Maires Ruraux de France

Abrégé de dépannage administratif à l'usage des maires ruraux

Maires Ruraux de France 36000 communes

Association des Maires Ruraux de France

ABRÉGÉ DE DEPANNAGE ADMINISTRATIF À L'USAGE DES MAIRES RURAUX

Pierre-Yves Collombat assisté de Sébastien Turcat

avec l'amicale collaboration de Me Philippe Petit, de Frédéric Pacou,
de Sabine Giardelli-Esberard, des membres du bureau et de l'équipe de l'AMRF

Abrégé de dépannage administratif à l'usage des maires ruraux

Date de publication : mars 2008

Editeur :
Association des maires ruraux de France
52, rue du Maréchal Foch – 69006 Lyon
04 72 61 77 20 - amrf@amrf.asso.fr

Cet ouvrage gratuit est publié sous licence libre Creative Commons. Il peut être dupliqué et mis à disposition gratuitement, sous réserve de mention de l'auteur et sans modifications. Selon la terminologie « Creative Commons », les conditions d'utilisation sont : paternité, pas d'usage commercial, pas de modifications.
Pour plus de précisions sur cette licence, http://fr.creativecommons.org/

Il est disponible au format PDF sur le site internet de l'Association des maires ruraux de France, http://www.amrf.asso.fr

Impression :
Albédia imprimeurs, 137, avenue de Conthe 15000 Aurillac

Création graphique et réalisation :
Azarek Communication, 1 Place Saint Nizier - 69001 Lyon

Photo de couverture : AMRF

ISBN : 978-2-9531782-0-3

Dépôt légal : avril 2008

Préface

Lyon, mars 2008

Edgar Faure, qui avait goûté à toutes les gourmandises du pouvoir et était passé au travers de tous les régimes, nous avait dit : « Si vous n'existiez pas, il faudrait vous inventer ». Il parlait de notre association et c'était un compliment de fin connaisseur.

Depuis plus de 35 ans, des maires ruraux se mettent au service de leurs collègues, de leurs frères pourrait-on dire. Car il s'agit bien d'une fraternité d'armes. D'ailleurs, regardez-les se parler en cercle et debout, au détour du moindre congrès, d'une quelconque réunion. Ils jargonnent vite, et les mots obscurs pour un public non exercé arrivent : *budget, potentiel fiscal, arrêté, délibération, communauté de communes, responsabilité…* Autant de concepts, autant de soucis et d'interrogations, mais aussi et d'abord un langage commun.

Au hasard de mes déplacements, au plus profond de la ruralité vivante des quatre points cardinaux, deux questions immédiates : *« Quel est ton budget ? Quelle est ta population ? »*. Oui, les maires ruraux sont bien une race à part dans le chaudron de la République.

C'est en pensant d'abord à eux que Pierre-Yves Collombat a conduit cet ouvrage qui se veut séduisant et rassurant aussi pour tous les maires ruraux, débutants ou confirmés. Il doit être à la vie du maire ce qu'est l'étagère à épices de la cuisinière. Le résultat est original : l'ouvrage est lisible !

Si, dans six ans, on le retrouve fatigué sur votre bureau, nous aurons atteint notre objectif : il vous aura accompagné dans votre vie d'élu et on peut s'attendre à y trouver ajouts et commentaires de votre main. Il aurait pu être sur un disque, ou seulement accessible en ligne. Nous avons pensé que le plaisir de tenir un livre familier apporterait un plaisir supplémentaire. Un peu comme LE livre de cuisine préféré.

Et plus il sera fatigué, plus nous serons fiers de vous avoir aidés.

Gérard Pelletier
Maire de Raze (Haute-Saône)
Président de l'Association des
Maires Ruraux de France

Avant-propos en forme d'avertissement

« *Des maires au service des maires* », telle est la devise de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Cet « Abrégé de dépannage administratif », rédigé par des élus ruraux pour des élus ruraux en est l'illustration. D'où ses défauts… et ses qualités aussi, nous l'espérons.

« Abrégé » : cela signifie que cet ouvrage n'abordera pas l'ensemble des innombrables questions susceptibles d'intéresser les maires, mais seulement les plus générales et les plus importantes pour eux.

Cela signifie aussi, pour celles qui ont été traitées, qu'il n'a été possible ni de rentrer dans tous les détails, ni d'envisager tous les cas particuliers. Ce n'était d'ailleurs pas souhaitable, la complexité des guides et recueils mis à disposition des maires les rendant trop souvent inutilisables.

Pour chacun des domaines, nous nous sommes efforcés de dégager les problématiques et les logiques administratives et juridiques à l'œuvre afin de permettre à chacun de se repérer, à charge pour lui de compléter ensuite sa documentation. S'adressant aux maires ruraux, cet abrégé néglige aussi tout ce qui ne concerne pas directement les communes de moins de 3 500 habitants.

« Abrégé de dépannage administratif » : ce n'est pas un manuel de droit. Les références législatives, réglementaires et jurisprudentielles sont réduites au minimum, les incidentes supprimées et le style juridique prohibé. L'avantage est d'alléger le texte et d'en faciliter la compréhension. L'inconvénient est d'avoir été contraints à des interprétations, quand les textes juridiques d'origine et leurs commentaires s'en tiennent à une prudente ambiguïté et à des formules suffisamment obscures pour résister à toutes les critiques.

Cela signifie que la lecture de cet abrégé ne dispense pas de la consultation de conseils juridiques, dès lors que les enjeux pour l'élu ou pour sa commune sont importants et les situations atypiques. D'autant que le droit applicable aux collectivités locales évolue et se complique à grande vitesse. Ce qui vaut en ce début d'année 2008 peut ne plus valoir dans six mois !

Encore une fois, la spécificité de ce document est d'avoir été établi par des élus, praticiens de l'administration communale, pas par des juristes. Même si toutes les questions traitées ont fait l'objet de vérifications attentives, leurs rédacteurs ne sont pas des professionnels du droit. Cela dit, s'il existe de multiples manuels de droit, à notre connaissance l'équivalent de cet abrégé n'existe pas. Nous souhaitons qu'il

devienne une sorte de boussole permettant aux nouveaux élus, comme aux plus anciens, de s'y retrouver dans le maquis de la réglementation, de repérer les risques et les chausse-trappes.

