, un ou plusieurs vice-présidents et éventuellement un ou plusieurs autres membres qui ont été désignés comme conseillers communautaires, mais qui n'ont pas la qualité de vice-présidents. En d'autres termes, aucune personne ne disposant seulement de la qualité de conseiller communautaire ne peut siéger au sein du bureau.

Après le renouvellement général des conseillers municipaux, le conseil communautaire se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires (article L. 5211-6 du CGCT). Lors de cette première séance, les membres du bureau doivent être élus, à commencer par le président de la communauté.

Les membres du bureau demeurent en fonctions jusqu'à l'élection de leurs successeurs. À ce titre, le président de la communauté sortant exerce ses fonctions jusqu'à ce que le doyen d'âge prenne la présidence de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection de son successeur.

ÉTAPE N° 1

LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE ÉLIT LE PRÉSIDENT AU SCRUTIN SECRET À LA MAJORITÉ ABSOLUE.

CONVOCATION

Il revient au président sortant de convoquer le conseil communautaire, dans la mesure où son mandat expire lors de l'installation du nouveau conseil (article L. 2122-15 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2 ; cette disposition s'applique à l'ensemble des membres du bureau). Si le président est démissionnaire, cette compétence est dévolue à un vice-président, dans l'ordre des nominations³⁵.

En 2017, le Conseil d'État a jugé³⁶ que, dans le cas d'une communauté nouvellement créée, c'est au maire de la commune où a été fixé le siège de la communauté qu'il revient de procéder à cette convocation. La solution retenue dans cet arrêt n'apparaît cependant pas applicable lors du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, selon la Direction générale des collectivités locales, pour les raisons détaillées ci-dessus.

34. C. élect., art. L. 273-12 modifié par L. n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, art. 5.

35. CE, 2 mars 1909, Élections d'Irissarry.

36. CE, 25 octobre 2017, Commune de Koungou, n° 410195.

Adressée par écrit au domicile des conseillers, la convocation doit contenir la mention spéciale de l'élection (articles L. 2122-8 et L. 2122-10 du CGCT)³⁷.

Elle est mentionnée au registre des délibérations et publiée ou affichée à la porte de la communauté (article L. 2122-10 du CGCT). En pratique, l'affichage a lieu, dans des panneaux vitrés ou grillagés, sur le mur extérieur de la communauté ou d'un immeuble intercommunal proche de celle-ci³⁸.

PRÉSIDENTENCE

La présidence de la séance au cours de laquelle est élu le président de la communauté est assurée par le plus âgé des membres du nouveau conseil communautaire jusqu'à l'élection du nouveau président (article L. 5211-9 du CGCT).

MODALITÉS

En principe, la séance de l'élection se déroule en public. Toutefois, le conseil communautaire peut se réunir à huis clos, sous réserve de respecter les conditions fixées par l'article L. 5211-11 du CGCT.

Aucun acte de candidature n'est obligatoire³⁹.

Un conseiller communautaire empêché d'assister à une séance peut accorder à un collègue de son choix, c'est-à-dire à tout membre du conseil⁴⁰, pouvoir écrit de voter en son nom⁴¹. Ce pouvoir écrit doit comporter la désignation du mandataire et l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat est donné. Cette possibilité de pouvoir écrit est applicable lorsque le conseil communautaire est appelé à élire le président⁴².

Bien que le scrutin soit secret, l'utilisation d'enveloppes, d'isoloir ou d'urne n'est pas obligatoire. Dans plusieurs arrêts successifs, le Conseil d'État a été amené à préciser que les articles L. 62 et L. 63 du code électoral, qui prescrivent l'usage d'isoloirs et d'urnes lors des opérations de vote, ne sont pas applicables à l'élection des maires et de leurs adjoints. Ainsi, selon le juge, « l'absence d'un tel matériel n'est pas, par elle-même, de nature à vicier la régularité du scrutin⁴³ ». Toutefois, une telle absence ne doit pas avoir pour effet de mettre en évidence ou de contrôler le sens du vote émis par les conseillers⁴⁴.

QUORUM

Pour que le conseil communautaire puisse valablement délibérer lors de l'élection du président et des vice-présidents, le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance⁴⁵, soit au moment où le doyen d'âge prend la présidence de la séance. Ainsi, le fait que plusieurs conseillers communautaires quittent la séance avant les résultats du vote n'affecte pas l'élection, dès lors que le quorum a été respecté en début de séance⁴⁶.

37. Voir également pour une annulation d'élection d'un maire pour ce motif : CE, 3 mai 1929, *Élections à Aubry*.

38. Rép. min. publiée au JO Sénat le 1^{er} mars 2007, QE n° 25420.

39. CE, 23 janvier 1984, *Élection du maire et des adjoints de Chapdeuil*.

40. CE 24 septembre 1990, *Gaucher*.

41. Article L. 2121-20 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.

42. CE 22 janvier 1965, *Élection du maire de Sarcelles* ; circulaire du 9 août 2006 relative à l'élection et au mandat des assemblées et des exécutifs locaux (NOR-INTA-06-00075-C).

43. CE, 15 juillet 1960, *Élections de Vého* ; CE, 10 janvier 1990, *Élections de Calleville*, req. n° 108849.

44. CE, 29 décembre 1989, *Élections municipales de Méharicourt*, req. n° 108922 : « L'élection d'un maire ou d'un adjoint est réputée irrégulière si les conditions de déroulement du scrutin ont permis de connaître le sens du vote d'au moins un conseiller » ; CE, 11 mars 2009, *Élections municipales de Blavignac*, req. n° 317002 : « Si l'élection du maire ou d'un adjoint n'est pas effectuée au scrutin secret, cette circonstance est de nature à entraîner son annulation alors même que le candidat a recueilli la totalité des suffrages exprimés » (en l'espèce, le maire et les adjoints ont été désignés oralement sans aucune forme de scrutin).

45. CE, 31 mars 1909, *Élections à Frambouhans*.

46. Conseil d'État, 27 novembre 1935, *Élections à Vellechevreux* ; CE, 11 décembre 1987, n° 77054.

Il faut pour cela que plus de la moitié des conseillers soient présents et non pas la moitié plus un⁴⁷. Les conseillers absents qui ont donné procuration à un membre du conseil ne sont donc pas pris en compte dans le calcul du quorum.

Concrètement, le quorum doit excéder le nombre de conseillers présents divisé par deux.

Exemple :

Sur 23 conseillers en exercice, il faut que 12 conseillers soient présents afin que le quorum soit atteint ($23/2 = 11,5$, soit 12 arrondi à l'entier supérieur).

Sur 28 conseillers en exercice, il faut que 15 conseillers soient présents afin que le quorum soit atteint ($28/2 = 14$, soit 15 pour que le nombre soit supérieur à la moitié).

Si le quorum n'est pas atteint après la première convocation, le président doit indiquer sur le registre des délibérations que le conseil communautaire ne s'est pas trouvé en nombre suffisant pour délibérer et que la séance consacrée à l'élection est renvoyée à une date ultérieure immédiatement précisée. Toutefois, l'élection faite après la seconde convocation est valable quel que soit le nombre de conseillers présents (article L. 2121-17 du CGCT).

ÉLECTION

Le président est élu au premier tour de scrutin s'il obtient la majorité absolue des suffrages exprimés. Sinon, un deuxième tour est nécessaire.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (article L. 2122-7 du CGCT).

Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonctions, le président d'une communauté, dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, est tenu d'adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts⁴⁸.

ÉTAPE N° 2

APRÈS L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT, LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE PEUT ÉLIRE LE OU LES VICE-PRÉSIDENTS ET, LE CAS ÉCHÉANT, LES AUTRES MEMBRES DU BUREAU AU SCRUTIN SECRET À LA MAJORITÉ ABSOLUE.

Jusqu'en 2015, l'état du droit permettait au conseil de décider d'élire les vice-présidents et les autres membres du bureau lors d'une séance ultérieure⁴⁹. Depuis lors, la première réunion du conseil doit être celle de « l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau » (article L. 5211-6 du CGCT).

PRÉSIDENTENCE

Dès que son élection est acquise, le président nouvellement élu prend immédiatement ses fonctions. À ce titre, il prend la présidence de la séance au cours de laquelle seront élus les vice-présidents et les autres membres du bureau.

47. TA de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez.

48. Loi n° 2013-908 du 11 octobre 2013, art. 11.

49. Rép. min. publiée au JOAN le 19 août 2014, QE n° 52963.

LA FIXATION DU NOMBRE DE VICE-PRÉSIDENTS

Le conseil communautaire peut, s'il le souhaite, tout d'abord délibérer pour réviser le nombre de vice-présidents dans la limite de 20 % de l'effectif total de l'assemblée délibérante et d'un nombre maximum de 15 vice-présidents (20 dans les métropoles). À la majorité des deux tiers de ses membres, l'organe délibérant de la communauté peut toutefois fixer un nombre de vice-présidents supérieur, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif (article L. 5211-10 du CGCT).

À noter que le nombre de vice-présidents n'a pas à apparaître dans les statuts de la communauté puisque, selon l'article L. 5211-10 du CGCT, cette décision ne relève pas de la compétence des communes, mais du conseil communautaire seul. Cette mention apparaît généralement dans le règlement intérieur du conseil.

Dans un arrêt du 22 mai 2012, le Conseil d'État a cependant précisé que les statuts d'une intercommunalité pouvaient fixer « *les règles de répartition des sièges au sein du bureau de la communauté de communes* » – ce qui relève désormais d'un arrêté préfectoral – mais pas « *les règles d'inéligibilité des candidats à ces sièges* ». En l'espèce, le juge administratif a validé des statuts qui précisaient que « *le vice-président ne peut être de la même commune que celle du président*⁵⁰ ».

ÉLECTION

Les vice-présidents et les autres membres du bureau sont successivement élus selon le même mode de scrutin et selon les mêmes conditions de quorum que le président⁵¹. Le juge administratif considère ainsi toute élection des vice-présidents, et éventuellement d'autres membres du bureau, au scrutin de liste comme illégale⁵².

Leur élection est liée à celle du président. Ainsi, une nouvelle élection du président conduit à une nouvelle élection des vice-présidents et des autres membres du bureau.

La composition du bureau communautaire ne doit pas être obligatoirement paritaire⁵³, même lorsque tout ou partie des conseillers communautaires ont été désignés au suffrage universel direct.

ÉTAPE N° 3

IMMÉDIATEMENT APRÈS LA DÉSIGNATION DES MEMBRES DU BUREAU, LE SECRÉTAIRE DE SÉANCE RÉDIGE LE PROCÈS-VERBAL DE L'ÉLECTION EN DEUX EXEMPLAIRES.

Doivent y figurer le nombre de conseillers présents, le nombre de suffrages exprimés et le nombre de suffrages obtenus par chacun des candidats à chaque tour de scrutin.

Voir en ce sens la question sur le décompte des voix en cas d'absence d'un titulaire dans la rubrique « Suppléance ».

Transcrit sur le registre des délibérations, le procès-verbal est signé par tous les conseillers présents à la séance où mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

50. CE, 22 mai 2012, req. n° 350660, Mme A.

51. Rép. min. publiée au JO Sénat le 10 juillet 2008, QE n° 04251 ; CE, 11 mars 2009, Élection des membres du bureau de la communauté d'agglomération du Drouais, req. n° 319243. En l'espèce, le juge a annulé l'élection par un vote public à main levée des membres du bureau du conseil communautaire.

52. CE, 23 avril 2009, Syndicat départemental d'énergie de la Drôme, req. n° 319812.

53. Rép. min. publiée au JO AN le 8 avril 2008, QE n° 16956.

Les nominations sont rendues publiques par voie d’affichage dans les 24 heures, à la porte de la communauté (articles L. 2122-12 et R. 2122-1 du CGCT).

Un exemplaire du procès-verbal est transmis au représentant de l’État dans le département. Dès lors, il devient exécutoire de plein droit⁵⁴.

ANNEXES

- Exemple de délibération fixant le nombre de vice-présidents au sein du bureau de la communauté.
- Exemple de délibérations et de procès-verbal relatifs à l’élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau de la communauté.
- Exemple de convocation à la première réunion du conseil communautaire comprenant la mention spéciale de l’élection.

4. QUI PEUT SIÉGER AU SEIN DES COMMISSIONS INTERCOMMUNALES ?

A. Les commissions thématiques

Chaque conseil communautaire a la faculté de créer des commissions chargées d’étudier les questions qui lui sont soumises soit par l’administration, soit à l’initiative de l’un de ses membres (article L. 2121-22 du CGCT). Ces commissions peuvent être créées tout au long du mandat des conseillers communautaires, bien qu’elles le soient traditionnellement lors de la première réunion du conseil. Elles sont présidées de droit par le président de la communauté.

Siègent au sein des commissions, les conseillers communautaires, mais également, en vertu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les conseillers municipaux des communes membres de la communauté, si le conseil communautaire le décide (article L. 5211-40-1 du CGCT).

Par renvoi de l’article L. 5211-1 du CGCT à l’article L. 2121-22 du même code, les commissions des communautés comprenant au moins une commune de 1 000 habitants et plus doivent respecter le principe de la représentation proportionnelle, afin de permettre l’expression pluraliste des élus⁵⁵. Le législateur n’a pas imposé une procédure particulière pour la constitution de ces commissions, contrairement à celle des commissions d’appel d’offres, qui obéit à la règle de la représentation proportionnelle au plus fort reste. De fait, le conseil doit rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l’assemblée délibérante⁵⁶. Toutefois, garantir le droit d’expression des élus n’est pas aisé dans la mesure où chaque élu peut, à tout moment et quelle que soit son appartenance à une liste, se déclarer d’opposition⁵⁷.

54. Article L. 2132-1 du CGCT ; rép. min. publiée au JO Sénat le 2 avril 2009, QE n° 06891.

55. CAA de Versailles, 23 juin 2005, req. n° 03VE02988 : « En n’accordant sur l’ensemble des commissions qu’un siège à la liste RVC, le conseil municipal avait méconnu le principe de la représentation proportionnelle dont les dispositions précitées de l’article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales imposent le respect pour permettre l’expression pluraliste des élus ».

56. Rép. min. publiée au JO Sénat le 25 janvier 2007, QE n° 24750.

57. CAA de Versailles, 13 décembre 2007, req. n° 06VE00383 : « Tout élu doit être regardé comme n’appartenant pas à la majorité municipale au sens des dispositions précitées, dès lors qu’il exprime publiquement sa volonté, par-delà des désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l’opposition ».

B. La commission d'ouverture des plis dans le cadre d'une délégation de service public (CDSP)

La commission est composée par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, son président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Ces membres constituent les membres titulaires de la commission.

Ces modalités doivent également être observées pour l'élection de suppléants. Ils doivent être en nombre égal à celui des membres titulaires.

Par ailleurs, peuvent participer à la commission, avec voix consultative, des personnalités ou un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.

La commission est chargée d'ouvrir les plis contenant les candidatures ou les offres, et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après différentes vérifications (article L. 1411-5 du CGCT).

C. La commission d'appel d'offres (CAO)

Chaque conseil communautaire doit créer une commission d'appel d'offres à caractère permanent. En pratique, elle est constituée lors de la première réunion du conseil communautaire⁵⁸.

L'organe collégial intervenant dans la procédure de passation du marché est régie par l'article L. 1414-2 du CGCT, lequel renvoie à l'article L. 1411-5 du même code quant à sa composition.

Elle se compose ainsi du président, membre de droit, en qualité d'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public, ou son représentant, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein. Le nombre de suppléants est égal à celui des titulaires.

Les membres titulaires et suppléants de la commission d'appel d'offres sont élus, au scrutin secret, à la représentation proportionnelle au plus fort reste. En cas d'égalité des restes, le siège revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages ou, en cas de nombre de suffrages identique, au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Peuvent participer aux réunions de la commission d'appel d'offres d'autres membres avec voix consultative, lorsque les règles relatives au fonctionnement de la commission le prévoient.

Afin que le quorum soit atteint, plus de la moitié des membres ayant voix délibératives doivent être présents. Toutefois, lorsque ce quorum n'est pas atteint après une première convocation, la commission d'appel d'offres peut se réunir valablement à la suite d'une nouvelle convocation sans condition de quorum.

Concernant les règles de fonctionnement spécifiques, il incombe à chaque collectivité publique de les définir.

D. La commission intercommunale des impôts directs

Selon l'article 1650 A du code général des impôts, dans les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes issues de communautés de villes ou de districts, les communautés de communes de plus de 500 000 habitants et les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle, le conseil communautaire peut instituer une commission intercommunale des impôts directs.

58. Rép. min. publiée au JO Sénat le 10 septembre 2009, QE n° 09012.

Le rôle de cette commission est de se substituer aux commissions communales pour désigner des locaux types à retenir pour l'évaluation par comparaison de la valeur locative des locaux commerciaux et biens divers visés à l'article 1498 du code général des impôts, ainsi que de donner un avis sur les évaluations foncières de ces mêmes biens proposés par l'administration fiscale (articles 1504 et 1505 du code général des impôts).

Elle se compose de onze membres, dont le président de la communauté, ou un vice-président délégué, et dix commissaires. Ces derniers doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, être âgés de 25 ans au moins, jouir de leurs droits civils, être inscrits aux rôles des impositions directes locales de la communauté ou des communes membres, être familiarisés avec les circonstances locales et posséder des connaissances suffisantes pour l'exécution des travaux confiés à la commission. Enfin, l'un d'entre eux doit être domicilié en dehors du périmètre de la communauté.