Les conseils pratiques auxquels nous nous sommes risqués, produit d'une expérience déjà longue, ne sont que des conseils. Comme dit l'adage : « Les conseilleurs ne sont pas les payeurs »... L'intérêt et la grandeur de la fonction de maire rural sont précisément là, dans l'obligation qui leur est faite de trancher et de décider, quand la plupart se contentent d'attendre ou de critiquer les bras croisés.

Si nous avons pu éclairer les choix et ainsi alléger la tâche de ces grognards de la République que sont les maires ruraux de France, nous aurons atteint notre objectif.

Pierre-Yves Collombat
Premier vice-président de l'AMRF,
Sénateur du Var

Sommaire

Préface, par Gérard Pelletier p 5

Avant-propos en forme d'avertissement, par Pierre-Yves Collombat p 7

Chapitre1 La municipalité p 11
L'organisation p 12
La répartition des compétences au sein de la municipalité p 15
Les séances du conseil municipal p 17
Le contrôle de légalité p 20
Le protocole p 22
Questions diverses p 24

Chapitre 2 Le statut des élus p 27
Indemnités p 28
Disponibilité et relation avec l'employeur p 31
Formation p 33
Retraite p 34

Chapitre 3 La responsabilité des élus p 35
Responsabilité et assurances p 36
La responsabilité de la commune p 39
La responsabilité personnelle des élus p 43

Chapitre 4 Le personnel communal p 49
Le statut des agents p 50
La gestion des agents p 52
Les fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition de la commune p 54

Chapitre 5 Le budget communal p 57
Budgets et comptes p 58
La structure du budget p 61
Le cadre comptable p 63
Le calendrier budgétaire p 65
Les dotations de fonctionnement p 66
Les ressources fiscales de fonctionnement p 69
Le recettes d'investissement p 72
La trésorerie communale p 76
Lexique budgétaire et fiscal p 78

Chapitre 6 **La police et la commune** **p 83**
Principes p 84
Le maire et la police administrative p 85
Le maire, officier de police judiciaire p 92
Le garde champêtre p 94

Chapitre 7 **Les marchés publics** **p 97**
Les différents marchés publics p 98
La passation des marchés publics p 102
Le cas particulier des marchés de maîtrise d'œuvre p 109

Chapitre 8 **L'urbanisme** **p 111**
Les principaux documents d'urbanisme p 112
Les droits de préemption p 121
Les autorisations d'urbanisme et les droits d'occupation des sols p 124

Chapitre 9 **L'intercommunalité** **p 131**

Chapitre 10 **La commune et le citoyen** **p 135**
L'accès aux documents administratifs p 136
Le référendum local p 138

Annexes **p 141**
1. Exemple de cérémonial de parrainage civil p 142
2. Exemple de certificat du parrainage civil p 143
3. Tableau récapitulatif des seuils de procédures et publicité p 144
4. Procédures d'élaboration d'un PLU p 145
5. Procédure de modification d'un PLU p 146
6. Procédure de révision d'un PLU p 147
7. Procédure de révision simplifiée d'un PLU p 148
8. Procédure d'élaboration d'une carte communale p 149

Lexique des acronymes **p 150**

Index **p 152**

La municipalité

1

La municipalité se compose, au sens large, du conseil municipal, du maire et des adjoints, selon la tradition administrative, du maire et des adjoints seulement.

I Mode d'élection du conseil municipal

1 Mode de scrutin

Scrutin plurinominal majoritaire à deux tours pour les communes de moins de 3 500 habitants. Les bulletins de vote peuvent être librement établis ou modifiés par les électeurs. Les déclarations de candidature ne sont pas obligatoires pour être élu et il n'est pas non plus obligatoire d'avoir participé au premier tour de l'élection pour être présent au second. On décompte les suffrages individuellement par candidat et non par liste.

Pour être élu au premier tour, il faut recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un quart des électeurs inscrits. Au second tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrage, le candidat le plus âgé est élu.

2 Candidatures

⇨ Dans les communes de moins de 2 500 habitants :
Les candidats peuvent se présenter sur des listes complètes (comportant autant de noms que de sièges à pourvoir), sur des listes incomplètes ou en candidat isolé.

⇨ Dans les communes de plus de 2 500 habitants et de moins de 3 500 habitants :
Les candidats doivent se présenter sur des listes complètes (les candidatures isolées sont interdites). Ces dispositions sont applicables dans toutes les communes de plus de 2 500 habitants même lorsqu'elles sont divisées en sections électorales de moins de 2 500 habitants.

II Nombre de conseillers municipaux par commune

Nombre d'habitants dans la commune	Nombre de conseillers municipaux
moins de 100	9
de 100 à 499	11
de 500 à 1 499	15
de 1 500 à 2 499	19
de 2 500 à 3 499	23

III L'élection du maire et des adjoints

Elle a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue pour les deux premiers tours, à la majorité relative au troisième tour. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu.
Chaque adjoint est élu par un vote distinct.

IV Nombre d'adjoints

Au moins un adjoint et au plus un nombre correspondant à 30 % du chiffre de l'effectif légal du conseil municipal. En cas de chiffre avec décimale, le nombre entier inférieur doit être retenu.

Exemple : pour 23 conseillers, 30 % de l'effectif égale 6,9 soit 6 adjoints au maximum.
Le nombre d'adjoints est fixé pour la durée du mandat. Ce nombre ne peut pas être augmenté par la suite par le conseil municipal. En revanche, il est possible de ne pas remplacer un adjoint.

V Nombre de grands électeurs

Les délégués des conseils municipaux forment l'essentiel des « grands électeurs » lors des élections sénatoriales. Ils sont désignés, pour les communes de moins de 9 000 habitants, au scrutin majoritaire à trois tours (comme pour l'élection des maires et des adjoints). Une circulaire préfectorale en précise les modalités.

Population	Nombre de délégués titulaires	Nombre de délégués suppléants
jusqu'à 499 habitants	1	3
de 500 à 1 499 hab.	3	3
de 1 500 à 2 499 hab.	5	3
de 2 500 à 3 499 hab.	7	4

Le dépôt des candidatures n'est soumis à aucune réglementation. Les délégués titulaires ou suppléants sont élus parmi les membres du conseil municipal. Ils peuvent se présenter sur une liste ou isolément. Les élections des titulaires et des suppléants doivent se faire séparément. Les conseillers municipaux peuvent voter par procuration dans les conditions habituelles (voir le III de la section « Répartition des compétences au sein du conseil municipal » en page 16).