Les membres titulaires et suppléants, en nombre égal, sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables dressée par le conseil communautaire sur proposition des communes membres.

En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante. Toutefois, aucune décision ne peut être prise s'il y a moins de neuf membres présents.

E. La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

Les communautés de plus de 50 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'elles exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

S'agissant des communautés dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, une telle création est facultative.

Des conseillers communautaires désignés dans le respect de la représentation proportionnelle et des représentants d'associations locales nommés par le conseil communautaire composent cette commission, présidée de droit par le président de la communauté.

Peuvent participer aux réunions de la commission consultative des services publics locaux toute personne, avec voix consultative, dont l'audition paraît utile.

Cette commission doit être saisie par le conseil communautaire, par voie de délibération⁵⁹.

F. La commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées

Les communautés compétentes en matière de transport ou d'aménagement de l'espace sont dans l'obligation de créer une commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées, dès lors qu'elles comptent 5 000 habitants et plus.

Les communautés dont la population est inférieure à ce seuil d'habitants peuvent procéder à une telle création.

Présidée par le président de la communauté, la commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées comprend des représentants de la communauté, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. La liste des membres est arrêtée par le président. Aucune disposition n'empêche le président d'ouvrir la composition de cette commission à d'autres représentants⁶⁰.

⁵⁹. Rép. min. publiée au JO Sénat le 27 avril 2006, QE n° 22023.

⁶⁰. Rép. min. publiée au JO AN le 25 mars 2008, QE n° 8054.

ANNEXES

- Exemple de délibération créant des commissions communautaires.
- Exemple de délibération relative à l'élection des membres siégeant au sein des commissions communautaires.
- Exemple de délibération relative à l'élection des membres de la commission d'appel d'offres d'une communauté.

5. QUI PEUT SIÉGER AU SEIN DES ORGANISMES EXTÉRIEURS ?

La notion d'organisme extérieur fait référence aux structures dans lesquelles une communauté contribue à l'exercice de certaines compétences avec d'autres entités. Il s'agit le plus souvent de syndicats mixtes, de sociétés d'économie mixte, de sociétés publiques locales, d'associations ou encore de centres intercommunaux d'action sociale.

Des règles propres à chaque organisme extérieur encadrent la représentation des communautés au sein même de ces structures.

En général, il appartient au conseil communautaire de procéder à la désignation des conseillers appelés à représenter la communauté au sein d'organismes extérieurs. Toutefois, le président peut procéder à une telle désignation lorsque les textes régissant l'organisme extérieur lui donnent expressément cette compétence⁶¹.

Dans un syndicat mixte fermé ou ouvert, les articles L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT prévoient que le choix de l'organe délibérant de la communauté dotée d'une fiscalité propre peut porter sur :

- l'un de ses membres ;
- tout conseiller municipal d'une commune membre.

Pour l'élection des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre au sein d'un syndicat mixte fermé, les règles font l'objet d'une évolution à venir :

- jusqu'au 29 février 2020, le choix de l'organe délibérant pouvait porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, hormis les agents employés par un syndicat ou une de ses communes membres ;
- à partir du 1^{er} mars 2020, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

À noter qu'un avis du Conseil d'État⁶², en date de 1986, est venu préciser que « *la personne appelée à représenter une collectivité territoriale dans un organisme extérieur, même si elle est désignée par l'assemblée délibérante de la collectivité, peut être choisie en dehors de cette assemblée* ».

Ces propos sont à relativiser dans la mesure où ils n'ont pas fait l'objet de dispositions expresses depuis 1986. Par ailleurs, visant directement les collectivités territoriales, et en l'absence de renvoi opéré aux dispositions relatives aux communes, notamment à l'article L. 2121-33 du CGCT, rien ne semble indiquer que ces propos s'appliquent aux dispositions relatives aux communautés.

Il convient de préciser que les suppléants des conseillers communautaires titulaires, dans la mesure où leurs fonctions sont aléatoires et ponctuelles, ne peuvent être désignés parmi les membres du conseil communautaire pour siéger au sein d'un organisme extérieur⁶³.

61. Rép. min. publiée au JO Sénat le 4 décembre 2008, QE n° 05776.

62. CE, avis n° 341.140, 1986, représentation des collectivités locales par des fonctionnaires.

63. Rép. min. publiée au JO Sénat le 18 mars 2010, QE n° 10821.

ANNEXE

- Exemple de délibération désignant les conseillers communautaires au sein d'un organisme extérieur.

6. QUELLES SONT LES DÉLIBÉRATIONS À ADOPTER EN PRIORITÉ ?

- Élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau.
- Création des commissions intercommunales et élection de leurs membres.
- Élection des membres de la commission d'appel d'offres et éventuellement d'autres commissions spécifiques prévues par la loi (commission des services publics locaux, commission intercommunale des impôts directs...).
- Élection des représentants au sein des organismes extérieurs.
- Délégation de pouvoir du conseil communautaire vers le président et/ou le bureau.
- Adoption du règlement intérieur.
- Fonctionnement des groupes d'élus.
- Indemnités des élus communautaires.
- Orientations et crédits ouverts au titre du droit à la formation des élus communautaires.

ANNEXE

- Exemple de règlement intérieur d'une communauté.

7. EN CAS DE MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ OU D'UNE OU PLUSIEURS COMMUNES MEMBRES, FAUT-IL PROCÉDER À LA RÉÉLECTION DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS ?

Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, les conditions de désignation des conseillers siégeant dans une communauté dont le périmètre a été modifié sont déterminées par l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

	EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ	FUSION DE PLUSIEURS COMMUNES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ	RETRAIT D'UNE OU PLUSIEURS COMMUNES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ	CRÉATION / FUSION DE PLUSIEURS COMMUNAUTÉS
NOUVELLE RÉPARTITION DES SIÈGES				
DÉSIGNATION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES SUPPLÉMENTAIRES PAR LES COMMUNES CONCERNÉES				
RENOUVELLEMENT TOTAL DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE AVEC RÉÉLECTION DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS				
COMMENTAIRES	Il est procédé à une telle désignation dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT.	La commune nouvelle bénéficie d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées dans le respect de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.	Il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges : les sièges attribués aux communes retirées sont supprimés. Si un vice-président occupait l'un de ces sièges, sa vice-présidence devient vacante et a vocation à être nouvellement pourvue. Si le président est concerné, il est nécessaire de le réélire, ainsi que l'ensemble des membres du bureau.	Une telle fusion entraîne la création d'une nouvelle personnalité juridique*. Doivent donc être de nouveau élus les membres du bureau. * Voir en ce sens la rubrique « Élection ».
	Bien que la réélection du président et des vice-présidents ne soit pas obligatoire, aucune disposition n'empêche le président de démissionner, afin de permettre l'organisation de nouvelles élections dans le cadre de la refonte complète de la gouvernance.			

Quid des conseillers siégeant au sein d'organismes extérieurs ?

En cas de création / fusion de plusieurs communautés :

Il doit être procédé au renouvellement total du conseil communautaire. La fusion implique la création d'une nouvelle personnalité juridique.

Dès lors, elle entraîne l'élection d'un nouveau président, de nouveaux vice-présidents et d'autres membres du bureau de la communauté, mais également la désignation des conseillers siégeant au sein des commissions intercommunales et des organismes extérieurs.

En cas d'extension du périmètre de la communauté :

Il doit être seulement procédé à la désignation des conseillers communautaires supplémentaires par les communes concernées.

L'élection réalisée sur le fondement de l'article L. 5211-6-2 doit se faire par un vote au scrutin secret⁶⁴. Le juge a précisé que le vote peut se faire de manière informelle (nul besoin obligatoire d'urnes ou d'isoloirs). Un vote manuscrit sur papier libre est donc possible, de même qu'un vote au moyen de bulletins préimprimés, à condition que tous les candidats en bénéficient. Dans la négative, la procédure est viciée.

Rien n'empêche toutefois le président de démissionner, notamment quand l'extension du périmètre de la communauté est importante. Dans ce cas, une nouvelle désignation des conseillers communautaires siégeant au sein des organismes extérieurs est nécessaire.

⁶⁴. CE, 12 juillet 2017, n° 409475.

L'élection et le rôle des suppléants des conseillers communautaires

Initialement, seules les communautés de communes et d'agglomération pouvaient désigner un ou plusieurs délégués suppléants appelés à siéger au conseil communautaire avec voix délibérative, en cas d'empêchement d'un ou plusieurs titulaires (articles L. 5214-7 et L. 5216-3 du CGCT). Le législateur est venu sensiblement modifier ces dispositions, sans pour autant réduire le rôle du suppléant. Enfin, il convient de s'interroger sur la manière dont sont décomptées les voix en cas d'absence d'un titulaire.

I. COMMENT DÉSIGNER LES SUPPLÉANTS DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES TITULAIRES ?

Les communes membres ne disposant que d'un seul siège bénéficient d'un suppléant (article L. 5211-6 du CGCT). Dès lors, indépendamment de la taille et de la catégorie juridique de la communauté, et même si elle n'a pas été prévue par ses statuts, la désignation d'un suppléant devient obligatoire pour ce type de commune. Dès lors qu'une commune bénéficie de deux sièges ou plus, elle ne peut avoir de suppléant au sein du conseil.

Le suppléant n'est pas élu au scrutin uninominal et secret à la majorité absolue, comme le prévoyait l'article 8 de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010.

- Dans les communes de 1 000 habitants et plus, il s'agit du conseiller municipal suivant celui qui est conseiller communautaire sur la liste des candidats au mandat communautaire (article L. 273-10 du code électoral).
- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il s'agit du premier membre du conseil municipal suivant celui qui est conseiller communautaire dans l'ordre du tableau (article L. 273-12 du code électoral). Le maire étant le conseiller titulaire, le premier adjoint sera automatiquement le conseiller suppléant, sauf si le maire démissionne de ses fonctions, tout en restant conseiller municipal. Dans cette hypothèse, le suppléant ne sera plus le premier adjoint, mais le conseiller municipal qui suivra le maire démissionnaire dans le nouvel ordre du tableau.

2. QUELLES SONT LES FONCTIONS DU SUPPLÉANT ?

Le suppléant peut participer avec voix délibérative aux réunions du conseil communautaire en cas d'absence du délégué titulaire, dès lors que ce dernier en a avisé le président (article L. 5211-6 du CGCT).

En modifiant la rédaction de l'article L. 5211-6 précité, par la suppression de l'expression « *et si celui-ci n'a pas donné procuration à un autre délégué* », l'article 8 de la loi dite « Pé-lissard-Sueur⁶⁵ » a confirmé la prééminence de la suppléance sur l'attribution de procuration de vote en cas d'absence d'un conseiller titulaire. Cette position avait été rappelée afin que la représentation communale au sein des communautés soit garantie⁶⁶.

C'est seulement en cas d'empêchement de son suppléant que le conseiller communautaire pourra donner pouvoir écrit de voter en son nom à un autre conseiller de son choix⁶⁷.

65. Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

66. Rép. min. publiée au JO Sénat le 22 octobre 2009, QE n° 10626.

67. Rép. min. publiée au JO Sénat le 26 avril 2001, QE n° 32753.

UN SUPPLÉANT PEUT-IL...	OUI	NON	COMMENTAIRES
... obtenir des délégations de fonction ?			La fonction de suppléant définie par la loi est aléatoire et ponctuelle. Ainsi, un suppléant ne peut être élu à des fonctions telles que vice-président ou membre du bureau. Il ne peut pas présider de commission dans la mesure où une telle présidence revient de droit au président de la communauté. Désigner un suppléant en tant que vice-président d'une commission apparaît en outre contestable juridiquement ⁶⁸ . Les suppléants ne peuvent être considérés comme « membres de l'organe délibérant » ⁶⁹ .
... être membre du bureau du conseil communautaire ?			
... suppléer un titulaire membre du bureau du conseil communautaire ?			
... être élu président ou vice-président d'une commission thématique du conseil ?			
... être présent lorsque le conseil communautaire siège à huis clos et que son titulaire y est présent ?			En qualité de conseiller municipal, le suppléant peut siéger au sein d'une commission intercommunale si le conseil communautaire le décide (article L. 521 I-40-I du CGCT).
... siéger au sein d'une commission thématique du conseil communautaire ?			
... assister au conseil communautaire quand son conseiller titulaire est présent ?			Le suppléant est habilité à assister aux séances du conseil communautaire, même lorsque le conseiller titulaire est présent, dans la mesure où ces séances sont publiques (article L. 2121-18 par renvoi de l'article L. 521 I-1 du CGCT).
... siéger au sein d'un organisme extérieur ?			Les suppléants ne peuvent être désignés au sein d'un organisme extérieur comme représentants de la communauté, dans le cas où le texte législatif ou réglementaire régissant cet organisme précise que ces représentants sont choisis par l'assemblée délibérante en son sein exclusivement ⁷⁰ . Toutefois, ils peuvent siéger au sein d'un syndicat mixte (article L. 571 I-1).
... remplacer un titulaire démissionnaire lorsque la commune dispose de plusieurs sièges de conseiller communautaire ?			Dans les communes où les conseillers sont élus au scrutin de liste, le remplacement est assuré par le suivant sur la liste des candidats aux mandats de conseiller communautaire, élu conseiller municipal et de même sexe que le conseiller démissionnaire (article L. 273-10 du code électoral). Dans les autres communes, en l'occurrence les communes de moins de 1 000 habitants, le remplacement est assuré par le conseiller municipal suivant, dans l'ordre du tableau, qui n'exerce pas de mandat de conseiller communautaire (article L. 273-12 du code électoral). Voir en ce sens la partie sur la démission.
... remplacer un titulaire démissionnaire lorsque la communauté dispose d'un seul siège de conseiller communautaire et que : - soit il n'y a pas eu, en cours de mandat, de nouvelle répartition de sièges ; - soit il y a eu, en cours de mandat, une nouvelle répartition de sièges, mais que le nombre de sièges de la commune concernée n'a pas été modifié ?			Le remplacement est assuré par le suppléant, lequel est, aux termes du CGCT et du code électoral, la personne qui serait amenée à devenir conseiller communautaire en cas de cessation définitive du mandat. Voir en ce sens la partie sur la démission.
... remplacer un titulaire démissionnaire lorsque le mandat du conseiller communautaire a pour origine l'élection par le conseil municipal intervenue en cours de mandat, après une nouvelle répartition des sièges ?			Dans ce cas, une nouvelle élection par le conseil municipal est nécessaire (article L. 521 I-6-2 du CGCT). Son choix peut porter sur tout conseiller municipal, y compris s'il ne figurait pas (« fléché ») en tant que candidat au conseil communautaire, lors du précédent renouvellement général des conseils.
... être destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant ?			L'envoi, aux conseillers suppléants, des convocations et des documents qui y sont annexés constitue une obligation (article L. 521 I-6 du CGCT).
... être destinataire de l'envoi de la note de synthèse ?			La note de synthèse doit accompagner la convocation aux séances de l'organe délibérant dans les communautés comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 2121-12 du CGCT par renvoi de l'article L. 521 I-1 du même code). Vu que les suppléants doivent être destinataires des convocations et des documents qui y sont annexés (article L. 521 I-6 du CGCT), ils sont par conséquent destinataires de la note de synthèse dans les communautés comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

68. Rép. min. publiée au JO Sénat le 26 juin 2006, QE n° 25042.

69. Rép. min. publiée au JO Sénat le 12 novembre 2009, QE n° 10821.

70. CE, 27 juillet 2005, req. n° 274315 ; rép. min. publiée au JO Sénat le 12 novembre 2009, QE n° 10821.

3. COMMENT SONT DÉCOMPTÉES LES VOIX EN CAS D'ABSENCE D'UN TITULAIRE ?

Le conseil communautaire délibère valablement uniquement lorsque le quorum est atteint (article L. 2121-17 par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Pour être atteint, la majorité des conseillers en exercice doivent être présents à la séance. Cela suppose que plus de la moitié des conseillers soient présents et non pas la moitié plus un⁷¹.

Les conseillers auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote, ou les enjoint de ne pas le faire, ne doivent pas être pris en compte pour le calcul du quorum.

En cas d'absence :

- Si le conseiller titulaire dispose d'un suppléant, ce dernier a voix délibérative. De fait, sa présence entre dans le calcul du quorum⁷².
- Si le titulaire ne dispose pas de suppléant ou si son suppléant est lui-même empêché, il peut donner pouvoir de voter en son nom au titulaire de son choix (article L. 2121-20 par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Dans ce cas, sa voix n'est pas prise en compte pour le calcul du quorum⁷³.

Si le quorum n'a pas été atteint après une première convocation régulièrement faite, la délibération est valable sans condition de quorum après une nouvelle convocation (article L. 2121-17 par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Encore est-il nécessaire que la délibération porte sur les mêmes questions que celles de la première réunion où le quorum n'a pas été atteint⁷⁴. C'est pourquoi le président de la communauté doit indiquer sur le registre des délibérations que le conseil communautaire ne s'est pas trouvé en nombre suffisant pour délibérer et qu'ainsi la séance est renvoyée à une date ultérieure immédiatement précisée.

Exemple :

Nombre de sièges : 40

Nombre de sièges pourvus : 40

Nombre de conseillers titulaires présents : 32

Nombre de conseillers titulaires absents : 8

Nombre de conseillers suppléants présents dotés du droit de vote : 3

Nombre de procurations : 2

Nombre de votants : 37

- dont oui : 25
- dont non : 5
- dont vote blanc : 2
- dont abstention : 5

Le conseil communautaire compte 40 membres effectivement en exercice.

Lors de cette réunion, 32 conseillers titulaires sont présents physiquement et 3 conseillers titulaires absents sont représentés par leur suppléant doté du droit de vote.

Enfin, 2 des 32 conseillers titulaires présents sont dotés d'une procuration de vote de leurs collègues absents.

71. TA de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez.

72. CE, 19 janvier 1983, n° 33241 : « Sur les sept conseillers présents lors de la mise en discussion d'une délibération relative au remboursement de certaines dépenses exposées par la commune, trois d'entre eux étaient intéressés à l'affaire, et donc légalement tenus de s'abstenir. Par suite, le conseil municipal, qui ne comprenait que quatre conseillers ayant le droit de prendre part au vote, ne se trouvait pas en nombre suffisant pour délibérer » ; rép. min. publiée au JO Sénat le 5 octobre 2006, QE n° 24262.

73. TA de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez.

74. CE, 20 janvier 1937, Crochet.

Le quorum est atteint si plus de la moitié des conseillers effectivement en exercice sont présents à la séance, à savoir 21 conseillers au moins ($40/2 = 20$, soit 21 pour que le nombre soit supérieur à la moitié). En l'espèce, le quorum est atteint, puisque 35 membres sur 40 sont présents à la séance.

Si des conseillers présents s'abstiennent de voter ou votent blanc, ces circonstances sont sans incidence sur le calcul du quorum⁷⁵. Toutefois, il n'en est pas de même sur le calcul de la majorité absolue, afin que la délibération soit valablement adoptée. En effet, cette majorité se calcule exclusivement en fonction des suffrages exprimés, c'est-à-dire en fonction de ceux qui prennent clairement position sur l'objet du vote, soit par « oui », soit par « non ».

Sur les 37 votants, 25 se sont prononcés « pour », 5 « contre », 2 ont voté blanc et 5 autres se sont abstenus. De fait, 32 votants, dont 25 « pour » et 5 « contre », se sont exprimés valablement.

La majorité absolue requiert plus de la moitié du nombre de suffrages exprimés. En l'espèce, afin d'être valablement adoptée, la délibération doit recueillir plus de la moitié de 32 suffrages exprimés, soit 17 votes favorables au moins ($32/2 = 16$, soit 17 pour que le nombre soit supérieur à la moitié). Avec un total de 25 votes « pour », la délibération est adoptée à la majorité des suffrages exprimés.

Au cas où le nombre de votants soit un nombre impair, la délibération est valablement adoptée si elle recueille plus de la moitié des suffrages exprimés, arrondie à l'entier supérieur. Si 29 suffrages sont exprimés, 15 votes « pour » au moins devront être réunis pour que la délibération soit valablement adoptée ($29/2 = 14,5$, soit 15 arrondi à l'entier supérieur).

RAPPEL

- Majorité absolue : plus de la moitié des voix.
- Majorité relative (ou simple) : plus de voix que n'en a obtenues un autre concurrent.
- Majorité qualifiée : majorité exigeant des conditions plus difficiles à réunir que la majorité absolue (ex. : majorité des 2/3).
- Unanimité : totalité des voix.

À noter que la notion d'unanimité a fait l'objet d'une réponse ministérielle. Jusqu'à présent, cette notion renvoyait à l'ensemble des suffrages exprimés⁷⁶. Une réponse ministérielle de juillet 2013⁷⁷ indique que l'unanimité, en matière d'attribution de compensation, renvoie à l'ensemble des membres du conseil communautaire et non uniquement à l'ensemble des suffrages exprimés.

75. Article L. 65 du code électoral : « Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés ».

76. Rép. min. publiée au JO Sénat le 24 mars 2005, QE n° 15666.

77. Rép. min. publiée au JO AN le 30 juillet 2013, QE n° 23253.



PARTIE II

L'EXERCICE DU MANDAT



Les délégations aux élus et aux agents

Afin de renforcer l'efficacité de l'action administrative, la loi autorise la mise en œuvre de diverses délégations propres à chaque mandat.

	DÉLÉGATION DE POUVOIR (ARTICLE L. 5211-10 DU CGCT)	DÉLÉGATION DE FONCTION (ARTICLE L. 5211-9 DU CGCT)	DÉLÉGATION DE SIGNATURE (ARTICLE L. 5211-9 DU CGCT)
DÉLÉGAN	Conseil communautaire.	Président de la communauté.	Président de la communauté.
DÉLÉGATAIRE	Président, vice-présidents ayant reçu délégation du président, bureau dans son ensemble.	Vice-présidents et, à défaut, autres membres du bureau. Le choix parmi les vice-présidents n'est pas conditionné par l'ordre du tableau ⁷⁸ .	DGS, DGAS, DGST, DST, responsables de service.
ÉTENDUE	Partielle et limitative (exceptions listées au 6° alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT).	Partielle et précise ⁷⁹ .	Partielle.
ADOPTION	Par délibération. La délégation vise de façon abstraite le titulaire d'une fonction.	Par arrêté. La délégation vise une personne désignée nominativement et de façon discrétionnaire.	
EFFET	Mesure permettant au délégant de se décharger d'une partie de ses tâches sans qu'il soit dessaisi de ses pouvoirs. Le délégataire agit et prend les décisions au nom du délégant, ce qui suppose une relation de confiance entre le délégant et son délégataire. Dans le cas des délégations de pouvoir accordées par le conseil ⁸⁰ , le délégataire doit lui faire état des décisions prises sur délégation chaque fois qu'il se réunit.		
CONTREPARTIE	Nécessité de rendre compte au délégant.	Contrôle et responsabilité du délégant, lequel peut intervenir à tout moment dans les affaires déléguées ⁸¹ .	

Au sein des communautés, alors que le régime des délégations de fonction et de signature est analogue à celui applicable aux communes, la délégation de pouvoir obéit à un principe contraire à celui de l'article L. 2122-22 du CGCT. Au lieu d'énumérer les attributions pouvant faire l'objet de délégation, l'article L. 5211-10 du CGCT énonce un principe de liberté assorti d'exceptions. Or, en vertu de l'article L. 5211-2 du CGCT, les dispositions relatives au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres des communautés. Le Conseil d'État a affirmé dans un avis que l'article L. 5211-10 du CGCT trouve seul à s'appliquer pour ce type de délégation⁸².

D'une manière générale, il convient de rappeler que, pour être régulières, les délégations doivent être prévues par un texte.

Si la délégation de pouvoir se formalise par l'adoption d'une délibération du conseil communautaire, les délégations de signature et de fonction se formalisent par la signature d'un arrêté du président de la communauté.

Dans tous les cas, les décisions portant délégation doivent faire l'objet d'une publication ou d'un affichage, ainsi que d'une transmission au préfet pour être exécutoires⁸³.

78. CE, 2 février 1934, Marius Barthès.

79. CE, 12 mars 1975, Commune de Loges-Margueron, req. n° 93439.

80. Dans les intercommunalités, les délégations de pouvoir ne sont pas assimilées à un transfert de compétence : CE, avis, 17 décembre 2003, Préfet du Nord, req. n° 258616 ; CE, 2 mars 2010, Réseau ferré de France, req. n° 325255 ; DGCL, « Guide pratique de l'intercommunalité », 2006.

81. Rép. min. publiée au JO Sénat le 4 mai 1995, QE n° 10284.

82. CE, avis, 17 décembre 2003, Préfet du Nord, req. n° 258616.

83. Rép. min. publiée au JO Sénat le 22 août 2013, QE n° 04528.

ANNEXES

- Exemple de délibération ayant pour objet la délégation de pouvoir du conseil communautaire vers le président de la communauté.
- Exemple d'arrêtés du président de la communauté portant délégation de pouvoir et de signature.

I. COMMENT LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE PEUT-IL DÉLÉGUER SA CAPACITÉ D'ESTER EN JUSTICE ?

S'agissant plus précisément de la capacité d'ester en justice, l'article L. 5211-9 du CGCT prévoit que le président « *représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale* ». Comme le maire, le président de la communauté ne peut ester en justice qu'après délibération ou sur délégation du conseil communautaire⁸⁴.

Pour procéder à une telle délégation, une délibération du conseil communautaire est nécessaire. La délibération doit préciser le contenu de la délégation accordée, laquelle peut être générale⁸⁵ ou limitée. Rien n'empêche ensuite le président, si la délibération l'y autorise, de subdéléguer à un vice-président la fonction d'ester en justice au nom de la communauté⁸⁶.

Le titulaire de la délégation doit pouvoir justifier de sa qualité à agir, sous peine d'irrecevabilité de son action (article R. 431-4 du code de justice administrative). À ce titre, le juge examinera la délibération du conseil communautaire donnant délégation au président pour ester en justice⁸⁷ et, le cas échéant, l'arrêté du président portant délégation à l'adjoint de cette compétence⁸⁸.

À noter qu'en cas d'urgence, le président peut agir sans autorisation préalable du conseil communautaire⁸⁹.

2. QUELLE EST LA DURÉE D'UNE DÉLÉGATION ?

La durée des délégations ne peut excéder celle des mandats tant du délégant que du délégataire⁹⁰. Néanmoins, le délégant peut y mettre fin à tout moment, soit par délibération s'il s'agit d'une délégation de pouvoir⁹¹, soit par arrêté s'il s'agit d'une délégation de fonction ou de signature (article L. 5211-9 du CGCT).

Dans tous les cas, le retrait d'une délégation n'a pas à être motivé dans la mesure où il n'est pas assimilé à une sanction⁹². Toutefois, s'agissant de la délégation de fonction, le juge administratif s'assure que le retrait a été effectué dans l'intérêt du service⁹³ ou qu'il est lié à la bonne marche de l'administration communautaire⁹⁴. Peuvent ainsi justifier le retrait d'une délégation de fonction la mise en cause en des termes vifs de la politique suivie par

84. CE, 25 novembre 2002, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes, req. n° 217704.

85. CE, 27 juillet 1988, Époux Gohin, req. n° 81698.

86. CE, 27 juillet 1988, Époux Gohin, req. n° 81698.

87. CAA de Bordeaux, 30 décembre 1991, req. n° 89BX01557.

88. CAA de Lyon, 6 novembre 2003, req. n° 98LY01815.

89. CE Section, 28 novembre 1980, Établissements Roth, req. n° 17732.

90. CE Ass., 9 mai 1958, Consorts Frette.

91. CE, 30 décembre 2003, req. n° 249402.

92. CE, 29 juin 1990, de Marin contre Commune de Levallois-Perret, req. n° 86148.

93. CE, 11 avril 1973, Nemez.

94. CE, 30 juin 1986, Commune d'Aix-en-Provence contre Mme Joissains, req. n° 73093.

le président de l'exécutif local⁹⁵, des dissensions apparues à l'occasion du vote du budget⁹⁶ ou portant sur des projets importants de la collectivité⁹⁷, ou encore des désaccords persistants sur divers aspects de la gestion de la collectivité⁹⁸.

À la suite d'une telle décision et dès lors qu'un vice-président est dépourvu de délégation de fonction, le conseil communautaire doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions (article L. 2122-18 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2 du même code)⁹⁹. Si le conseil se positionne favorablement, le président de la communauté est tenu de retirer sans délai les délégations attribuées aux « simples » conseillers communautaires, à moins qu'il n'accorde une nouvelle délégation au vice-président en cause. À l'inverse, si le conseil ne souhaite pas maintenir le vice-président dans ses fonctions, les délégations attribuées aux conseillers communautaires ne sont pas remises en cause, dès lors que tous les vice-présidents qui demeurent en fonction bénéficient d'une délégation¹⁰⁰.

95. CE, 18 février 1998, req. n° 168760.

96. CE, 11 octobre 1993, req. n° 128485.

97. CE, 20 mars 1996, req. n° 137847.

98. CE, 4 juin 1997, req. n° 170749.

99. Rép. min. publiée au JO Sénat le 23 février 2006, QE n° 18863.

100. CE, 14 novembre 2012, req. n° 361541.

Le droit à l'information des élus

I. L'INFORMATION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES SUR LES AFFAIRES DE LA COMMUNAUTÉ

Par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, l'article L. 2121-13 du CGCT dispose que tout membre du conseil communautaire a le droit d'être informé des affaires de la communauté qui font l'objet d'une délibération. Dès lors, les projets de délibération et les documents préparatoires aux séances doivent être communiqués avant la réunion du conseil aux élus qui en font la demande, sous peine de porter atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur mandat¹⁰¹.

Des mesures peuvent être prises par la communauté afin de faciliter l'accès des élus à l'information. Il en est ainsi de la mise à disposition à titre individuel de moyens informatiques et de télécommunications (article L. 2121-13-1 du CGCT). La réglementation et l'accès à ces outils sont régis par le règlement intérieur du conseil communautaire¹⁰².

À noter que ce droit à l'information ne confère pas aux élus un droit général d'accès à l'ensemble des documents de la communauté dans laquelle ils exercent leur mandat¹⁰³. Il ne s'applique pas aux informations qui ne relèvent pas directement de leurs fonctions, dont les élus peuvent prendre connaissance dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent à tout autre citoyen ou administré, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA, livre III, titre 1^{er}, chapitre 1^{er}).

2. LA CONVOCATION DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

En vertu de l'article L. 2121-10 du CGCT, il appartient au président de la communauté de procéder, par écrit, à toute convocation du conseil communautaire. Bien que sa transmission aux intéressés bénéficie d'une certaine latitude, la convocation doit obéir à un délai minimal.

A. La transmission de la convocation

La convocation est prioritairement transmise de manière dématérialisée ; si les conseillers en font la demande, elle est adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.

La transmission sous forme dématérialisée, dorénavant privilégiée, ne peut conduire à exiger des conseillers qu'ils se dotent du matériel adéquat s'ils n'en disposent pas¹⁰⁴.

Dans tous les cas, le choix de la transmission par écrit de la convocation revient au conseiller lui-même¹⁰⁵, tout comme le choix de l'adresse à laquelle il souhaite recevoir cette convocation. Le juge administratif a rappelé en ce sens que l'élu, s'il souhaite recevoir la convocation à une adresse autre que celle de son domicile, doit le faire savoir expressément¹⁰⁶.

Tous les conseillers municipaux doivent être destinataires dans les mêmes conditions d'une copie de la convocation et, le cas échéant, de la note explicative de synthèse, ainsi que du rapport sur les orientations budgétaires, du rapport d'activité, des éventuels avis de la conférence des maires et, dans un délai d'un mois, du compte rendu des réunions du conseil. Tous ces documents doivent pouvoir être consultés en mairie (article L. 5211-40-2 du CGCT).

101. CE, 29 juin 1990, Commune de Guitrancourt, req. n° 68743.

102. Rép. min. publiée au JO Sénat le 11 octobre 2012, QE n° 00564.

103. Rép. min. publiée au JO Sénat le 17 mars 2011, QE n° 16001.

104. Rép. min. publiée au JO Sénat le 16 décembre 2004, QE n° 13909.

105. Rép. min. publiée au JO AN le 19 mai 2009, QE n° 40854.

106. CE, 9 mars 2007, Commune de Noisy-le-Sec, req. n° 290687 : « Si Mme A. fait valoir que la distribution des convocations en mairie, au lieu d'un envoi au domicile personnel, correspond à une pratique jusqu'alors admise [...], cette circonstance ne suffit pas à établir que M. B. aurait expressément demandé ou accepté que l'envoi des convocations le concernant soit fait à une adresse autre que son domicile personnel ».

B. Le délai minimal de convocation

Excepté le cas d'urgence (2), le délai minimal est fixé à trois ou cinq jours francs, selon la taille des communes membres de la communauté (1).

Le délai minimal ordinaire :

Le délai minimal de convocation dépend de la taille des communes membres de la communauté :

- si la communauté comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, la convocation doit être adressée cinq jours francs au moins avant celui de la réunion (article L. 2121-12 du CGCT) ;
- si la communauté ne comprend pas de commune de 3 500 habitants et plus, le délai minimal de convocation s'élève à trois jours francs au moins avant la réunion (article L. 2121-11 du CGCT).

Pour que le délai soit franc, il doit commencer à courir dès le lendemain du jour de la transmission de la convocation et expirer le lendemain du jour où le délai de trois ou cinq jours est échu, peu importe qu'un samedi, dimanche ou jour férié soit compris dans ce délai¹⁰⁷.

Exemple :

Le président d'une communauté ne comprenant pas de communes de 3 500 habitants et plus décide un vendredi 22 de convoquer le conseil communautaire. Pour déterminer la date de la réunion, il faut qu'un délai de trois jours s'écoule à partir de la date de la convocation. Dans ce cas, le délai de trois jours comprend le samedi 23, le dimanche 24 et le lundi 25. La réunion pourra avoir lieu à l'issue de ces trois jours, c'est-à-dire à partir du mardi 26. À savoir que si le délai franc comporte un jour férié, ce délai n'est pas prorogé d'un jour¹⁰⁸.

Le délai minimal exceptionnel :

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le président de la communauté sans toutefois pouvoir être inférieur à un jour franc (articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT). L'urgence n'est pas présumée, elle doit être constatée : le président en rend compte dès l'ouverture de la séance, à l'appui de motifs précis¹⁰⁹, puis le conseil approuve ou non sa réalité. À défaut, les délibérations prises au cours de la séance du conseil irrégulièrement convoqué sont illégales, de même que les élections opérées¹¹⁰.

Le juge administratif a admis l'utilisation de la procédure d'urgence :

- pour élire le président de l'exécutif local, en raison de la proximité d'élections régionales¹¹¹ ;
- à la suite de la réception d'une lettre du préfet invitant le conseil à délibérer sur l'opportunité du maintien d'une garantie d'emprunt accordée à une entreprise, compte tenu de la situation financière de la collectivité¹¹².