VI Démission des élus en cours de mandat

1 Les conseillers municipaux

La démission est définitive dès sa réception par le maire qui doit en informer le représentant de l'État dans le département.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, il est prévu de remplacer les conseillers municipaux lorsque le tiers au moins de l'effectif légal du conseil municipal est manquant. Une élection complémentaire partielle, propre à la commune, est alors organisée.

2 Le maire et les adjoints

La démission du maire doit être adressée au préfet et celle des adjoints au sous-préfet. Elle est définitive à partir de son acceptation ou, à défaut de cette acceptation, un mois après le nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

Si le maire a démissionné de ses fonctions de maire et de son mandat de conseiller municipal, le nouveau maire ne peut être élu avant que le conseil municipal n'ait été complété. Si le maire a seulement démissionné de ses fonctions de maire, le conseil municipal procède à l'élection du maire dans les quinze jours suivant sa démission.

L'élection des adjoints suit la même procédure que celle du maire. Mais le conseil municipal peut décider de ne pas remplacer le poste d'adjoint vacant.

Répartition des compétences au sein de la municipalité

I Le conseil municipal

Il règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il exerce une compétence générale notamment par l'adoption du budget, l'approbation du compte administratif, l'approbation des marchés publics, des emprunts, etc.

Les articles du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)* relatifs aux attributions du conseil municipal sont : L. 2121-29 à L. 2121-34.

II Le maire

Il est agent de la commune et agent de l'État. Le maire, administrateur de la commune, est chargé de façon générale de l'exécution des délibérations du conseil municipal qu'il préside. Il dispose de pouvoirs propres comme :

⇨ Agent de la commune :
Conservation et administration des propriétés communales.
Ordonnancement des dépenses.
Direction des travaux municipaux.
Passation des marchés publics, des actes de vente, d'échange, de partage.
Nomination aux emplois communaux.
Délivrance des documents d'urbanisme dans les communes dotées d'un document d'urbanisme opposable approuvé, etc.

⇨ Agent de l'État :
Exécution des lois et règlements.
Tenue des registres de l'état civil.
Délivrance des autorisations d'urbanisme (si la commune n'est pas dotée d'un document d'urbanisme opposable approuvé).

Il dispose de pouvoirs extrêmement larges en matière de police administrative. Il est aussi officier de police judiciaire (voir chapitre « La police dans la commune », en page 83).

** Les acronymes sont listés p.147*

III Les adjoints

1 Ils exercent la suppléance du maire

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou autre empêchement, le maire est remplacé provisoirement dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre des nominations.

2 Ils tiennent ordinairement leurs compétences d'une délégation du maire

Article L. 2122-18 : *« Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut sous sa surveillance et sa responsabilité déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal ».*

L'arrêté de la délégation doit fixer avec précision les attributions déléguées. La délégation ne peut en aucun porter sur l'ensemble des fonctions du maire. Le maire reste compétent et responsable dans le domaine délégué. S'il n'y a pas d'arrêté de délégation, l'adjoint ne peut prétendre à une indemnité.

En cas de recours devant le tribunal administratif contre un acte d'un adjoint, l'absence d'arrêté de délégation du maire constitue un vice de forme imparable !

Les articles du CGCT relatifs aux séances du conseil municipal sont : L. 2121-7 à L. 2121-26.

I Fréquence et initiative

Le conseil municipal se réunit obligatoirement au moins une fois par trimestre et autant de fois que nécessaire.

L'initiative de réunir le conseil municipal est prise par :

- le maire ou la moitié au moins des conseillers municipaux en exercice pour les communes de moins de 3 500 habitants ;
- le préfet ou le sous-préfet dans des cas exceptionnels.

II Les convocations

C'est le maire qui convoque ou, en cas d'empêchement, un adjoint dans l'ordre du tableau. Les délais de convocation sont de trois jours francs avant le jour de la séance pour les communes de moins de 3 500 habitants. En cas d'urgence, les délais peuvent être réduits à un jour franc. L'urgence doit être constatée par le conseil municipal en début de réunion. Un jour franc correspond à 24 heures comptées de 0 heure à minuit. Le délai se calcule à partir de la date d'envoi des convocations.

Exemple : pour une réunion du conseil municipal le vendredi, la convocation devra être envoyée le lundi avant minuit, au plus tard.

La convocation écrite adressée au domicile des conseillers municipaux doit indiquer les questions figurant à l'ordre du jour.

III L'organisation des séances

1 Secrétariat de la séance

Au début de chaque séance, le conseil municipal nomme un secrétaire de séance, parmi les conseillers municipaux. Il peut s'assurer le concours du secrétaire de mairie.

2 Séance publique ou huis clos

En principe, les séances sont publiques. Toute personne peut y assister sans restriction à condition de ne pas intervenir ni manifester. Le conseil municipal peut décider de

siéger à huis clos. La décision est prise à la majorité sans débat, à la demande de trois conseillers au moins ou du maire.

Conseil

La séance à huis clos est à utiliser avec précaution et doit être dûment motivée.

3 Procuration

Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul mandat. Un mandat ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives, sauf en cas de maladie constatée.

4 Règlement intérieur

Il n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants. Le règlement intérieur peut pourtant être utile, s'agissant notamment des règles de présentation, d'examen et de la fréquence des questions orales que les conseillers municipaux souhaitent poser au maire.

Le maire a seul le pouvoir de police de l'assemblée et peut faire évacuer de l'auditoire toute personne troublant l'ordre public.

IV Quorum

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Seuls les conseillers municipaux physiquement présents sont pris en considération, les procurations n'étant pas décomptées.

Le quorum doit être atteint non seulement à l'ouverture de la séance mais aussi lors de la mise en discussion de toute question soumise à délibération.

Toutefois, lorsque le débat sur une affaire est déjà engagé, le départ de certains élus avant que n'intervienne le vote n'affecte pas le quorum : dans cette hypothèse, les conseillers qui se sont retirés sont considérés comme s'abstenant.

Si le quorum n'est pas atteint à la suite d'une convocation régulièrement faite, une seconde convocation doit être adressée aux conseillers dans les délais réglementaires prévus. À cette seconde séance, le conseil municipal peut délibérer quel que soit le nombre de membres présents, le quorum n'étant plus obligatoire.

V Les délibérations

1 Les votes

Les délibérations du conseil municipal sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés (votes favorables et défavorables, y compris les procurations), soit plus de la moitié. Ne sont pas pris en compte les abstentions et les votes blancs. En cas d'égalité, la voix du maire est prépondérante, sauf si, évidemment, le vote est secret.