En revanche, il a jugé comme illégal le recours à la procédure d'urgence :

- pour faire voter au mois de juillet le budget d'une collectivité alors en retard¹¹³ ;
- pour examiner un jugement rendu en premier ressort et dont le délai d'appel commençait à courir¹¹⁴.

107. CE, 13 octobre 1993, d'André, req. n° 141677.

108. Rép. min. publiée au JO Sénat le 14 février 2013, QE n° 03348.

109. CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement.

110. CE, 31 décembre 1976, Élections municipales de Sampolo.

111. CE, 20 mai 1994, Cimia.

112. CE, 27 octobre 1976, req. n° 97689.

113. CE, 21 février 1936, Hublot.

114. CE, 29 octobre 1969, Commune de Labeuvrière.

3. LES ÉLUS COMMUNAUTAIRES DOIVENT-ILS NÉCESSAIREMENT RECEVOIR LA NOTE DE SYNTHÈSE DU CONSEIL ?

L'envoi de la note de synthèse est une obligation pour les communautés comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. À défaut, et même si les conseillers auraient pu consulter les documents relatifs aux questions écrites à l'ordre du jour et que des raisons matérielles expliqueraient le défaut de l'envoi de la note, la délibération est entachée d'illégalité¹¹⁵.

Plus précisément, l'article L. 2121-12 du CGCT dispose que la convocation aux réunions du conseil communautaire doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération. À ce titre, la note est soumise au même délai minimal que la convocation¹¹⁶. Le juge administratif estime que cette note doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, sans pour autant constituer une justification détaillée du bien-fondé des propositions soumises aux élus¹¹⁷. Elle doit notamment être précise sur les motifs, les conditions et la portée de la décision que les conseillers sont appelés à prendre¹¹⁸.

4. EST-IL POSSIBLE D'ENREGISTRER LES SÉANCES DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE ?

Dès lors que les séances du conseil communautaire sont publiques (article L. 2121-18 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT), les élus, comme les administrés, peuvent procéder à des enregistrements, puis à leur diffusion sur divers supports¹¹⁹.

Toutefois, afin de ne pas troubler le bon ordre des travaux de l'assemblée délibérante, le président de la communauté peut interdire de procéder à de tels enregistrements. L'interdiction doit alors être proportionnée aux troubles engendrés, sous peine d'être illégale¹²⁰.

Dans le cas où l'enregistrement est le fait de la collectivité qui met en place une retransmission des séances du conseil, l'accord des conseillers n'est pas requis car c'est au titre de leur mandat qu'ils s'expriment à ce moment – l'accord des agents qui se trouveraient filmés à cette occasion est, en revanche, requis, sauf à rendre flou leur visage¹²¹. Le juge considère ainsi que la méconnaissance du droit à l'image des élus ne peut résulter d'un simple enregistrement audiovisuel d'une séance publique¹²².

115. CE, 30 avril 1997, Commune de Sérignan, req. n° 158730.

116. CE, 18 février 1998, Commune d'Essey-lès-Nancy, req. n° 170709.

117. CE, 14 novembre 2012, req. n° 342327.

118. CE, 6 octobre 2006, Commune de Rueil-Malmaison, req. n° 270931 ; pour des exemples de note de synthèse valable, se référer à la rép. min. publiée au JO Sénat le 15 mars 2007, QE n° 25404.

119. CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, req. n° 99BX01857 ; CAA de Marseille, 12 décembre 2014, req. n° 13MA01983 ; rép. min. publiée au JO Sénat le 14 juillet 2005, QE n° 17447.

120. CE, 2 octobre 1992, Commune de Donneville, req. n° 90134.

121. Rép. min. à la QE n° 14713, JO Sénat, 11 juin 2015.

122. CAA de Marseille, 18 décembre 2017, req. n° 16MA01944.

La formation des élus

I. LE DROIT À LA FORMATION EST-IL OUVERT AUX ÉLUS COMMUNAUTAIRES ?

Institué par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, le droit à la formation était reconnu aux membres des seules communautés urbaines et communautés d'agglomération. Dix ans plus tard, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a étendu ce droit aux élus siégeant au sein des communautés de communes.

Les dispositions applicables aux conseillers communautaires sont celles relatives au droit à la formation des conseillers municipaux énoncées aux articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT (renvoi opéré par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7). En vertu des articles précités, les élus communautaires ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions et prise en charge par la communauté.

Un droit individuel

Le droit à la formation des élus locaux porte sur l'acquisition des connaissances et des compétences directement liées à l'exercice de leur mandat¹²³. Les élus exercent ce droit individuellement et librement, quelle que soit leur appartenance politique¹²⁴ et la population de leur commune et communauté¹²⁵.

Toutefois, la liberté de l' élu quant au choix de la formation n'est pas totale. L'organisme dans lequel il souhaite effectuer sa formation doit avoir reçu un agrément délivré par le ministre de l'Intérieur (article L. 2123-16 du CGCT). Par ailleurs, la formation de l' élu doit présenter un intérêt pour le bon fonctionnement du conseil communautaire, sans quoi le président de la communauté peut, en tant qu'ordonnateur, refuser la prise en charge des dépenses afférentes. Toutefois, le juge administratif a estimé illégal un refus fondé sur le seul fait que la formation ne corresponde pas exactement aux fonctions spécifiques exercées par l' élu au sein de son assemblée¹²⁶.

Le juge administratif a précisé que, dans le respect de l'enveloppe de dépenses de formation autorisée par le budget de la collectivité et du plafond légal prévu à l'article L. 2123-14 du CGCT, « la circonstance selon laquelle un autre organisme de formation également bénéficiaire de l'agrément ministériel délivrerait des formations sur le même thème à un coût inférieur ne saurait avoir pour effet de priver les élus du droit de choisir une autre formation¹²⁷ ».

À ce propos, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique habilite le gouvernement, dans les neuf mois suivant sa publication, à légiférer par ordonnance sur différents sujets afférents à la formation des élus (article 105).

Une dépense obligatoire

Il appartient au conseil communautaire de définir les modalités d'application du droit à la formation dans les trois mois suivant son renouvellement et, notamment, de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre (article L. 2123-12 du CGCT). Néanmoins, le montant des dépenses de formation, qui inclut les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement, ainsi que les pertes de revenus subies du fait de l'exercice de ce droit, ne peut

123. Rép. min. publiée au JO Sénat le 6 avril 2000, QE n° 19828.

124. Rép. min. publiée au JO Sénat le 28 mars 1996, QE n° 13259.

125. Rép. min. publiée au JO Sénat le 24 juin 2010, QE n° 12410.

126. CAA de Marseille, 18 juin 2002, Capallere, req. n° 99MA02405.

127. CAA de Bordeaux, 9 novembre 2010, req. n° 10BX00359.

excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction pouvant être allouées aux élus de la communauté (article L. 2123-14).

L'article L. 2321-2 du CGCT rappelle que les frais de formation des élus constituent une dépense obligatoire. Par conséquent, en cas d'absence d'une telle dépense au budget de la communauté, le préfet devra procéder à son inscription et rendre exécutoire le budget rectifié.

La pratique a révélé des difficultés, pour les assemblées locales, d'assurer pleinement l'exercice de ce droit¹²⁸. Des demandes de formation ont pu être rejetées pour insuffisance de crédits disponibles, en cas d'absence d'ajustement du budget par décision modificative¹²⁹. Il en est de même des demandes de formation concomitantes de plusieurs élus, dont le montant global dépassait le plafond légal¹³⁰.

La loi du 31 mars 2015 a renforcé le droit à la formation, en instaurant une règle selon laquelle le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal, en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante (article L. 2123-14 du CGCT).

ANNEXE

- Exemple de délibération fixant les modalités d'application du droit à la formation.

2. LES ÉLUS COMMUNAUTAIRES PEUVENT-ILS BÉNÉFICIER D'UN CONGÉ POUR SE FORMER ?

Les conseillers communautaires ont droit à un congé de formation s'ils ont la qualité de salarié ou d'agent public. Toutefois, ce congé, fixé à 18 jours, vaut quel que soit le nombre de mandats détenus par l'élu (article L. 2123-13 par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT). Ainsi, la durée du congé accordée au conseiller communautaire pour se former se confond avec celle qui lui est accordée au titre de son mandat de conseiller municipal. S'il est initié par l'élu, le congé de formation peut néanmoins être refusé dans certaines hypothèses.

La demande du droit à un congé de formation

Au moins 30 jours à l'avance, l'élu salarié doit formuler à son employeur, par écrit, sa demande de congé (article R. 2123-15).

Sa demande doit préciser :

- la date et la durée de l'absence envisagée ;
- la désignation de l'organisme responsable de la formation.

¹²⁸. Rapport d'information n° 94, « La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires », de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 31 octobre 2012.

¹²⁹. Rép. min. publiée au JO AN le 9 mars 2010, QE n° 59292.

¹³⁰. Rép. min. publiée au JO AN le 27 mars 2012, QE n° 108391.

Le conseiller communautaire ayant la qualité d'agent public, qu'il soit titulaire ou contractuel, procède de la même manière à sa demande de congé auprès de l'autorité hiérarchique dont il relève (article R. 2123-19 du CGCT).

L'employeur ou l'autorité hiérarchique, selon la qualité de l'élu, doit accuser réception de cette demande au plus tard le quinzième jour qui précède le début de la formation, à défaut de quoi la demande est réputée accordée.

L'éventuel refus du droit à un congé de formation

Si l'employeur estime que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise, il peut refuser la demande de congé de formation (article R. 2123-16 du CGCT).

De même, les nécessités du fonctionnement du service peuvent justifier un refus de demande de congé de formation formulée par un agent public (article R. 2123-20 du CGCT). Dans ce cas, la décision motivée doit être communiquée sans délai à la commission administrative paritaire.

En toute hypothèse, le refus doit être motivé et notifié à l'intéressé (articles R. 2123-17 et R. 2123-21 du CGCT).

À noter que si le salarié ou l'agent public renouvelle sa demande au moins quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé (articles R. 2123-16 et R. 2123-20).

Les droits de l'opposition

I. COMMENT PEUT-ON DÉFINIR L'OPPOSITION AU SEIN DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE ?

Bien que l'instauration du scrutin de liste dans les communes de plus de 1 000 habitants pour élire les conseillers municipaux et communautaires, depuis mars 2014, permet une représentation automatique des oppositions municipales au sein du conseil communautaire, le juge a considéré que les résultats du scrutin d'une élection locale ne permettent pas d'identifier une majorité et une minorité au sein d'une assemblée. En effet, le juge considère que « *tout élu doit être considéré comme n'appartenant pas à la majorité [...] dès lors qu'il exprime publiquement sa volonté, par-delà des désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l'opposition*¹³¹ ».

Toujours est-il que des droits sont conférés à ces élus, parmi lesquels le droit à l'information (voir partie précédente), le droit de disposer des moyens matériels nécessaires au bon exercice de leur mandat et le droit d'expression.

2. DE QUELS MOYENS MATÉRIELS PEUT BÉNÉFICIER L'OPPOSITION ?

Dans les métropoles, ainsi que dans les communautés urbaines et d'agglomération de plus de 100 000 habitants, la constitution de groupes d'élus¹³² ouvre droit à l'attribution d'un local administratif, à la mise à disposition de matériel de bureau et à la prise en charge de frais de documentation, de courrier et de télécommunications. Elle ouvre également droit à l'affectation d'une ou plusieurs personnes, à condition que ces dépenses n'excèdent pas 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil communautaire (articles L. 5215-8, L. 5216-4-2 et L. 5217-18 du CGCT).

Dans les communautés de moins de 100 000 habitants, la création de « groupes d'élus » reste possible. Cependant, de tels groupes ne peuvent pas alors bénéficier des avantages prévus par l'article L. 2121-28 du CGCT, sauf si le règlement intérieur du conseil indique expressément qu'un groupe d'élus peut bénéficier de ces avantages.

Compte tenu de l'absence de disposition législative expresse en la matière, le règlement intérieur du conseil peut comporter des développements particuliers sur les groupes d'élus (notamment, en fixant un effectif minimal à atteindre pour constituer un groupe). Ce seuil peut être fixé tant pour les communautés et métropoles de plus de 100 000 habitants que dans les communautés n'atteignant pas ce seuil¹³³.

L'attribution d'un local, adapté à la tenue de réunions de travail, est un droit pour les groupes d'élus. Dès lors, elle ne peut être conditionnée à l'appréciation du président de la communauté¹³⁴. Toutefois, le président dispose de toute latitude pour équiper le local en matériels divers, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre les élus¹³⁵.

Indépendamment de la constitution ou non de groupes d'élus, « *les conseillers n'appartenant pas à la majorité [...] qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun* » (article L. 2121-27 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-1). La définition des éventuelles modalités de mise à disposition du local semble relever d'une mesure d'organisation interne.

¹³¹. CAA de Versailles, 13 décembre 2007, Bellebeau, req. n° 06VE00383 et 06VE00384.

¹³². Les groupes d'élus se constituent par la remise au président de la communauté d'une déclaration signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ou, a minima, il est nécessaire que les élus se soient « publiquement désolidarisés » de la majorité en cours de mandat (CAA Versailles, 13 décembre 2007, n° 06VE00384).

¹³³. Rép. min., QE n° 13323, JO Sénat du 5 mai 2005, p. 1291.

¹³⁴. TA de Lille, 16 février 1994, Joly contre Commune de Wattrelos.

¹³⁵. Rép. min. publiée au JO Sénat le 1 juin 2006, QE n° 22120.

3. QUELS PEUVENT ÊTRE LES MOYENS D'EXPRESSION DE L'OPPOSITION ?

Dans le but d'assurer aux administrés une information pluraliste, un espace d'expression des élus de l'opposition doit être réservé dans les bulletins d'information générale sur les réalisations et la gestion des communautés comprenant au moins une commune de 1 000 habitants ou plus (article L. 2121-27-1 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT), qu'ils soient publiés sous forme papier ou dématérialisés¹³⁶.

Ce droit d'expression est conféré à chaque élu individuellement, sans qu'il puisse être limité au rattachement de l'élu à un groupe déterminé¹³⁷.

L'espace qu'il leur est réservé dans le bulletin d'information générale doit être défini dans le règlement intérieur de la communauté (article L. 2121-27-1 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que ces espaces soient proportionnels au pourcentage du nombre de voix obtenues par les groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée délibérante¹³⁸. *A contrario*, aucun texte ne s'oppose à ce que ces espaces soient définis par référence au principe de la représentation proportionnelle et en appliquant la méthode du plus fort reste¹³⁹, ou soient limités au même nombre de caractères d'imprimerie¹⁴⁰.

Le droit d'expression de l'opposition doit être exercé dans le respect de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse et du code électoral. Le président, en tant que directeur de publication, peut demander la modification de certains propos ou décider de leur retrait, dès lors qu'il estime « *que ces propos seraient de nature à constituer une provocation aux crimes et délits, un délit contre la chose publique ou des personnes tels que punis par [...] la loi du 29 juillet 1881. La responsabilité du directeur de publication en tant qu'auteur principal de crimes et délits commis par voie de presse (article 42 de la loi du 29 juillet 1881) peut toutefois être dégagée si la publication de l'article en cause est liée au respect d'une obligation légale (Cass. Crim., 17 octobre 1995, n° 93-8555440 portant toutefois sur une annonce légale et non sur le droit d'expression de l'opposition)* »¹⁴¹.

Il peut être également souligné que les tribunes d'opposition¹⁴², au même titre que le bulletin de la collectivité dans son ensemble¹⁴³, ne peuvent aborder que des sujets d'intérêt public local ; il est interdit que des questions relevant uniquement de politique nationale ou internationale y trouvent une place.

ANNEXE

- Exemple de délibération fixant les modalités du fonctionnement des groupes d'élus.

136. Rép. min. publiée au JO AN le 10 avril 2012, QE n° 128084.

137. CAA de Nancy, 4 juin 1998, req. n° 97NC02102.

138. CAA de Marseille, 2 juin 2006, req. n° 04MA02045.

139. TA de Bordeaux, 3 février 2004, req. n° 040102.

140. CAA de Versailles, 8 mars 2007, req. n° 04VE03177.

141. Rép. min. publiée au JO AN le 3 janvier 2017, QE n° 95420.

142. TA de Melun, 11 mai 2018, req. n° 1610520.

143. CE, 25 avril 1994, Président du Conseil général du Territoire de Belfort, req. n° 145874.

L'indemnisation des conseillers communautaires

Les fonctions de président, vice-président de communauté et de conseiller communautaire sont gratuites. Néanmoins, le versement d'indemnités de fonction est possible au niveau intercommunal afin de compenser les frais engagés par les élus, ainsi que les charges liées à l'exercice effectif de leur mandat. Les indemnités ne sont pas pour autant considérées comme un salaire ou un traitement¹⁴⁴.

La délibération qui fixe les indemnités des membres du conseil communautaire doit intervenir dans les trois mois suivant son renouvellement et être accompagnée d'un tableau annexe récapitulatif (article L. 5211-12 du CGCT).

I. QUI PEUT PERCEVOIR DES INDEMNITÉS DE FONCTION ?

Le président et les vice-présidents de communauté

L'article L. 5211-12 du CGCT vise directement le président et les vice-présidents de communauté en tant que bénéficiaires d'indemnités de fonction.