2 Les modes de scrutin

En général le scrutin ordinaire à main levée est utilisé. La délibération est adoptée dès que le maire constate l'accord des conseillers. Le scrutin public par appel nominal a lieu sur la demande du quart des membres présents. Le scrutin à bulletin secret est de droit chaque fois que le tiers des membres présents le réclame et lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination.

3 Publicité des délibérations

Les délibérations sont portées à la connaissance du public par deux moyens au moins dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Le compte rendu des séances du conseil municipal doit être affiché dans les huit jours suivant la séance à la porte de la mairie. Il reprend par extraits l'essentiel et surtout le dispositif des décisions du conseil municipal.

Le procès verbal des délibérations est établi par le secrétaire de séance sous la responsabilité du maire. Il est communicable à tous.

Les délibérations signées par tous les conseillers présents doivent être inscrites par ordre de dates sur un registre coté et paraphé par le préfet.

Une délibération ne devient exécutoire que lorsqu'elle a été publiée (affichage ou dans certains cas publication) et transmise au contrôle de légalité (c'est-à-dire au représentant de l'État dans le département).

Conseil

Une séance du conseil municipal réussie est une séance bien préparée. La qualité des décisions dépend du travail effectué en amont.

Le contrôle de légalité

L'État, par l'intermédiaire de son représentant local, le préfet, exerce un contrôle de tutelle sur les collectivités locales. Le contrôle est un contrôle de la légalité de leurs actes seulement et en aucune façon un contrôle d'opportunité (portant sur l'intérêt pour la commune de la décision prise).

I La transmission des actes

Pour les communes, il y a obligation de transmission notamment pour les catégories d'actes suivantes :

- les délibérations des conseils municipaux ou les décisions prises par délégation du conseil municipal ;
- les décisions réglementaires ou individuelles prises par les maires dans l'exercice de leur pouvoir de police ;
- les décisions réglementaires prises par les autorités communales dans tout autre domaine relevant de leurs compétences ;
- les conventions relatives aux marchés publics, aux emprunts et aux délégations de service public ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et à la révocation d'agents de la commune (fonctionnaires et agents non titulaires) ;
- les permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol.

Sans transmission, les actes mentionnés risquent la nullité. Par exemple, un maire n'est pas autorisé à signer un contrat si la délibération habilitant le maire à signer ainsi que le projet de contrat n'ont pas été transmis au préalable au représentant de l'État.

La transmission peut être prouvée notamment au moyen de l'« accusé réception » du courrier. Toutefois, l'accusé réception de la transmission n'est pas nécessaire pour donner force exécutoire à l'acte en question. C'est la transmission elle-même qui donne un caractère exécutoire. La réalité de la transmission est certifiée par le maire, sous sa responsabilité.

Les actes sont exécutoires dès leur transmission et l'exécution des formalités de publicité requises par le type d'acte (affichage, publication, notification). Il est cependant prudent d'attendre un court délai avant de les mettre en application si l'on pense qu'ils peuvent poser problème.

II Le déféré préfectoral

Le préfet doit évaluer la légalité des actes qui lui sont transmis. S'il juge un acte entaché d'illégalité, il peut saisir le juge administratif par la voie du « déféré préfectoral ».

1 Délai

Le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la transmission de l'acte pour saisir le tribunal administratif. Cependant, ce délai peut être prorogé.

2 Déféré préfectoral par requête d'un tiers

L'autre contrôle de légalité traditionnel est celui qui peut être initié par des tiers. Toute personne (juridique, physique ou morale) lésée par un acte pris au nom de la commune peut, dans les deux mois suivant la date à compter de laquelle une décision est devenue exécutoire (soit dès leur publication ou leur notification), demander au représentant de l'État de la déférer au tribunal administratif.

3 Caractère suspensif

Le préfet est considéré comme un requérant « privilégié » et, à ce titre, il peut demander que son déféré soit suspensif. Le juge se prononce alors sur le caractère suspensif de la demande de référé en vérifiant s'il existe « un doute sérieux sur la légalité de l'acte ».

En matière d'urbanisme, de marché, et de délégation de service public, la suspension est automatique lorsque le préfet a émis une demande de suspension dans les 10 jours suivant la réception de l'acte.

4 Champ du déféré

Le champ du déféré est très large.
Il s'étend au-delà des seuls documents pour lesquels il y a obligation de transmission. De même, le préfet peut déférer des actes qui ne pourraient pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (des contrats notamment).

Le protocole

C'est autour d'un protocole réglé comme du papier à musique que la République organise ses cérémonies publiques. Ce n'est pas « selon qu'on est pauvre ou riche » mais selon que l'on est à Paris, en province ou en Polynésie que la place de chaque autorité est fixée. Ainsi, à Wallis et Futuna, les chefs coutumiers de village ont leur place alors que c'est seulement en Alsace Lorraine que sont évoqués dans l'ordre des rangs et préséances, l'évêque, le grand rabbin ou encore le président du synode de l'Église réformée.

I Des rangs et des préséances

Lors des cérémonies officielles, les autorités présentes doivent prendre rang dans l'ordre de préséance suivant :

- le préfet
- les députés
- les sénateurs
- le président du Conseil régional
- le président du Conseil général
- le maire de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie
- les représentants au Parlement Européen
- le général commandant la région terre, l'amiral commandant la région maritime (appelé aussi « préfet maritime »), le général commandant la région aérienne, le général commandant la région de gendarmerie et, dans les collectivités d'outre-mer, l'autorité militaire exerçant le commandement supérieur des forces armées
- le président de la cour administrative d'appel, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour
- les dignitaires de la Légion d'honneur, les Compagnons de la Libération et les dignitaires de l'Ordre national du mérite
- le président du Conseil économique et social de la région
- le président du tribunal administratif, du tribunal de grande instance et le procureur près ce tribunal
- les membres du Conseil régional
- les membres du Conseil général
- les membres du Conseil économique et social
- le recteur d'académie, chancelier des universités
- le préfet adjoint pour la sécurité, le préfet délégué pour la sécurité et la défense
- le sous-préfet, le secrétaire général de la préfecture et le cas échéant, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général pour l'administration de la police, le directeur de cabinet du préfet
- les officiers généraux exerçant un commandement
- les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région et le département, dans l'ordre de préséance attribué aux départements ministériels dont ils relèvent, le délégué militaire départemental, le commandant de groupement de gendarmerie départemental
- les présidents des universités, les directeurs des grandes écoles nationales ayant leur siège dans le département, les directeurs des grands établissements de recherche ayant leur siège dans le département
- le directeur général des services de la Région
- le directeur général des services du Département
- les conseillers municipaux de la commune
- le secrétaire général de la commune

II Dispositions diverses

1 Cocardes

L'utilisation de cocardes et insignes particuliers aux couleurs nationales sur les véhicules automobiles est interdite mais *« rien ne s'oppose à ce que les élus désirant doter leur véhicule d'un insigne distinctif adoptent les timbres, sceaux, ou blason de leur commune… complétés par la mention de leur mandat »* (JO AN n°12 2/05/91).