Cet article encadre le montant maximal de telles indemnités et précise qu'elles sont conditionnées à « l'exercice effectif des fonctions ». Dès lors, le vice-président qui n'a pas reçu de délégation ou dont la délégation a pris fin ne peut prétendre au versement d'une indemnité de fonction dans la mesure où il ne peut justifier de l'exercice effectif d'une mission, sauf en cas de la suppléance du président¹⁴⁵.

Dans ce dernier cas, le législateur prévoit que le vice-président peut percevoir l'indemnité fixée pour le président après délibération du conseil communautaire et pendant la durée de la suppléance (article L. 2123-24 du CGCT par renvoi des articles L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT). Encore faut-il préciser que ces dispositions ne s'appliquent pas aux vice-présidents des communautés de communes, du fait de l'absence de renvoi opéré par l'article L. 5214-8 du CGCT relatif au conseil de la communauté de communes à l'article L. 2123-4 du CGCT.

Les conseillers communautaires

L'octroi d'indemnités de fonction est envisageable pour les conseillers communautaires (renvoi aux articles L. 2123-24-1 du CGCT par les articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT). De telles indemnités doivent être comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale, définie à l'article L. 5211-12 du CGCT (cf. question suivante), et varient en fonction de la strate démographique dont relève la communauté concernée. Le montant peut être plus important pour les conseillers communautaires membres du bureau, dès lors qu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction.

Tout comme pour les présidents et vice-présidents de communauté, les conseillers communautaires doivent justifier de l'exercice effectif de fonctions afin de pouvoir prétendre à une indemnisation.

Par ailleurs, les conseillers communautaires peuvent, lorsqu'ils suppléent le président, percevoir l'indemnité de fonction de ce dernier, éventuellement majorée, après délibération du conseil communautaire et uniquement pendant la durée de la suppléance (article L. 2123-24-1 du CGCT par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT).

¹⁴⁴. Rép. min. publiée au JO Sénat le 25 juin 2003, QOSD n° 02865.

¹⁴⁵. CE, 5 mars 1980, Botta, req. n° 10954.

ANNEXE

- Exemple de délibération fixant les indemnités de fonction des membres du conseil communautaire.

2. QUE CONTIENT L'ENVELOPPE INDEMNITAIRE GLOBALE ?

L'article L. 5211-12 du CGCT définit l'enveloppe indemnitaire globale comme l'addition de l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et des indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de vice-président.

Créée au niveau intercommunal par la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, cette enveloppe permet de compenser la participation des « simples » conseillers communautaires aux responsabilités exécutives, sans toutefois alourdir les dépenses de la communauté.

Au maximum, l'enveloppe indemnitaire est déterminée en fonction du nombre de vice-présidents correspondant à 20 % de l'effectif du conseil communautaire, obtenu selon la répartition, en cas d'absence d'accord local.

- Au-delà, le montant de l'enveloppe restera identique, en dépit du nombre plus élevé de vice-présidents.
- En deçà, le montant de l'enveloppe indemnitaire sera ajusté à la baisse.

Les indemnités de fonction versées aux conseillers communautaires sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire dans les communautés de communes (article L. 5214-8 du CGCT), ainsi que dans les autres catégories de communautés, dès lors qu'elles comptent moins de 100 000 habitants (articles L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT).

Les indemnités de fonction versées aux conseillers communautaires titulaires d'une délégation de fonction (possibilité non permise dans les communautés de communes) sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale (voir ci-dessous). Dès lors que l'intercommunalité concernée compte 100 000 habitants ou plus, seule la partie de l'indemnité liée à la fonction de conseiller délégué est comprise dans l'enveloppe indemnitaire globale (CGCT, art. L. 2123-24-1, III par renvoi des articles précités).

3. QUEL EST LE MONTANT DES INDEMNITÉS DE FONCTION POUR LE PRÉSIDENT, LES VICE-PRÉSIDENTS ET LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES ?

Le conseil communautaire détermine librement le montant des indemnités allouées au président et aux vice-présidents, ainsi qu'aux conseillers communautaires concernés, dans la limite des taux maximums prévus par les textes (articles L. 5211-12, L. 5215-17, L. 5216-4-1 et L. 5217-7 du CGCT).

Dans les intercommunalités de 50 000 habitants et plus, le montant de l'indemnité des conseillers communautaires peut être modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres, dans les conditions prévues par le règlement intérieur. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

Pour le président et les vice-présidents de communauté

Les indemnités de fonction maximales sont déterminées par le décret n° 2004-615 du 25 juin 2004. Elles sont calculées en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique sur le fondement de taux fixés selon la fonction de l'élu et la strate de la population de la communauté (CGCT, articles R. 5214-1 : communautés de communes, R. 5215-2-1 : communautés urbaines, R. 5216-1 : communautés d'agglomération).

Pour les conseillers communautaires membres du bureau et titulaires d'une délégation de fonction

Les conseillers communautaires délégués peuvent prétendre à une indemnité de fonction spécifique, distincte de l'indemnité de fonction pouvant être attribuée à l'ensemble des

conseillers communautaires. Elle est d'un montant libre à la condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents ne soit pas dépassé. Lorsque la communauté compte moins de 100 000 habitants, elle n'est pas cumulable avec l'indemnité de conseiller communautaire (CGCT, art. L. 2123-24-1, III par renvoi aux art. L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7).

Pour les conseillers communautaires

Dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, les indemnités maximales varient également selon la population de la communauté (CGCT, articles L. 5215-17 : communautés urbaines et métropoles sur renvoi de l'article L. 5217-7, L. 5216-4-1 : communautés d'agglomération, L. 5217-7 : métropoles).

L'indemnité maximale d'un conseiller communautaire d'une communauté de communes de moins de 100 000 habitants est égale à 6 % du montant du traitement mensuel correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (CGCT, art. L. 2123-24-1, II par renvoi de l'art. L. 5214-8).

ANNEXES

- Exemple de délibération fixant les indemnités de fonction. Voir la note d'information n° TERBI830058N du 9 janvier 2019 relative aux montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux applicables à partir du 1^{er} juillet 2019.
- Note de l'AdCF, « Indemnités des élus communautaires ».

QUIZ

EST-IL POSSIBLE...	OUI	NON	COMMENTAIRES
... de verser une indemnité de fonction à un vice-président supérieure au montant de l'indemnité maximale prévue par les textes ?			De manière dérogatoire et dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale, une telle indemnité peut être supérieure au montant de l'indemnité prévue par les textes, sous réserve qu'elle ne soit pas supérieure à celle versée au président de la communauté (article L. 5211-12 du CGCT).
... de toucher une indemnité de fonction en cas de maladie ?			Si l'élu n'a pas interrompu son activité professionnelle, il peut toucher une indemnité de fonction au plus égale à la différence entre son indemnité de fonction initiale et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale (article L. 2123-25-1 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT). S'il ne bénéficie pas de régime d'indemnités journalières ou s'il ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une indemnisation auprès du régime de Sécurité sociale dont relève son activité, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité pendant la durée de l'arrêt du travail (D. 2123-23-1 du CGCT). Cette solution est également applicable en cas de maternité, paternité ou d'accident.
... d'additionner les indemnités de fonction en cas de cumul de mandats ?			En cas de cumul de mandats, les indemnités de fonction sont plafonnées à une fois et demie l'indemnité parlementaire de base, soit 8 434,84 euros par mois (article L. 5211-12 du CGCT).
... de verser rétroactivement à un élu des indemnités de fonction ?			Une délibération ayant pour objet d'allouer des indemnités de fonction au titre d'une période antérieure à son intervention est illégale ¹⁴⁶ .
... de supprimer en cours de mandat l'indemnité de fonction accordée à un vice-président ?			L'indemnité est subordonnée à « l'exercice effectif des fonctions ». Dès lors, le retrait de délégation entraîne la perte des indemnités. Bien qu'un président ne puisse supprimer une indemnité de fonction pour cause de mésentente avec un vice-président, il peut retirer une délégation à un vice-président ¹⁴⁷ pour cause d'atteinte à la bonne marche de l'administration communautaire et, de fait, mettre fin à ses indemnités de fonction ¹⁴⁸ .
... de faire varier l'indemnité de fonction selon le taux de présence, voire l'implication de l'élu ?			Bien qu'une telle modulation soit possible pour les conseillers départementaux et régionaux (articles L. 3123-16 et L. 4135-16 du CGCT), aucune disposition similaire n'est prévue pour les élus communaux et intercommunaux. Toutefois, un vice-président peut toucher une indemnité supérieure à un autre en ayant recours à la notion d'enveloppe indemnitaire globale.
... de reporter les indemnités écrêtées au profit d'un délégué suppléant ?			La fonction de suppléant définie par la loi est aléatoire et ponctuelle. Si des indemnités devaient être attribuées à des suppléants, elles auraient nécessairement et exclusivement le caractère d'indemnités de présence. Or, aucune disposition ne permet le versement de telles indemnités au sein des communautés ¹⁴⁹ .

4. COMMENT UN ÉLU COMMUNAUTAIRE PEUT-IL SE FAIRE REMBOURSER SES FRAIS ?

Les élus communautaires peuvent prétendre au remboursement de frais liés à l'exercice de leur mandat, au titre desquels les frais de déplacement, les frais pour mandat spécial, les frais de représentation et les frais d'aide à la personne. Dans tous les cas, le remboursement est subordonné à la justification des dépenses réellement engagées par l'élu et repose au préalable sur l'adoption d'une délibération du conseil communautaire.

Les frais de déplacement

En vertu de l'article L. 5211-13 du CGCT, les élus communautaires peuvent demander le remboursement des frais engagés à l'occasion des réunions du conseil communautaire, du bureau, voire des commissions dont ils sont membres. Cette possibilité s'applique également aux organismes extérieurs où ils siègent en tant que représentants de la communauté. Il appartient à l'organisme qui organise la réunion de prendre en charge le remboursement des frais de déplacement.

Toutefois, pour prétendre à de tels remboursements, la réunion à laquelle assiste l'élu ne doit pas avoir lieu dans sa commune.

Depuis la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (loi n° 2019-1461 du 27 décembre, article 98 modifiant l'article L. 5211-13 du CGCT), les élus communautaires peuvent, même lorsqu'ils bénéficient d'indemnités de fonction, se voir rembourser les frais de déplacement liés à l'exercice de leur mandat.

Les frais pour mandat spécial

À défaut de définition législative, la notion de mandat spécial fait référence, selon le juge administratif, aux missions accomplies par un élu avec l'autorisation de l'assemblée délibérante dans l'intérêt de la collectivité, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse¹⁵⁰.

Lorsqu'il accorde un mandat spécial à un ou plusieurs élus nominativement désignés¹⁵¹, le conseil communautaire doit nécessairement prévoir dans sa délibération la prise en charge des frais afférents et préciser l'objet et la durée de la mission, ainsi que l'étendue des pouvoirs éventuels des intéressés¹⁵².

Le remboursement de frais liés à l'exécution de tels mandats est envisageable aussi bien pour le président et les vice-présidents de la communauté que pour les conseillers communautaires (article L. 2123-18 par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT). Les dépenses concernées par le remboursement sont les frais de transport, de séjour, d'aide à la personne et, plus largement, les frais qui apparaissent nécessaires au bon accomplissement du mandat. Dans ce cadre, il est possible de procéder à un remboursement forfaitaire, dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

À noter que l'article L. 2123-18-1 du CGCT, qui offre la possibilité pour les élus municipaux, en dehors du cadre du mandat spécial, de se faire rembourser les frais de transport et de séjour engagés pour se rendre et participer à des réunions dans des instances ou organismes au sein desquels ils représentent leur commune, n'est pas transposable aux élus communautaires. Le législateur considère que ces derniers bénéficient déjà des dispositions de l'article L. 2123-18 du CGCT en tant qu'élus municipaux¹⁵³.

146. CE, 28 juillet 1995, Communauté urbaine de Lyon, req. n° 142146.

147. CE, 16 mai 2001, Commune de Plouguernevel, req. n° 242963.

148. CE, 11 juin 1993, Commune de Coudekerque-Branche, req. n° 105066.

149. Rép. min. publiée au JO Sénat le 20 août 2009, QE n° 08879.

150. CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice.

151. CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, req. n° 99BX01800.

152. TA de Lyon, 19 septembre 2001, req. n° 9800381.

153. Rép. min. publiée au JO AN, 6 octobre 2003, QE n° 22831.

Les frais de représentation

Indépendamment des indemnités de fonction, le président d'une communauté peut recevoir des indemnités pour frais de représentation.

Toutefois, cette possibilité n'est pas applicable dans les communautés de communes. Le législateur opère un renvoi à l'article L. 2123-19 du CGCT uniquement dans les articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT relatifs, respectivement, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux métropoles.

Le conseil communautaire est libre d'octroyer ou non une telle indemnité au président, si les ressources ordinaires de la communauté le permettent¹⁵⁴. L'indemnité peut être exceptionnelle ou prédéterminée, ou être fixe et annuelle, sans toutefois excéder les frais auxquels elle correspond, sous peine de constituer un traitement déguisé¹⁵⁵.

L'utilisation de l'indemnité pour frais de représentation a pour objet de compenser les dépenses engagées par le président à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la communauté. Dès lors, le président doit être en mesure de justifier les dépenses qui ont fondé le bénéfice d'une telle indemnité¹⁵⁶.

Les frais d'aide à la personne

Le législateur prévoit deux dispositifs ouvrant possibilité à la prise en charge des frais d'aide à la personne, entendue comme frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes dépendantes :

- Le premier vise les conseillers dépourvus d'indemnité de fonction. Ceux-ci peuvent prétendre au remboursement des frais qu'ils ont engagés pour se rendre et participer aux réunions afférentes à leur mandat (article L. 2123-18-2 du CGCT par renvoi des articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT).
- Le second concerne les présidents de communauté et les vice-présidents de communauté de 20 000 habitants au moins, ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat. Dans ce cas et s'ils utilisent des chèques emploi-service universel pour couvrir leurs dépenses, ils sont fondés à demander une aide financière spécifique (article L. 2123-18-4 du CGCT par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT).

À noter que ce dispositif n'est pas cumulable avec le précédent (article L. 2123-18-2 du CGCT), ni avec celui qui prévoit le remboursement des frais liés à l'exécution de mandats spéciaux (article L. 2123-18 du CGCT).

Depuis la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, article 91 modifiant l'article L. 2123-18-2 du CGCT), les frais liés à la présence auprès d'enfants ou de personnes âgées ayant besoin d'une assistance et ceux résultant de la prise en charge, des personnes en situation de handicap ou dépendantes sont systématiquement pris en charge, dès lors qu'ils sont engagés à l'occasion des réunions obligatoires mentionnées à l'article L. 2123-1 du CGCT.

ANNEXE

- Exemple de délibération relative au remboursement de frais de déplacement liés à l'exercice du mandat communautaire.

¹⁵⁴. CE, 16 avril 1937, Richard.

¹⁵⁵. CE, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon.

¹⁵⁶. Rép. min. publiée au JO AN le 18 juillet 2006, QE n° 93573.

La conciliation de l'exercice du mandat de conseiller communautaire avec une activité professionnelle

I. EST-IL POSSIBLE, POUR UN CONSEILLER COMMUNAUTAIRE, DE BÉNÉFICIER DE CRÉDITS D'HEURES ?

Par renvoi à l'article L. 2123-2 du CGCT, les articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT autorisent les présidents et les vice-présidents de communauté, et éventuellement les conseillers communautaires, à faire usage de crédits d'heures. Cette notion renvoie au nombre d'heures dont disposent certains élus, durant leur temps de travail, pour exercer leur mandat.

Un conseiller communautaire peut bénéficier de crédits d'heures, soit parce qu'il dispose d'une délégation de fonction du président, soit parce qu'il siège au sein d'une communauté de 3 500 habitants ou plus.

Le crédit d'heures au profit des conseillers disposant d'une délégation de fonction du président de la communauté

Les conseillers communautaires qui bénéficient d'une délégation de fonction du président ont droit au même crédit d'heures que les vice-présidents, à savoir :

- 140 heures par trimestre dans les communautés d'au moins 30 000 habitants ;
- 105 heures par trimestre dans les communautés de 10 000 à 29 999 habitants ;
- 52 heures et demie par trimestre dans les communautés de moins de 10 000 habitants.

Le conseiller communautaire qui remplace le président empêché en vertu de l'article L. 2122-17 du CGCT a le droit d'y prétendre. Pendant la durée de la suppléance, le conseiller bénéficiera de 140 heures par trimestre dans les communautés d'au moins 10 000 habitants et de 105 heures par trimestre dans celles comptant moins de 10 000 habitants.

Le crédit d'heures au profit de l'ensemble des conseillers communautaires

Le volume des crédits d'heures au profit des élus est fonction de la population de la communauté, à savoir :

- 52 heures et demie par trimestre dans les communautés de 100 000 habitants au moins ;
- 35 heures par trimestre dans les communautés de 30 000 à 99 999 habitants ;
- 21 heures par trimestre dans les communautés de 10 000 à 29 999 habitants ;
- 10 heures et demie par trimestre dans les communautés de 3 500 à 9 999 habitants ;
- 7 heures par trimestre dans les communautés dont la population serait inférieure à 3 500 habitants.

RAPPEL

Les crédits d'heures sont calculés par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. La date de départ de la période trimestrielle doit relever d'un accord entre l' élu et son employeur¹⁵⁷. Les heures non utilisées par un élu ne sont pas reportables d'un trimestre à l'autre. En cas de travail à temps partiel, les crédits d'heures sont réduits proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

¹⁵⁷. Rép. min. publiée au JO Sénat le 27 septembre 2007, QE n° 00917 : « L'utilisation du 1^{er} janvier comme date de départ ne constitue pas une obligation mais peut être de nature à faciliter le décompte du crédit d'heures utilisé ».