2 Écharpes

Article D. 2122-4 : *« Les maires portent l'écharpe tricolore avec glands à franges d'or dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice de leurs fonctions peut rendre nécessaire ce signe distinctif de leur autorité »*. Pour les adjoints les franges sont d'argent.

Les conseillers municipaux portent l'écharpe tricolore à franges d'argent lorsqu'ils remplacent le maire ou lorsqu'ils célèbrent un mariage par délégation.

L'écharpe tricolore peut se porter soit en ceinture soit de l'épaule droite au côté gauche (le bleu près du col, contrairement aux parlementaires qui font figurer le rouge près du col).

---

* *Décrets n°89-655 du 13/09/1989, n°95-811 du 22 juin 1995, n°95-1037 du 21/09/1995, n°99-859 du 7 octobre 1999, n°2005-1611 du 20 décembre 2005*

Questions diverses

I Les commissions départementales consultatives

Les commissions départementales chargées de donner un avis au préfet sont nombreuses. La plupart ne sont pas suffisamment actives pour justifier de s'y intéresser. Quelques-unes, en revanche, méritent une attention particulière.

En voici une liste non exhaustive et sans hiérarchie particulière, qui peut varier d'un département à l'autre :

- la commission départementale de coopération intercommunale
- la commission de conciliation en matière de coopération intercommunale
- la commission départementale d'élus relative à la dotation globale d'équipement
- la commission départementale permanente de présence postale territoriale
- la commission départementale de la présence postale
- la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
- la commission de conciliation en matière d'élaboration de schémas directeurs, schémas de secteur et de plan d'occupation des sols
- le conseil départemental de l'éducation nationale
- la commission plan élimination des déchets ménagers
- la commission chargée de l'élaboration du plan de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics
- l'instance décentralisée de concertation de France Télécom
- l'instance départementale de concertation EDF / GDF services
- le comité de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires

Les élus siégeant dans ces commissions sont désignés directement par le préfet ou désignés par les associations d'élus, ou encore élus sur des listes que les associations d'élus composent. Dans certains cas, seule l'association départementale de l'Association des maires de France (AMF) est compétente, dans d'autres cas c'est l'ensemble des associations d'élus, dont l'association départementale de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). À vérifier donc au cas par cas.

II Le parrainage civil

Issu du décret du 8 juin 1794 (le 20 prairial de l'an II), le parrainage civil, ou baptême républicain, a pour objectif de faire entrer l'enfant dans la communauté républicaine et de le faire adhérer, de façon symbolique, aux valeurs républicaines. Il vise dans le même temps à doter l'enfant d'un parrain et d'une marraine qui s'engagent moralement à suppléer ses parents si ceux-ci venaient à décéder.

Les parrainages civils n'ont aucune valeur légale et il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire les encadrant. De même, si les parrainages républicains ne constituent pas des actes d'état civil et ne peuvent ainsi pas apparaître sur les registres d'état civil, rien n'empêche de les inscrire sur un registre séparé et non officiel.

La célébration de parrainages civils relève entièrement de la discrétion du maire qui peut donc décider de les célébrer ou non.

Conseil

Étant donné que le parrainage n'a pas de valeur juridique, il est bon de rappeler aux parents que seule la désignation d'un tuteur par voie testamentaire sera reconnue en cas de décès.

À titre informatif, voici les pièces que l'on peut demander (il n'y aucune obligation) pour le parrainage civil :

- l'acte de naissance de l'enfant
- le livret de famille des parents ou, s'ils ne sont pas mariés, leurs actes de naissance
- l'adresse et la profession des parents
- noms, adresses, professions, et dates de naissance du parrain et de la marraine
- les pièces d'identité du parrain et de la marraine

On trouvera en annexes 1 et 2 (pages 141 et 142) un exemple de cérémonial et de certificat de parrainage civil.

Le statut des élus

2

Indemnités

I Montant des indemnités

1 Le maire et les adjoints

Le montant des indemnités est fixé directement ou indirectement, par référence à l'indice brut terminal 1015 de la fonction publique. Le montant de l'indemnité représente un pourcentage de cet indice. Il s'agit d'un plafond.

Le montant de l'indemnité étant déterminé par délibération du conseil municipal, il est préférable de l'exprimer par référence à l'indice 1015 car cela évite d'avoir à redélibérer chaque année, à chaque revalorisation de cet indice, et pour chaque bénéficiaire. En début de mandat, la délibération précisera le taux de l'indemnité du maire par rapport à l'indice 1015, ainsi que le taux de l'indemnité des adjoints par rapport à l'indemnité du maire.

Taille de la commune	Indemnité brute mensuelle du maire au 1er février 2007		Indemnité brute mensuelle des adjoints au 1er février 2007	
	Taux maximal (% de l'indice 1015	Indemnité brute (en €)	Taux maximal (% de l'indice 1015)	Indemnité brute (en €)
< 500 hab	17	632.85	6.60	245.69
500 à 999 hab.	31	1 154.02	8.25	307.12
1 000 à 3 499 hab	43	1 600.74	16.50	614.24

Pour les communes de moins de 1 000 habitants, l'indemnité des maires est fixée à son montant maximum sauf délibération contraire du conseil municipal (art. L. 2123-20-1 alinéa 2 du CGCT).

Les conseillers, bien que ce soit plus rare, peuvent percevoir une indemnité compensatrice votée par le conseil municipal (72 heures par an et par élu plafonnée à 1,5 fois le SMIC horaire).

Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions peuvent percevoir une indemnité de fonction, indépendante de l'indemnité compensatrice, également votée par le conseil municipal, dans la limite de 6% de l'indice 1015, soit 221,59 €.