2. DANS QUELLE MESURE SONT ENCADRÉES LES AUTORISATIONS D'ABSENCE ?

Outre l'éventuel octroi de crédits d'heures, les conseillers communautaires ont le droit de solliciter le bénéfice d'autorisations d'absence auprès de leur employeur, afin d'exercer pleinement leur mandat électif¹⁵⁸, dans la limite de la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (article L. 2123-5 du CGCT).

Les temps d'absence doivent être consacrés aux séances plénières du conseil, aux réunions des commissions dont est membre l'élu et/ou aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la communauté. Il a été précisé que la participation à une réunion d'association d'élus n'entre pas dans le champ des autorisations d'absence¹⁵⁹.

L'article L. 2123-1 du CGCT précise que si l'employeur a l'obligation d'accorder de telles autorisations, il n'est pas tenu de payer les temps d'absence comme temps de travail. Ces temps d'absence sont tout de même assimilés à des temps de travail pour déterminer les droits à congés payés et les droits qui découlent de l'ancienneté (article L. 2123-7 du CGCT).

L'autorisation d'absence se distingue du crédit d'heures par sa finalité, plus restreinte. Contrairement au crédit d'heures qui vise à permettre à certains élus de disposer de temps pour exercer leur mandat via un forfait horaire, l'autorisation d'absence est motivée précisément par la participation aux réunions des assemblées délibérantes et des divers organismes qui y sont liés.

3. LA PERTE DE REVENUS D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DUE À L'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE PEUT-ELLE ÊTRE COMPENSÉE ?

Par renvoi à l'article L. 2123-3 du CGCT, les articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du CGCT prévoient la possibilité pour les communautés et métropoles de compenser les pertes de revenus subies par les conseillers communautaires, du fait de l'exercice de leur mandat électoral, dans la limite de 72 heures par an.

Seuls peuvent avoir droit à compensation les conseillers qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction. Leurs pertes de revenus doivent résulter :

- soit de la participation aux séances et réunions ouvrant droit à autorisation d'absence ;
- soit de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures ou du temps qu'ils consacrent à l'administration de la communauté et à la préparation des réunions afférentes, selon qu'ils exercent ou non une activité professionnelle salariée.

Cette possibilité s'applique également aux organismes auprès desquels les élus représentent la communauté.

RAPPEL

Chaque heure compensée ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie le montant du SMIC.

¹⁵⁸. Rép. min. publiée au JO Sénat le 27 septembre 2007, QE n° 00918.

¹⁵⁹. Rép. min. publiée au JO Sénat le 20 avril 2006, QE n° 21198.

4. L'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE EST-IL COMPATIBLE AVEC UNE CESSATION TEMPORAIRE D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ?

La suspension d'une activité professionnelle est applicable au mandat de conseiller communautaire dans les mêmes conditions que celle prévue pour le mandat de conseiller municipal (articles L. 2123-9 et 2123-10 du CGCT, applicables sur renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7).

S'agissant des élus salariés, seuls ont le droit de cesser leur activité professionnelle, pour se consacrer à leur mandat électif, les présidents de communauté et les vice-présidents de communauté ou de métropole, à condition toutefois de justifier d'une ancienneté dans leur emploi supérieure à un an.

S'agissant des élus fonctionnaires, cette possibilité est ouverte à tous dans la mesure où ils sont placés, à leur demande, en position de détachement ou de mise en disponibilité pour l'exercice de leur mandat de conseiller communautaire. Bien que la mise en disponibilité soit de plein droit pour l'ensemble des fonctionnaires dans ce type de situation, la position de détachement est soumise à autorisation du supérieur hiérarchique, sauf pour les présidents de communauté et les vice-présidents de communauté de plus de 10 000 habitants, où elle est de plein droit.

Voir en ce sens les garanties de réinsertion professionnelle dans la troisième partie sur la fin du mandat.

La protection des élus communautaires

La protection fonctionnelle

Le président et les vice-présidents de communauté ayant reçu délégation ne peuvent être condamnés pour des faits en rapport avec leurs fonctions (article L. 2123-34 par renvoi de l'article L. 5211-15 du CGCT). Le juge administratif considère que cette protection relève d'un principe général du droit applicable à l'ensemble des élus locaux¹⁶⁰.

La communauté est tenue de les protéger dès lors qu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions. La protection peut comporter le remboursement par la communauté à l'élu de tous les frais qu'il a engagés pour sa défense, à savoir les frais de déplacement engendrés par la procédure, les frais d'avocat ou encore les condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre de l'élu¹⁶¹.

Si la communauté s'abstient de protéger l'élu en cause, ou du moins assure sa protection de manière insuffisante, sa responsabilité est susceptible d'être engagée pour faute.

Il convient de rappeler que si la faute est détachable de l'exercice des fonctions de l'élu, elle est qualifiée de « personnelle ». À ce titre, l'élu en cause doit en supporter les conséquences¹⁶². La communauté condamnée au titre d'une faute personnelle d'un de ses membres peut exercer une action récursoire contre ce dernier afin d'obtenir sa condamnation¹⁶³.

La protection en cas d'accident

Il existe une distinction entre le régime de responsabilité supporté par la communauté concernant le président et les vice-présidents, d'une part, et les conseillers communautaires, d'autre part.

Les communautés sont responsables des dommages subis :

- dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions pour le président et les vice-présidents (article L. 2123-31 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-15 du même code).
- pour l'ensemble des membres de l'organe délibérant, soit à l'occasion des séances du conseil communautaire ou des réunions de commissions et des conseils d'administration des centres intercommunaux d'action sociale dont ils sont membres, soit au cours d'un mandat spécial¹⁶⁴ (article L. 2123-33 par renvoi de l'article L. 5211-15 du même code).

À ce titre, elles doivent prendre en charge les frais médicaux afférents à l'accident (article L. 2123-32 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-15 du même code).

¹⁶⁰. CE, 5 mai 1971, Gillet, req. n° 79494.

¹⁶¹. CE, 28 juin 1999, Menage, req. n° 195348.

¹⁶². CE, 27 avril 1988, Commune de Pointe-à-Pitre, req. n° 66932.

¹⁶³. CE, 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, req. n° 04032.

¹⁶⁴. En l'absence de définition législative, le Conseil d'État a jugé que le mandat spécial devait s'entendre comme « toutes missions accomplies [...] avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exception seulement de celles qui incombent [à l'élu] en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse ».

La protection sociale

Les élus siégeant au sein des communautés sont affiliés au régime général de la Sécurité sociale en vertu de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013.

En outre, les indemnités de fonction qu'ils perçoivent sont assujetties aux cotisations d'assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, dès lors que leur montant dépasse une fraction de la valeur du plafond de la Sécurité sociale, fixée par décret¹⁶⁵, ou que l'élu suspend ou cesse son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat. En contrepartie, l'élu bénéficie de prestations en nature et en espèce, au titre des différents risques.



POUR ALLER PLUS LOIN

Circulaire interministérielle n° DSS5BDGCL2013193 du 14 mai 2013 relative à l'affiliation au régime général de la Sécurité sociale des titulaires de mandats locaux, ainsi qu'à l'assujettissement des indemnités de fonction qui leur sont versées.

¹⁶⁵. En l'occurrence, le décret n° 2013-362 du 26 avril 2013.

Prise illégale d'intérêt et délit de favoritisme

Comme tout autre élu local, le conseiller communautaire est exposé à des risques de condamnation pénale dans l'exercice de ses fonctions. C'est pourquoi des précautions doivent être prises en amont de chaque décision.

DÉFINITIONS

Prise illégale d'intérêt : fait de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération du fait d'un pouvoir personnel ou partagé de surveillance, d'administration, de liquidation ou de paiement (article L. 432-12 du code pénal).

Délit de favoritisme : fait de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public (L. 432-14 du code pénal).

Conflit d'intérêt : toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

I. QUELLES SONT LES PERSONNES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONCERNÉES PAR CES QUALIFICATIONS PÉNALES ?

L'ensemble des élus communautaires peuvent être condamnés pour prise illégale d'intérêt ou délit de favoritisme, dans la mesure où les articles L. 432-12 et L. 432-14 du code pénal visent directement les personnes investies d'un mandat électif public.

Toutefois, les personnes les plus exposées à un risque de poursuite sont les membres de l'exécutif, dès lors qu'ils détiennent un pouvoir décisionnel personnel et direct, ainsi que les élus qui exercent la profession de dirigeant au sein d'une entreprise susceptible d'avoir des liens contractuels avec la communauté.

Exemples de qualification de...

... prise illégale d'intérêt

- Un élu exerçant la profession de notaire, qui intervient dans l'élaboration de la décision d'une délibération ayant une influence sur la réalisation d'actes passés par l'office notarial dont il est l'un des notaires¹⁶⁶.
- Un élu ayant présidé la séance de l'assemblée délibérante et participé au vote d'une délibération prévoyant la cession de parcelles limitrophes de son terrain à une société et le rachat des terrains inutilisés, à l'issue de l'opération, par lui-même¹⁶⁷.
- Un élu exerçant les fonctions de secrétaire de séance lors de délibérations relatives à la cession de parcelles communales à une société dont il est détenteur de 90 % des parts sociales, même s'il ne prend pas part au vote et s'il se retire de la salle quand le vote a lieu¹⁶⁸.
- Un élu exerçant une activité de surveillance (droit de veto) dans une société créée par la collectivité, même s'il ne reçoit pas de rémunération à ce titre¹⁶⁹.
- Un exécutif local associé et dirigeant de fait d'une entreprise qui a fait inscrire à l'ordre

¹⁶⁶. Cass. Crim. 2 février 1988, bull. crim. n° 51.

¹⁶⁷. Cass. Crim. 19 mars 2008, n° 0784288.

¹⁶⁸. Cass. Crim. 14 novembre 2007, n° 07-80220.

¹⁶⁹. Cass. Crim. 25 juin 1996, n° 95-80592.

du jour du bureau de la collectivité le vote d'une subvention supplémentaire en faveur d'une association qui, en réalité, était destinée à combler le déficit de cette entreprise¹⁷⁰.

- Un exécutif local qui a signé plusieurs actes d'engagement portant sur des travaux de construction de bâtiments de la collectivité avec l'entreprise de son gendre¹⁷¹.

... délit de favoritisme

- Un exécutif local ayant pris sa décision d'attribuer un marché public à une entreprise pour faire plaisir à un tiers et dont le dirigeant a obtenu des services de la collectivité les prix des offres concurrentes et le prix auquel il devait fixer son offre lors de la seconde consultation¹⁷².
- Un exécutif local qui a signé un acte d'engagement avec une entreprise avant même que la commission d'appel d'offres n'ait choisi l'attributaire du marché¹⁷³.
- Un exécutif local qui a conclu plusieurs marchés de gré à gré en dessous du seuil de déclenchement des procédures formalisées, alors que l'opération prise dans sa globalité aurait dû donner lieu à une procédure d'appel d'offres¹⁷⁴.
- Un exécutif local qui n'a procédé à aucune analyse sérieuse des offres et qui a attribué le marché à une entreprise dirigée par un ami d'enfance, laquelle avait présenté l'offre la plus élevée¹⁷⁵.
- Un exécutif local qui demande à l'entreprise attributaire d'un marché public de réaliser des travaux non compris dans l'acte d'engagement initial, sans l'approbation préalable de la collectivité¹⁷⁶.

2. QUELLES SONT LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE AFIN D'ÉVITER DE COURIR LE RISQUE DE POURSUITES PÉNALES ?

Si le délit de favoritisme paraît plus facile à éviter, la prise illégale d'intérêt expose davantage les élus à des poursuites pénales du fait de son champ d'application étendu.

En matière de délit de favoritisme, l'élu ne doit pas avoir procuré un avantage injustifié à un candidat, dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public, ni avoir pris des libertés par rapport aux règles de mise en concurrence. À ce titre, l'élu ne doit pas communiquer à un candidat des informations précises relatives aux offres concurrentes, insérer des clauses techniques excessivement précises, afin de garantir l'attribution d'un marché à une entreprise déterminée, faire participer une entreprise à la définition des besoins de la collectivité, choisir un attributaire sur des critères irréguliers, fractionner un marché inutilement ou encore réaliser un achat sur facture alors qu'il aurait nécessité la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres. L'élu doit veiller scrupuleusement au respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les contrats de marché public et de délégation de service public. Par ailleurs, si l'élu est également chef d'entreprise, il doit s'abstenir de participer aux décisions concernant un marché que son entreprise souhaiterait obtenir.

En matière de prise illégale d'intérêt, l'élu ne doit pas avoir, au moment de l'acte, la surveillance (préparation, proposition, avis en vue de la prise de décision), l'administration, la liquidation ou le paiement de l'affaire dans laquelle il a intérêt, ni avoir pris, obtenu ou conservé un intérêt dans l'opération considérée. La notion d'intérêt est très large : il peut être direct ou indirect, et matériel ou moral. De fait, l'élu doit veiller à ne pas participer aux décisions ni aux opérations susceptibles de l'intéresser ou d'intéresser ses proches (marché public, recrutement, subvention...).

170. Cass. Crim. 24 octobre 1996, n° 95-85817.

171. Cass. Crim. 29 septembre 1999, n° 98-81796.

172. Cass. Crim. 14 février 2007, n° 06-81924.

173. Cass. Crim. 19 septembre 2007, n° 06-85003.

174. Cass. Crim. 12 novembre 1998, n° 97-85333.

175. Cass. Crim. 15 mai 2008, n° 07-88369.

176. Cass. Crim. 29 juin 2011, n° 10-87498.

À noter que la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a prévu des dispositions afin de prévenir les conflits d'intérêts, au titre desquels l'obligation de déposer des déclarations d'intérêts et de patrimoine, et l'obligation d'une délibération pour accorder des avantages en nature à un ou plusieurs élus.

RAPPEL

Rappel : les notions de prise illégale d'intérêt et de délit de favoritisme ne doivent pas être confondues avec celle de « conseiller intéressé ». Les premières sont prononcées par le juge pénal et visent à sanctionner personnellement les élus. Quant à la notion de conseiller intéressé, elle est constatée par le juge administratif et constitue un motif pour annuler une délibération. L'article L. 2131-11 du CGCT dispose en ce sens que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

La vacance temporaire de siège

1. QUE FAIRE FACE À UNE VACANCE TEMPORAIRE PARMI LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES ?

Les communes membres ne disposant que d'un seul siège bénéficient d'un suppléant (article L. 5211-6 du CGCT). De fait, lorsque le conseiller communautaire titulaire est absent et dès lors qu'il en a avisé le président, il appartient au suppléant de le remplacer.

Dans les autres communautés, la suppléance n'est pas prévue. Dans ce cas, il reste la possibilité de la procuration, afin de prendre en compte la voix du conseiller communautaire absent dans l'adoption des délibérations du conseil.

Voir en ce sens la rubrique « Suppléance » dans la partie portant sur l'accès au mandat.

2. QUI REMPLACE LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ EN CAS DE VACANCE TEMPORAIRE ?

Lorsqu'il est absent, le président est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre des nominations et, à défaut de vice-président, par un conseiller communautaire désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau (article L. 2122-17 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

Attention, toutefois, à ce que l'absence soit justifiée et constitue une véritable carence de l'autorité intercommunale¹⁷⁷. À ce titre, le président doit être dans l'impossibilité d'accomplir les actes et opérations qui relèvent de sa fonction. Le juge administratif a considéré que le fait, pour un exécutif local, d'être en déplacement à l'extérieur de sa collectivité ne constitue pas un empêchement. En l'espèce, le maire, alors en déplacement à Paris, aurait pu légalement convoquer le conseil municipal¹⁷⁸.

À noter que le président de la communauté peut anticiper ses absences en déléguant une partie de ses fonctions, dans des domaines déterminés, à un vice-président et déroger ainsi au régime de droit commun régi par l'article L. 2122-17 du CGCT¹⁷⁹.

3. QU'EN EST-IL POUR LES VICE-PRÉSIDENTS ?

En vertu de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau, c'est-à-dire à de simples conseillers communautaires. Dès lors, un vice-président empêché, qui ne serait pas en mesure d'exercer ses fonctions, pour cause de longue maladie par exemple, peut être remplacé provisoirement par un conseiller communautaire¹⁸⁰.

Voir en ce sens la rubrique « Délégation » et « Indemnités de fonction » dans la présente partie sur l'exercice du mandat.

177. CE, 18 mars 1955, de Peretti.

178. CE, 22 décembre 1911, Legrand, req. n° 43080.

179. CAA de Marseille, 12 janvier 2012, req. n° 10MA00918.

180. Rép. min. publiée au JO AN le 14 novembre 2006, QE n° 98757.

La révocation

La révocation est une sanction administrative du président ou vice-président, prononcée par décret motivé, pris en conseil des ministres et visant à réprimer les manquements aux obligations qui s'attachent à leurs fonctions (article L. 2122-16 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du même code).

Le juge constitutionnel a rappelé récemment le caractère punitif de cette sanction, même en l'absence de « *référence expresse aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leurs fonctions*¹⁸¹ ».

La révocation affecte uniquement les fonctions de président ou de vice-président. Elle est sans effet sur leur qualité de conseiller communautaire.

Elle a pour objet de démettre le président ou le vice-président de leurs fonctions et de les rendre inéligibles aux fonctions de président et de vice-président pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation, sauf si un renouvellement général des conseils municipaux intervient entre-temps.

S'il s'agit du président, le membre révoqué doit être remplacé. Une nouvelle élection doit avoir lieu, entraînant également celle des vice-présidents (article L. 2122-10 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

Si un vice-président est révoqué, son remplacement n'est pas obligatoire, sauf dans le cas où la communauté ne détient qu'un seul siège de vice-président (article L. 2122-1 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

Exemples de cause de révocation :

- la transmission d'une délibération fictive du conseil municipal¹⁸² ;
- la condamnation pour attentat à la pudeur sur mineurs de moins de 15 ans¹⁸³ ;
- le caractère outrancier de propos tenus lors d'une cérémonie commémorative du 11 novembre¹⁸⁴ ;
- l'accomplissement de graves négligences répétées dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux¹⁸⁵.

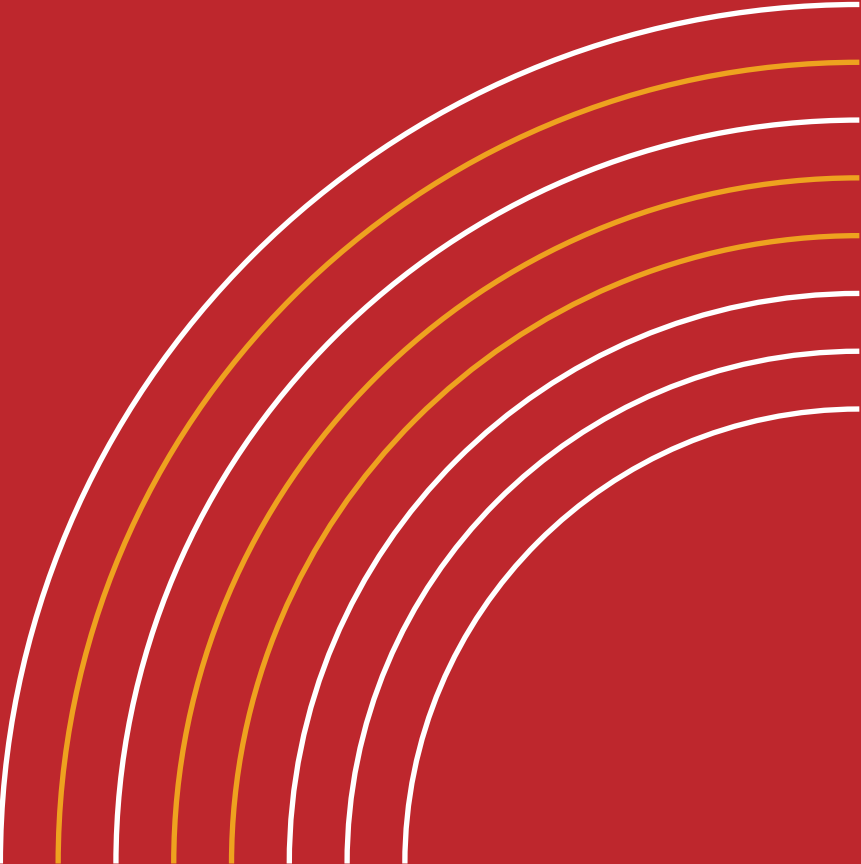
181. CC, 13 janvier 2012, M. Ahmed S., QPC n° 2011-210.

182. CE, 15 mars 1968, Sieurs Marty et Bertrand.

183. CE, 12 juin 1987, Chalvet, req. n° 78114.

184. CE Ass., 27 février 1981, Wahnapo, req. n° 14361 et 12112.

185. CE, 27 février 1987, req. n° 78247.



PARTIE III

LA FIN DU MANDAT

La fin de l'exercice du mandat d'élu communautaire en cours de mandat

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, dite « Valls », consacre le lien organique entre le mandat de conseiller communautaire et celui de conseiller municipal, en disposant dans son article 33 que « *nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal* ». C'est pourquoi l'élu communautaire peut perdre son mandat du seul fait de la démission de ses fonctions de conseiller municipal.

Dans la mesure où la loi « Valls » accorde une légitimité démocratique au conseiller communautaire du fait de son nouveau mode d'élection, l'article L. 2121-33 du CGCT, selon lequel un conseil municipal peut procéder à tout moment au remplacement de ses membres siégeant au sein d'organismes extérieurs, ne peut plus trouver à s'appliquer dans le cas des communautés et métropoles.

La fin du mandat de conseiller communautaire peut être naturellement liée au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires au sein desquels il siège. Elle peut également être propre à l'élu, en raison d'une démission ou d'un décès.

I. COMMENT UN CONSEILLER COMMUNAUTAIRE PEUT-IL DÉMISSIONNER ?

Procédure

À qui doit être adressée la démission et sous quelle forme ?

En vertu de l'article L. 5211-1 du CGCT, le conseiller communautaire qui souhaite démissionner de ses fonctions doit adresser sa démission au président de la communauté. Si le poste de président est vacant, la démission devra alors être adressée à l'élu qui le remplace en vertu de l'article L. 2122-17 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT.

La volonté du conseiller doit être explicitement exprimée dans un document écrit, daté et signé¹⁸⁶. S'il est établi que le document a été signé sous la contrainte, le président de l'exécutif doit demander au démissionnaire de confirmer sa volonté, à défaut de quoi la démission doit être considérée comme nulle et non avenue¹⁸⁷.

En cas de démission d'un conseiller municipal également conseiller communautaire, la démission doit-elle être adressée au maire et au président de la communauté ?

Si un élu communautaire démissionne de son mandat de conseiller municipal, son mandat de conseiller communautaire tombe automatiquement et immédiatement dans la mesure où les deux mandats sont liés (article L. 273-5 du code électoral). Dès lors, l'élu doit adresser sa démission au maire de la commune où il exerce son mandat de conseiller municipal en vertu de l'article L. 2121-4 du CGCT et au président de la communauté en vertu de l'article L. 5211-1 du CGCT.

À noter que la démission des seules fonctions de maire ou d'adjoint est sans incidence sur le mandat de conseiller communautaire et sur les fonctions exercées par l'élu au sein de la communauté, sauf quand l'élu est issu d'une commune de moins de 1 000 habitants (voir plus haut).

À compter de quand la démission est-elle valable ?

La démission est définitive dès sa réception par le président, même si le conseiller démissionnaire se rétracte par la suite¹⁸⁸. Dès lors, le président ne bénéficie d'aucune latitude

186. TA de Grenoble, 31 mars 1992, Guyon.

187. TA de Grenoble, 31 mars 1992, Guyon.

188. CE, 12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, req. n° 249422.

pour accepter ou refuser une telle décision¹⁸⁹. Il doit en informer immédiatement le maire de la commune concernée (article L. 5211-1 du CGCT). À noter que le conseiller communautaire peut choisir de différer l'effet de cette décision à une date ultérieure¹⁹⁰.

Conséquences

Faut-il procéder au remplacement du conseiller démissionnaire ?

La loi prévoit l'obligation de pourvoir au poste vacant d'un conseiller communautaire.

Différents régimes de remplacement en cours de mandat existent, lesquels dépendent d'abord de la strate démographique de la commune de laquelle le conseiller communautaire est issu.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants :

Au sein des communes de moins de 1 000 habitants, le remplacement du conseiller démissionnaire est assuré par le conseiller municipal suivant dans l'ordre du tableau qui n'exerce pas de mandat de conseiller communautaire (article L. 273-12 du code électoral).

Le remplacement est automatique : le conseil municipal n'est pas compétent pour délibérer sur la personne du remplaçant.

Toutefois, et par dérogation :

- En cas d'élection d'un nouveau maire pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires sont à nouveau désignés en application du nouvel ordre du tableau établi après la nouvelle élection du maire.
- En cas de cessation concomitante par un élu de l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire et d'une fonction d'adjoint pour une raison différente de celle résultant de l'élection d'un nouveau maire, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente d'un ou plusieurs nouveaux adjoints, organisée en application des articles L. 2122-7 à L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales. Pendant la période comprise entre la cessation du mandat et le remplacement, lorsque la commune ne dispose que d'un seul conseiller communautaire, l'élu dont le siège devient vacant est remplacé temporairement par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive.

Dans les communes de 1 000 habitants ou plus :

Deux situations, fondées sur l'origine du mandat, doivent être distinguées.

Lorsque le mandat du conseiller communautaire a pour origine l'élection au suffrage universel direct lors des précédentes élections ou qu'il s'agit, éventuellement, de son remplaçant, en application des dispositions du code électoral, la solution diffère selon que les communes sont représentées par un ou plusieurs conseillers communautaires.

- Dans les communes représentées par plusieurs conseillers communautaires, le remplacement est assuré par le suivant sur la liste des candidats au mandat de conseiller communautaire, élu conseiller municipal et de même sexe que le conseiller démissionnaire.

À défaut, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire.

S'il ne peut être procédé à une telle désignation, le siège de conseiller communautaire doit rester vacant jusqu'au prochain renouvellement général du conseil municipal de la commune (article L. 273-10 du code électoral).

¹⁸⁹. Rép. min. publiée au JO AN le 2 octobre 2007, QE n° 2637.

¹⁹⁰. CE Ass., 26 mai 1995, Etna et ministre des Départements et territoires d'outre-mer, req. n° 167914 et 168932.

- Par dérogation à ce qui vient d'être exposé, dans les communes représentées par un seul conseiller communautaire, le remplacement est assuré par le premier conseiller municipal sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire, prévu au I du 1° de l'article L. 273-9 du code électoral (article L. 273-10 du code électoral). Il s'agit en pratique du suppléant. Ce candidat est nécessairement de sexe opposé, eu égard aux règles relatives à la constitution de listes (article L. 273-10, I, 3°).

À défaut, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante, sans condition de sexe.

À défaut, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires suivants.

Le remplacement est automatique : le conseil municipal n'est pas compétent pour délibérer sur la personne du remplaçant.

Lorsque le mandat du conseiller communautaire a pour origine l'élection par le conseil municipal intervenue en cours de mandat, après une nouvelle répartition des sièges, alors une nouvelle élection par le conseil municipal est nécessaire (article L. 5211-6-2 du CGCT). Son choix peut porter sur tout conseiller municipal, y compris s'il ne figurait pas (« fléché ») en tant que candidat au conseil communautaire lors du précédent renouvellement général des conseils.

Le conseiller démissionnaire peut-il conserver son siège au sein d'organismes extérieurs ?

Le conseiller démissionnaire peut conserver son siège au sein d'organismes extérieurs uniquement quand ceux-ci n'exigent pas d'avoir la condition d'élu, mais de simple citoyen. À titre d'exemple, s'agissant d'un syndicat mixte fermé, le choix de l'organe délibérant pouvait porter, jusqu'au 29 février 2020, sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal (article L. 5711-1 du CGCT). Dès lors, un conseiller démissionnaire peut continuer de siéger au sein de cette structure.

Comment procéder à son remplacement en tant que membre titulaire de la CAO de la communauté ?

En l'absence de règles applicables en matière de remplacement des membres, titulaires ou suppléants, membres avec voix délibérative (élus) ou à voix consultative (personnalités compétentes telles que les membres des services techniques concernés) de la CAO, il appartient à chaque collectivité de les définir via un règlement intérieur.

La loi prévoit qu'un remplacement total de la commission est obligatoire lorsque la composition de la CAO ne permet plus de garantir l'expression du pluralisme des élus en son sein, conformément aux prescriptions de l'article L. 2121-22 du CGCT (applicable aux communautés par le renvoi effectué par l'article L. 5211-1 du même code).

Cette hypothèse peut notamment se rencontrer dans le cas d'un changement de gouvernance partiel si, après ce changement de gouvernance, la composition de la CAO ne reflète plus le pluralisme existant désormais au sein de l'assemblée délibérante¹⁹¹.

Procédure

À qui doit être adressée la démission et sous quelle forme ?

En vertu de l'article L. 2122-15 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, la démission du président ou d'un vice-président de communauté doit être adressée au préfet de département, même s'il s'agit d'une démission concomitante de leur fonction exécutive et de leur mandat de conseiller communautaire¹⁹².

¹⁹¹. CE, 20 novembre 2013, Commune de Savigny-sur-Orge, n° 353890.

¹⁹². Rép. min. publiée au JO AN le 3 octobre 1988, QE n° 1974.

2. COMMENT UN VICE-PRÉSIDENT OU LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ PEUT-IL DÉMISSIONNER ?

Elle doit prendre la forme d'une lettre, datée et signée, exprimant clairement la volonté de démissionner, sans ambiguïté ni réserves¹⁹³.

À compter de quand la démission est-elle valable ?

La démission est définitive dès son acceptation par le préfet de département, même verbalement¹⁹⁴ ou, à défaut, un mois après un nouvel envoi constaté par lettre recommandée, sachant qu'aucun délai légal n'est fixé entre la date d'envoi de la première et de la seconde lettre¹⁹⁵.

Il apparaît ainsi que le préfet peut accepter ou refuser la démission qui lui est adressée, sans toutefois pouvoir apprécier les raisons invoquées à l'appui de cette décision¹⁹⁶.

La loi prévoit qu'une fois la démission acceptée, le membre du bureau doit poursuivre ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur (article L. 2122-15, al. 2 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT). Cependant, le juge considère plus précisément qu'une fois sa démission acceptée, le président ne peut poursuivre ses fonctions dans la mesure où la loi prévoit quel est l'élu qui le remplace à titre temporaire¹⁹⁷.

À noter qu'à partir de l'acceptation de la démission par le préfet, et contrairement à la démission d'un simple conseiller communautaire, la démission ne peut être différée à une date ultérieure, même si le préfet accepte une demande formulée en ce sens¹⁹⁸.

Toutefois, la démission peut être retirée par son auteur si elle n'a pas encore été acceptée par le préfet¹⁹⁹.

Conséquences

Que faire face à la démission du président de la communauté qui souhaite conserver son mandat de conseiller communautaire ?

Dès lors que le préfet a accepté la démission du président de la communauté, il convient de procéder à son remplacement dans un délai de 15 jours (article L. 2122-14, applicable par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

En vertu de l'article L. 2122-10 par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, l'élection d'un nouveau président de la communauté entraîne l'élection de nouveaux vice-présidents, sans que ces derniers n'aient besoin de démissionner²⁰⁰.

Qui convoque et préside la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du nouveau président de la communauté ?

La démission du président de l'exécutif local est assimilée à un cas d'empêchement²⁰¹. Dès lors, il appartient à un vice-président, dans l'ordre des nominations, de remplacer le président démissionnaire dans la plénitude de ses fonctions et, à défaut, de vice-présidents, à un conseiller communautaire désigné par le conseil ou pris dans l'ordre du tableau (article L. 2122-17 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

L'élu désigné sur le fondement de l'article L. 2122-17 du CGCT, en principe le premier

193. Rép. min. publiée au JO AN le 28 juin 2011, QE n° 90852.

194. CE, 25 juillet 1986, Élection du maire de Clichy, req. n° 67767.

195. Rép. min. publiée au JO AN le 28 juin 2011, QE n° 90852.

196. TA de Versailles, 27 juin 1980, Ghibaudo.

197. CE, 18 janvier 2013, Commune de Saint-Mitre-les-Remparts, req. n° 360808.

198. Ibid.

199. CE, 21 mars 1962, Rousseau.

200. CE, 14 mars 2005, Commune de Pignan, req. n° 272860.

201. CE, 25 juin 1986, M. Barthelot.

vice-président, devra ainsi procéder à la convocation du conseil communautaire et à la présidence de la séance au cours de laquelle sera élu le nouveau président de la communauté. Le président démissionnaire est donc incompétent pour convoquer le conseil, afin de procéder à l'élection de son successeur²⁰².

L'article L. 2122-17 du CGCT ne peut s'appliquer en raison de la démission de l'ensemble des conseillers communautaires. Le président démissionnaire doit dans ce cas continuer d'exercer ses fonctions jusqu'à l'élection du président de la délégation spéciale, en application de l'article L. 2121-36 du CGCT²⁰³.

Dans l'hypothèse où un vice-président démissionnaire souhaite rester conseiller communautaire, faut-il procéder à l'élection d'un nouveau vice-président ?

Il peut être procédé à la convocation du conseil communautaire en vue de l'élection d'un nouveau vice-président²⁰⁴. Toutefois, dans les communautés où siège un seul vice-président, le remplacement du vice-président démissionnaire constitue une obligation (article L. 2122-1 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT).

Si le poste vacant est supprimé, les vice-présidents d'un rang inférieur au poste vacant supprimé se trouvent automatiquement promus d'un rang²⁰⁵.

Si le poste vacant est pourvu, le conseil communautaire peut décider que le nouveau vice-président occupe le même rang que le vice-président démissionnaire (article L. 2122-10 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT). En l'absence d'une telle décision, le nouveau vice-président prend rang à la suite des vice-présidents en fonction, sachant que ces derniers, s'ils occupent un rang inférieur au poste vacant supprimé, remontent d'un rang²⁰⁶.

Exemple : le conseil communautaire comprend huit postes de vice-présidents. Si le quatrième devient vacant, le cinquième vice-président prend la place du quatrième, le sixième celui du cinquième et ainsi de suite. Si le conseil décide de remplacer le vice-président démissionnaire, mais ne souhaite pas que le nouveau vice-président occupe le même rang que son prédécesseur, alors le nouveau vice-président occupe le huitième rang. À l'inverse, si le conseil décide que le nouveau vice-président occupe le rang de son prédécesseur, alors les autres vice-présidents conservent leur rang.

Face à la démission d'un seul vice-président, est-il possible de procéder à la réélection de l'ensemble des vice-présidents ?