2 Les organismes de coopération intercommunale

Une distinction doit être faite entre les organismes à fiscalité propre (ex : communauté de communes) et les autres (ex : syndicats intercommunaux). Les indemnités prévues pour l'exercice effectif des fonctions de président ou de vice-président sont au maximum égales à 75% de celles du maire ou de l'adjoint d'une commune dont la population est égale à celle de l'ensemble des communes composant l'établissement public lorsqu'il est doté d'une fiscalité propre, et de 37,5% lorsqu'il n'en est pas doté.

Conseil

Il arrive que des élus aient scrupule à percevoir la totalité de l'indemnité légale, ce qui est tout à leur honneur, mais injustifié. L'indemnité que perçoivent les élus ruraux est bien inférieure à ce que représente leur travail au service de la collectivité et loin de compenser les responsabilités qu'ils endossent. La démocratie a un coût et il faut en faire prendre conscience à nos concitoyens. Comment obtenir un statut de l'élu digne de ce nom, si les principaux intéressés refusent les droits qui leur sont déjà accordés ?

II Imposition

Le régime normal d'imposition est la "retenue à la source". La retenue est directement faite par le comptable du Trésor Public lors du versement des indemnités. En cas de cumul des mandats, l'élu choisit l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public qui imputera sur une seule indemnité les retenues de toutes les indemnités perçues.

Cependant, tout élu local peut opter pour l'imposition de ses indemnités en fonction de l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires (art. 204 bis du code général des impôts).

Cette option, qui doit intervenir avant le 1er janvier, s'applique tant qu'elle n'a pas été expressément dénoncée (par lettre recommandée avec accusé de réception à l'ordonnateur concerné). Toutefois, lors de leur déclaration de revenu, les élus ayant acquitté l'impôt sur leurs indemnités par voie de retenue à la source ont toujours la possibilité de réintégrer le montant de leurs indemnités dans leurs revenus globaux. Ils indiquent en déduction, à la ligne "reprise d'impôt", le montant de la retenue à la source déjà versée. Pour ce faire, il faut joindre à la déclaration un document récapitulatif établi par l'ordonnateur, faisant apparaître le montant imposable des indemnités et celui des retenues à la source effectivement versées. Cette option n'interrompt pas le système de retenue à la source pour l'année suivante et ne s'accompagne d'aucun formalisme particulier.

Le choix entre la retenue à la source et l'imposition sur le revenu dépend de la situation de chacun. Mais généralement, la retenue à la source est plus intéressante pour les élus.

1 Revenu net imposable

Il est égal au montant brut des indemnités, déduction faite des cotisations obligatoires (retraite IRCANTEC), de la CSG (Contribution Sociale Généralisée) et des "frais d'emploi" pour les élus ayant opté pour la retenue à la source.

Les "frais d'emploi" sont égaux, au maximum, au montant de l'indemnité des maires des communes de moins de 500 habitants, soit 17% de l'indice 1015 (voir tableau plus haut). S'il y a cumul de mandats entraînant un cumul d'indemnités de fonction, le montant des "frais d'emplois" déductibles du montant total des indemnités imposables est plafonné à 1,5 fois 17% de l'indice 1015.

2 Calcul de l'impôt

Barème mensuel pour le calcul de la retenue à la source		
Revenu imposable en €(R)	Taux (T)	Constante en €
De 0 à 468	0	0
De 468 à 933	0,055	25,74
De 933 à 2 073	0,14	105,05

L'impôt se calcule selon la formule I = (R x T) – C

Les taux annoncés et leurs constantes en euros ne sont valables qu'à un moment donné et sont destinés à être actualisés.

Vis-à-vis de son employeur, l'élu dispose de droits garantissant un minimum de disponibilité pour l'exercice de son mandat.

I Autorisation d'absence

Tous les membres du conseil municipal bénéficient d'une autorisation d'absence pour les réunions plénières et les commissions du conseil municipal, les réunions d'assemblées délibérantes, ainsi que pour les travaux d'organes où l'élu est désigné pour représenter la commune (ex : syndicats, associations…). Tout refus d'autorisation d'absence pour ces motifs est illégal, mais l'élu doit informer son employeur par écrit, dès qu'il a connaissance de la date et de la durée de l'absence envisagée (articles R.2123-1 et R.2123-2 CGCT).

L'absence pour ces motifs ne peut fonder un licenciement, un déclassement ou des mesures disciplinaires. De même, la durée et les horaires de travail ne peuvent pas être modifiés en raison des absences, sans l'accord de l'élu.

L'employeur n'est pas obligé de rémunérer le salarié absent à ce titre. Pour les élus municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction et qui justifient d'une perte de rémunération, la commune ou l'organisme dans lequel elle est représentée doit compenser cette perte de rémunération dans la limite de 72 heures par an et par élu, jusqu'à une valeur de 1,5 fois le SMIC horaire.

II Crédit d'heures pour les maires et les adjoints

Indépendamment des autorisations d'absence, l'élu dispose d'un crédit d'heures pour les activités lié au mandat et leur préparation.

Ce crédit d'heures est non payé par l'employeur, forfaitaire et trimestriel sans possibilité de report d'un trimestre sur l'autre. Au besoin, ce crédit d'heures peut être majoré de plus de 30% par le conseil municipal.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants :

Maires	Adjoints
3 fois la durée hebdomadaire du travail : 105 heures par trimestre, 136 heures si majoré.	1,5 fois la durée hebdomadaire du travail : 52 h 30 par trimestre, 68 heures si majoré.

Si on fait un rapide calcul, le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants disposera officiellement, hors temps consacré aux réunions du conseil municipal et des commissions, au mieux de 544 heures par an, soit presque 10 heures et demie par semaine. Un adjoint aura 272 heures par an, soit un peu plus de 5 heures par semaine.

En cas de travail à temps partiel, le crédit temps sera réduit proportionnellement.

Les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants n'ont pas de crédit d'heures.

Lorsqu'ils n'en sont pas déjà bénéficiaires au titre de leurs mandats municipaux, les présidents, vice-présidents, membres des EPCI peuvent prétendre aux droits des maires, des adjoints, et conseillers de la commune la plus peuplée de l'EPCI. Mais attention, ils ne bénéficient pas des autorisations d'absence qui sont prélevées sur leur crédit d'heures !

Dans le cas d'un élu enseignant, le crédit d'heures ne peut être pris sur les seules heures de cours qui ne représentent que 27 h sur les 35 h dont il est redevable à l'État. Ainsi, la partie du crédit d'heures imputable sur le temps de cours est obtenue en pondérant le crédit d'heures par le rapport entre la durée du temps de cours et la durée totale. Le crédit d'heures doit donc faire l'objet d'un aménagement conclu en début d'année scolaire entre l'élu et son chef d'établissement.