À la suite d'une élection partielle, même lorsqu'un seul siège est en cause, le conseil communautaire peut décider de procéder à la réélection de l'ensemble des vice-présidents (article L. 2122-10 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT). Toutefois, il convient que le président de la communauté ait constaté que la majorité des conseillers sont favorables à un tel choix²⁰⁷.

Dans cette hypothèse, le conseil communautaire peut également revoir au préalable le nombre de vice-présidents de la communauté, dans la limite de 30 % de l'effectif légal du conseil communautaire (article L. 5211-10 du CGCT).

202. CE, 23 juin 1993, Léontieff, req. n° 141488.

203. Rép. min. publiée au JO Sénat le 30 mars 2000, QE n° 22176.

204. TA d'Amiens, 20 décembre 1990, Préfet de la Somme contre Commune d'Amiens.

205. CE, 25 juin 1980, Élection d'un adjoint au maire de la Commune du Lamentin, req. n° 13353.

206. CE, 28 octobre 1988, Stéfani, req. n° 86670 et 89096.

207. CE, 27 juillet 2005, Commune de Roézé-sur-Sarthe, req. n° 274600.

3. COMMENT PROCÉDER AU REMPLACEMENT D'UN MEMBRE DU BUREAU ?

Le fait pour un vice-président ou un autre membre du bureau de perdre le mandat de conseiller communautaire, au titre duquel il a été élu, entraîne la fin immédiate de sa fonction. Par dérogation, il n'est maintenu dans ses fonctions jusqu'à l'élection de son successeur que dans les cas suivants (article L. 2122-15 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2) :

- lorsqu'il démissionne de son mandat de vice-président ou de membre du bureau ;
- lorsqu'il démissionne simultanément de ses mandats de conseiller communautaire et de vice-président ou de membre du bureau ;
- lorsque a lieu le renouvellement général des conseils.

Selon les cas, il en résulte une vice-présidence ou un poste de membre du bureau vacants qui ont vocation à être pourvus, en application de la délibération déterminant le nombre d'élus au sein du bureau, toujours en vigueur, mais qui peut être ajustée à cette occasion.

Le conseil communautaire peut délibérer pour décider que le nouveau membre du bureau occupera le même rang que le précédent dans l'ordre des nominations, faute de quoi, il sera dernier membre du bureau (article L. 2122-10 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2). Son élection se déroule au scrutin secret, uninominal, à la majorité absolue des suffrages exprimés aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour (articles L. 2122-7 et L. 2122-7-1 du CGCT, applicables sur renvoi de l'article L. 5211-2).

Pour procéder à l'élection, le conseil doit être complet (article L. 2122-8 du CGCT, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2), sauf :

- s'il y a lieu d'élire un seul membre du bureau, dès lors que le conseil communautaire le décide (sous réserve que le conseil n'ait pas perdu le tiers de ses membres) ;
- si de nouvelles vacances se produisent après l'élection rendue nécessaire pour avoir un conseil complet (sous réserve que le conseil n'ait pas perdu le tiers de ses membres).

4. UN ÉLU COMMUNAUTAIRE PEUT-IL ÊTRE DÉMISSIONNÉ D'OFFICE ?

La démission d'un élu peut ne pas découler de sa propre volonté. C'est notamment le cas lorsque ce dernier a refusé, sans excuse valable, de remplir une fonction qui lui était dévolue par la loi (article L. 2121-5 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT).

Procédure

Qui prononce la démission d'office ?

Il appartient au juge administratif de déclarer la démission d'office (article L. 2121-5 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Le juge doit être saisi au préalable par le préfet, et non pas directement par le président de la communauté²⁰⁸.

L'exécutif local ne peut donc obliger un conseiller à démissionner. Il peut uniquement l'inviter à présenter sa démission, sans pouvoir exiger qu'il y soit donné suite²⁰⁹. La seule marge de manœuvre du président de la communauté réside dans le retrait des délégations qu'il a pu accorder à certains élus en vertu de l'article L. 5211-9 du CGCT. Au terme de cette procédure, le conseil communautaire devra se prononcer sur le maintien de l' élu dans ses fonctions de vice-président ou de membre du bureau (article L. 2122-18 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT).

208. CAA de Bordeaux, 31 janvier 2006, req. n° 02BX00790.

209. Rép. min. publiée au JO AN le 11 août 2009, QE n° 49316.

Un conseiller peut-il se voir déclaré démissionnaire d'office en cas d'absences répétées aux séances du conseil communautaire ?

Le juge administratif interprète de façon restrictive la notion de « fonctions dévolues par la loi » (article L. 2121-5 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT). Il procède à des sanctions dans les seuls cas où l'obligation est imposée par un texte législatif ou réglementaire²¹⁰. Un texte législatif uniquement applicable au sein des communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin prévoit à cet égard que tout membre du conseil municipal qui, sans excuse, a manqué cinq séances consécutives cesse d'être membre du conseil municipal (article L. 2541-10 du CGCT).

Dans les autres départements français, à défaut d'obligation légale ou réglementaire, le juge administratif ne peut déclarer démissionnaires d'office des élus qui multiplient les absences aux réunions du conseil communautaire²¹¹.

Il en va de même pour les élus qui refusent d'assister au conseil communautaire²¹² ou pour ceux qui ne remplissent pas de manière satisfaisante leur mandat²¹³.

À partir de quand la démission d'office est-elle valable ?

La démission d'office est valable à l'expiration du délai de recours prononcé par le greffier en chef à l'élus intéressé, et en cas de recours, lorsque le contentieux a définitivement été tranché²¹⁴.

Conséquences

Faut-il procéder au remplacement du conseiller déclaré démissionnaire d'office par le juge administratif ?

La démission d'office a pour conséquence de créer la vacance d'un poste de conseiller communautaire. Il convient alors de procéder au remplacement de l'élus dans les mêmes conditions qu'un élu volontairement démissionnaire (voir en ce sens la partie précédente sur la démission de plein gré de l'élus communautaire).

L'élus démissionnaire d'office peut-il se présenter à de nouvelles élections ?

L'article L. 2121-5 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, dispose qu'un conseiller démissionnaire d'office ne peut être réélu avant le délai d'un an.

5. COMMENT REMPLACER UN ÉLU COMMUNAUTAIRE À LA SUITE DE SON DÉCÈS ?

Le mandat de conseiller communautaire peut également être interrompu pour cause de décès. Dans ce cas, il convient d'appliquer les règles relatives au remplacement d'un poste vacant, telles qu'elles sont applicables pour l'hypothèse de la démission (articles L. 273-10, L. 5211-6-2 et L. 273-12 du code électoral, relatifs respectivement aux dispositions applicables aux communes de 1 000 habitants ou plus et aux communes de moins de 1 000 habitants).

210. Rép. min. publiée au JO Sénat le 10 novembre 2005, QE n° 18607.

211. CE, 6 novembre 1985, Maire de Viry-Châtillon, req. n° 68842.

212. CE, 30 janvier 1987, Commune de Mombrier, req. n° 79780.

213. CE, 8 juillet 1987, Commune de Vatilieu, req. n° 73215.

214. Rép. min. publiée au JO Sénat le 20 février 1997, QE n° 19803.

La fin de l'exercice des fonctions d'élu communautaire à l'issue du mandat

Les membres du bureau demeurent en fonctions jusqu'à l'élection de leurs successeurs. Le mandat des autres conseillers prend fin lors de la proclamation des résultats des élections, selon la DGCL interrogée en 2020 par l'AdCF.

I. DANS L'HYPOTHÈSE OÙ UN ÉLU A CESSÉ SON ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE POUR SE CONSACRER À SON MANDAT, EST-IL ASSURÉ DE RETROUVER SON EMPLOI À LA FIN DE SON MANDAT ?

Il convient de rappeler que seuls peuvent décider de suspendre leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement à leur mandat les présidents de communauté et les vice-présidents de communautés de plus de 10 000 habitants et de métropoles. Voir en ce sens la deuxième partie sur l'exercice du mandat.

Ces mêmes élus bénéficient, en vertu de l'article L. 2123-9 du CGCT, par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT, des dispositions des articles L. 3142-83 à L. 3142-87 du code du travail sur le droit des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Si généralement la suspension de l'activité professionnelle prend fin à l'issue du mandat, il peut également arriver qu'elle intervienne au cours de celui-ci, lorsque l'employé désire mettre un terme à son mandat avant l'échéance légale.

Droit à réintégration

À l'issue de son premier mandat, et dans tous les cas où la suspension a été inférieure à cinq ans, le salarié retrouve son emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre cet emploi²¹⁵. Il s'agit du droit à la **réintégration**.

Pour y prétendre, l'élu doit manifester cette intention à son employeur dans les deux mois suivant la fin du mandat²¹⁶.

La loi prévoit que le salarié bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie pendant l'exercice de son mandat²¹⁷.

En cas de renouvellement de son mandat, le salarié ne bénéficie plus de ce droit à réintégration, à moins que la durée de la suspension n'ait été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans.

Droit à réembauche

Ainsi, après l'expiration d'un deuxième mandat, l'élu peut solliciter auprès de son ancien employeur sa **réembauche**. Cela signifie que, pendant un an, l'employeur est tenu de l'embaucher par priorité dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre.

La demande doit être effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans les deux mois qui suivent l'expiration du mandat²¹⁸.

En cas de réemploi, l'employeur doit lui accorder également le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ²¹⁹.

²¹⁵. C. trav., art. L. 3142-84.

²¹⁶. C. trav., art. D. 3142-60.

²¹⁷. C. trav., art. L. 3142-84.

²¹⁸. C. trav., art. D. 3142-61.

²¹⁹. C. trav., art. L. 3142-85.

Le régime ci-dessus présenté est également applicable aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi qu'aux personnels des entreprises publiques, sauf s'ils bénéficient de dispositions plus favorables²²⁰.

Concernant les fonctionnaires, lorsqu'ils ont opté pour le régime de la disponibilité, leur réintégration est de droit et peut être demandée soit avant le terme envisagé par l'arrêté procédant à leur mise en disponibilité, soit trois mois avant son terme. Le juge administratif a estimé illégaux les moyens selon lesquels la réintégration ne pouvait être réalisée en raison de l'absence de poste vacant²²¹, ou lorsqu'elle irait à l'encontre de l'intérêt du service²²². Il en va de même pour les agents publics²²³.

Il a en outre été précisé par le juge que « lorsque le bénéficiaire de la suspension d'activité professionnelle exerce plusieurs mandats lui ouvrant droit à une telle suspension, la cessation d'un seul de ces mandats permet au fonctionnaire de retrouver son précédent emploi²²⁴ ».

2. EXISTE-T-IL D'AUTRES GARANTIES DE RÉINSERTION APRÈS LE MANDAT ?

Outre la réintégration dans son précédent emploi, l'élu qui a cessé son activité professionnelle peut bénéficier :

- d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu de l'évolution de son poste de travail ou de celle des techniques utilisées (article L. 2123-11 du CGCT par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT ; C. trav., art. L. 3142-84) ;
- d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences dans les conditions fixées par le code du travail (article L. 2123-11-1 du CGCT par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT) ;
- d'une allocation différentielle de fin de mandat pendant une période maximale d'un an, à condition d'être inscrit à Pôle emploi ou d'avoir repris une activité professionnelle procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction perçues au titre de la dernière fonction élective (article L. 2123-11-2 du CGCT par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du CGCT).

3. L'EXERCICE DE FONCTIONS AU TITRE D'UN MANDAT D'ÉLU COMMUNAUTAIRE OUVRE-T-IL DROIT À UNE VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE ?

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel reconnaît la validation des acquis de l'expérience aux personnes ayant exercé un mandat électoral local ou une fonction élective locale, en rapport direct avec le contenu de la certification visée. La durée minimale d'activité requise pour que la demande de validation soit recevable est d'un an, que l'activité ait été exercée de façon continue ou non (article L. 335-5 du code de l'éducation).

220. C. trav., art. L. 3142-87.

221. CAA de Bordeaux, 25 octobre 2018, n° 18BX00845.

222. CE, 20 février 2018, n° 401731.

223. CE, 26 novembre 1993, n° 97036.

224. CE, 20 février 2018, n° 401731.

4. L'ÉLU COMMUNAUTAIRE PEUT-IL BÉNÉFICIER DU RÉGIME DE RETRAITE AU TITRE DE SON MANDAT ?

Les droits ne sont pas les mêmes selon que l'élu a cessé ou non son activité professionnelle :

- Si l'élu a cessé son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat et qu'il ne peut acquérir de droit à pension au titre d'un régime d'assurance vieillesse, il est obligatoirement affilié à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale (article L. 2123-26 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT).
- Si l'élu n'a pas cessé son activité professionnelle, il ne bénéficie d'aucune affiliation obligatoire à un régime de retraite au titre d'un mandat électif, dans la mesure où son activité professionnelle continue à lui garantir un droit à pension. Néanmoins, s'il perçoit une indemnité de fonction, il peut constituer une retraite par rente, afin de compléter son régime obligatoire (article L. 2123-27 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT). Dans tous les cas, il est obligatoirement affilié au régime complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques, à savoir l'IRCANTEC (article L. 2123-28 du CGCT par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT). Dans la mesure où les cotisations sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues, un élu bénévole qui renonce à ses indemnités de fonction pour ne pas grever le budget de la collectivité ne peut être affilié au régime complémentaire de retraite²²⁵.

225. Rép. min. publiée au JO AN le 21 mars 1994, QE n° 8454.



ANNEXES

I. TABLEAU SUR LA RÉPARTITION DES SIÈGES FIXÉS À L'ARTICLE L. 521 I-6-I DU CGCT

POPULATION MUNICIPALE DE L'EPCI À FISCALITÉ PROPRE	NOMBRE DE SIÈGES
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 d'habitants	100
Plus de 1 000 000 d'habitants	130

2. EXEMPLE DE RÉPARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE ENTRE LES LISTES ÉTABLIES À L'ÉCHELLE D'UNE COMMUNE

La commune a droit à 11 sièges au sein du conseil communautaire.

Les listes ont obtenu au second tour :

- Liste A : 380 voix
- Liste B : 360 voix
- Liste C : 160 voix
- Liste D : 100 voix

ÉTAPE 1 :

La liste arrivée en tête emporte une prime majoritaire, à savoir la moitié des sièges à pourvoir. Le cas échéant, le nombre est arrondi à l'entier inférieur en dessous de 4 sièges et à l'entier supérieur, au-delà de 4 sièges.

En l'espèce, la liste A obtient 6 sièges en prime majoritaire ($11/2 = 5,5$, soit 6 arrondi à l'entier supérieur).

ÉTAPE 2 :

Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre toutes les listes, à la représentation proportionnelle, selon la règle de la plus forte moyenne.

En l'espèce, il reste 5 sièges à répartir à la proportionnelle.

SOUS-ÉTAPE 2a

Pour cela, il convient de procéder au calcul du quotient électoral déterminé en divisant le total des suffrages exprimés sur les sièges restant à pourvoir.

En l'espèce, le quotient électoral est égal à $(380+360+160+100)/5 = 200$.

SOUS-ÉTAPE 2b

Puis des sièges sont attribués à chaque liste en divisant le nombre de suffrages obtenus par la liste sur le quotient électoral, en arrondissant le résultat à l'entier inférieur.

- Liste A : $380/200 = 1,9$, soit 1 arrondi à l'entier inférieur
- Liste B : $360/200 = 1,8$, soit 1 arrondi à l'entier inférieur
- Liste C : $160/200 = 0,8$, soit 0 arrondi à l'entier inférieur
- Liste D : $100/200 = 0,5$, soit 0 arrondi à l'entier inférieur

En l'espèce, la liste A détient un siège supplémentaire, avec un total de 7 sièges, et la liste B détient un siège. Il reste 3 sièges à pourvoir.

SOUS-ÉTAPE 2c

S'il reste encore des sièges à pourvoir, ceux-ci sont attribués, un à un, à la liste qui obtient le plus fort résultat en divisant le nombre de suffrages obtenus par la liste sur le nombre de sièges attribués à l'étape précédente et en ajoutant 1. Après chaque nouveau siège attribué, le dénominateur de la liste qui s'est vu attribuer ce siège doit être modifié en conséquence.

- Liste A : $380/(1+1) = 190$
- Liste B : $360/(1+1) = 180$
- Liste C : $160/(0+1) = 160$
- Liste D : $100/(0+1) = 100$

En l'espèce, la liste A obtient un siège supplémentaire dans la mesure où elle a le plus fort résultat. Elle détient alors 8 sièges. La liste B reste inchangée. Il reste 2 sièges à pourvoir.

- Liste A : $380/(2+1) = 126,7$
- Liste B : $360/(1+1) = 180$
- Liste C : $160/(0+1) = 160$
- Liste D : $100/(0+1) = 100$

En l'espèce, la liste A reste inchangée avec 8 sièges, la liste B obtient un siège supplémentaire, son total s'élève donc à 2 sièges. Il reste un siège à pourvoir.

- Liste A : $380/(2+1) = 126,7$
- Liste B : $360/(2+1) = 120$
- Liste C : $160/(0+1) = 160$
- Liste D : $100/(0+1) = 100$

En l'espèce, les listes A et B restent inchangées avec respectivement 8 et 2 sièges, la liste C obtient un siège.

EN DÉFINITIVE

- Liste A : 8 sièges
- Liste B : 2 sièges
- Liste C : 1 siège
- Liste D : 0 siège

3. LES AUTRES ANNEXES SONT À TÉLÉCHARGER SUR LE SITE WWW.ADCF.ORG