Pour bénéficier de ces heures, l'élu doit informer par écrit son employeur dès qu'il a connaissance de la date et de la durée de l'absence.

En cumulant les autorisations d'absence et son crédit d'heures, un élu ne peut pas s'absenter de son emploi plus de la moitié de son temps de travail.

Le temps d'absence (autorisation d'absence et crédit d'heures) est assimilé à une durée de travail effectué et donc entre en compte pour le calcul des congés payés, de l'ancienneté, et de la retraite.

Formation

Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation. Il est de six jours par élu pour la durée du mandat.

Le financement de cette formation est à la charge de la commune et constitue une dépense obligatoire à laquelle le conseil municipal ne saurait s'opposer.

Les frais de cette formation comprennent les frais de déplacement, de séjour, d'enseignement, ainsi que la compensation éventuelle des pertes de revenus de l'élu. Le remboursement des pertes de revenus s'opère que l'élu soit salarié ou non, et dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC sur une période de 18 jours au plus.
Le montant total des dépenses de formation des élus est plafonné à 20% du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction.

La formation ne peut être prise en charge par la commune (dans les conditions décrites précédemment) que si elle est dispensée par un organisme agréé par le ministre de l'Intérieur.

Quelques exemples de centres agréés :

- France Action Locale (FAL). 23, rue de Saint-Pétersbourg – 75008 Paris – Tél : 01 58 59 00 10. Organisme pluridisciplinaire et indépendant.
- Association Nationale pour la Démocratie Locale (ANDL). 55, rue La Boétie – 75 008 Paris Tél : 01 40 76 61 18. Organisme pluridisciplinaire rattaché à l'UMP.
- Institut de Formation Démocrate (IFD). 133 rue de l'université – 75 007 Paris – Tél : 01 45 55 75 75. Organisme pluridisciplinaire rattaché à l'UDF.
- Centre de Formation Condorcet. 5 bis, rue Rochechouart – 75 009 Paris – Tél : 01 42 85 54 30. Organisme pluridisciplinaire rattaché au Parti Socialiste.
- Centre d'information, de documentation, d'études et de formation des élus (Cidefe). 10, rue Parmentier – 93 100 Montreuil – Tél : 01 48 51 78 78. Organisme pluridisciplinaire rattaché au Parti Communiste.

Il existe également des organismes de formation départementaux ou régionaux.

Les formations internes réalisées par le personnel municipal ne peuvent être imputées au budget formation des élus.

I Régime de retraite obligatoire : IRCANTEC

(Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.)

L'affiliation à cette caisse de retraite est obligatoire pour tous les élus recevant une indemnité de fonction (y compris les présidents et vice-présidents d'organismes de coopération intercommunale).

IRCANTEC, 24 rue Louis Gain – 49039 Angers Cedex 01
Téléphone : 02 41 05 25 25.
Web : http://www.ircantec.fr

Les cotisations comprennent deux parts : l'une à la charge de l'élu, l'autre à la charge de la collectivité.

II Régime de retraite complémentaire

Tous les élus percevant une indemnité de fonction peuvent cotiser à un régime de retraite complémentaire en dehors des élus affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale au titre de leur mandat électif.

Ce régime est facultatif, mais la décision de l'élu de s'y affilier entraîne automatiquement une participation financière équivalente de la commune qui entre dans les dépenses obligatoires du budget communal.

L'élu décide seul de son taux de cotisation (4%, 6% ou 8%) sur la base de l'indemnité brute effectivement perçue.

Deux possibilités s'offrent aux élus :

- Le système FONPEL : BP 90824 - 49939 Anger Cedex 09 – Tél : 02 41 05 19 22 - Fax : 02 41 05 25 98 – Internet : http://www.fonpel.com
  Cette offre est proposée par l'Association des Maires de France.
- Le système CAREL : BP 4238 75162 Paris Cedex 04 – Tel : 01 49 96 65 10 - Fax : 01 49 96 65 19 – Internet : http://www.carel-mudel.com
  Cette offre est proposée par la Mutualité Française.

Les pensions ainsi constituées sont cumulables sans limitation avec toutes les autres pensions ou retraites.

La responsabilité des élus

3

I Assurance de la commune

Elle intervient dans tous les domaines d'activité de la commune et partout où sa responsabilité peut être engagée. Certains secteurs sont bien balisés, d'autres moins. Les bons assureurs proposent des contrats exhaustifs.

1 Parmi les risques classiques

- Responsabilité civile de la commune envers les tiers, les élus et les agents communaux dans l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de délégations spéciales et tous ceux qui concourent bénévolement au service public communal.

Il faut savoir que dans le cas d'un accident survenu à l'un des personnels précités dans le cadre d'une mission relative à sa fonction, la commune est dans l'obligation de verser directement le montant des prestations aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, et autres fournisseurs ou établissements concernés. Ces dispositions s'appliquent au maire si le dommage est subi alors qu'il réalisait un travail gratuitement pour le compte de la commune et que ce travail avait reçu l'aval du conseil municipal.

- Risques liés aux biens communaux : il faut donc avoir une estimation fiable de leur nombre et de leur valeur.

- Risques découlant de la situation de locataire.

2 Parmi les risques moins "classiques"

- Risques liés à l'urbanisme.
- Risques liés à la cessation d'activité du personnel pour cause de maladie ou d'accident du travail car l'embauche d'un remplaçant a un coût.
- Prise en charge du risque "chômage" pour le personnel temporaire. Deux cas de figure : soit la commune est son propre assureur, soit elle cotise aux ASSEDIC.

Enfin, il faut savoir qu'il existe deux types de contrats d'assurance qui suivent chacun une logique différente :
- Le contrat "Tous risques sauf" dans lequel la garantie est acquise sauf exceptions prévues aux exclusions.
- Le contrat "périls dénommés" où les événements couverts sont limitativement énumérés, avec éventuellement une liste d'exclusion.

II Assurance personnelle du maire (et des adjoints)

Lorsqu'ils subissent un préjudice dans l'exercice de leur fonction, les élus sont normalement indemnisés par la commune : cela fait partie des risques prévus par l'assurance de la commune.

Conseil

Cependant, il est essentiel que l'élu s'assure à titre personnel, dès son entrée en fonction, donc sur ses deniers propres, sa responsabilité personnelle pouvant être engagée

Le maire doit s'assurer :

⇨ Quant aux possibilités d'engagement de sa responsabilité civile et administrative. Quelques exemples : fautes commises dans la tenue des registres d'état civil (art. 52 du code civil), dommages corporels, dommages matériels… Le maire comme chaque citoyen est soumis aux articles 1382 et 1383 du code civil qui précise que *"tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer »* et que *« chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence »* Cela concerne aussi les adjoints agissants sous sa responsabilité. **La garantie doit être maintenue après la cessation du mandat** (cette garantie est aussi appelée garantie de responsabilité subséquente).

⇨ En cas de mise en cause personnelle devant le juge pénal, une garantie dite de "défense pénale" ou de "protection juridique" couvrira, dans certaines limites, les frais d'avocat et de défense (attention : cette garantie ne couvre ni les amendes, ni les condamnations aux dépens et indemnisations des victimes que l'intéressé devra assumer sur ses deniers).

III Les assureurs

Les contrats d'assurance sont des marchés qui relèvent du code des marchés (voir chapitre « Marchés Publics » en page 97) et supposent une mise en concurrence. Il importe donc de faire une analyse aussi exacte que possible des risques que l'on entend assurer et de la confronter au niveau de la prime qu'on entend financer.

Si certains assureurs sont plus spécialisés dans les risques spécifiques aux collectivités locales, tous les assureurs sont susceptibles de proposer des contrats. Quelques exemples :

- SMACL (Société mutuelle assurances collectivités locales) :
141, avenue Salvador-Allende
79031 NIORT cedex 9
Tél : 05 49 32 56 56 ou pour un devis : 0810 32 56 56
Fax : 05 49 73 47 20
Site internet : www.smacl.fr

- Groupama assurances SAMDA :
8-10, rue d'Astorg,
75383 Paris cedex 08
Tél : 01 44 56 77 77
Site internet : http://www.groupama.fr

- AXA assurances :
25 avenue Matignon
75008 Paris
Site internet : http://entreprise.axa.fr/

- AGF :
83, rue de Richelieu
75002 Paris
Tél : 01 44 86 20 00
Site internet : www.agf.fr

- MAAF Assurances :
Chauray 79036 NIORT cedex 9
Tél : 05 49 34 35 36
email : facteur.maaf@maaf.fr
Site internet : www.maaf.fr

- MACIF :
2 et 4, rue de Pied de Fond
79037 Niort Cedex 9
Site internet : www.macif.fr

- MMA :
14 Boulevard Marie et Alexandre Oyon
72030 LE MANS Cedex 9
Site internet : www.mma.fr

I Responsabilité de la commune en matière d'urbanisme

La responsabilité de la commune peut être engagée devant les tribunaux administratifs à l'occasion de :

- Contentieux relatifs aux documents de la planification des sols (notamment le PLU) ;
- Contentieux relatifs à la délivrance des autorisations individuelles (permis de construire par exemple).

1 Recours contre le PLU

Un recours est dans la plupart des cas exercé pour obtenir l'annulation de tout ou partie du PLU : illégalité de la procédure, erreur manifeste d'appréciation (ex : classement en zone naturelle d'un quartier résidentiel), non respect d'une loi (loi littoral, loi montagne…), etc.

Le contentieux des PLU n'a donc généralement pas pour objet ou pour effet d'obtenir la condamnation financière de la commune.

En effet, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme dispose que : " *N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par l'application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique notamment l'utilisation du sol, la hauteur des constructions…*". Les règles édictées par les documents d'urbanisme (PLU notamment) peuvent être considérées comme des servitudes d'urbanisme au sens de cette disposition. Leur est donc applicable le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme de l'article L. 160-5 qui souffre cependant deux exceptions légales :

- atteinte à un droit acquis (permis de construire, etc.) ;
- modifications apportées à l'état antérieur des lieux, à l'origine d'un dommage d'une gravité particulièrement importante.

En dehors du cadre du PLU et par exception, l'indemnisation de certaines servitudes est parfois prévue dans des conditions particulières, par exemple la servitude de passage le long du littoral (art. L. 160-7).

2 Recours contre les autorisations individuelles

Deux cas de figures :

- La commune n'est pas dotée d'un document d'urbanisme opposable approuvé (POS, PLU, Carte Communale). L'État est alors le seul responsable. Le maire n'émet qu'un avis indissociable de la procédure diligentée par l'État. La responsabilité de la commune ne peut être théoriquement recherchée.
- La commune est dotée d'un document d'urbanisme opposable approuvé. Alors, la responsabilité de la commune ou de l'Etablissement public de coopération intercommunal (EPCI) auquel la compétence urbanisme a été transférée est directement engagée, s'agissant des autorisations délivrées ou refusées.

La responsabilité de la collectivité est engagée même si la commune a confié l'instruction du dossier à la DDE et suivi ses indications. Mais, dans ce cas, elle bénéficie de son appui pour le contentieux. Depuis la réforme de l'instruction des documents d'urbanisme, des conventions régissent les rapports entre communes et DDE. S'y reporter.

3 Nature de la responsabilité

La responsabilité de la collectivité peut être engagée pour faute simple, de deux ordres:

⇨ L'illégalité :
Toute illégalité constitue une faute de service engageant la responsabilité de la collectivité (vice de forme ou de procédure, détournement de pouvoir, non respect de la loi et des règlements, incompétence, erreur manifeste d'appréciation, etc.).
Un recours peut être exercé en cas de :

- refus illégal de permis de construire,
- délivrance illégale de permis de construire,
- retrait de permis de construire illégal,
- sursis à statuer illégal.

⇨ Les agissements fautifs :
- erreur dans la fourniture des renseignements,
- engagements non tenus,
- retards dans l'instruction des dossiers.

En outre, le préjudice réparable doit être matériel, direct et certain.

Peuvent faire l'objet d'une indemnisation :

- la hausse du coût de la construction subie du fait d'un retard,
- les frais de travaux, frais d'études, frais financiers, honoraires d'architecture pour mettre le projet en conformité,
- les frais de démolition pour mettre la construction en conformité,
- mais aussi, le préjudice moral, notamment le trouble dans les conditions d'existence.

En cas de responsabilité administrative de la commune concernant des compétences dans lesquelles l'État apporte assistance aux collectivités territoriales, notamment en matière d'urbanisme (ex : définition des PLU), la commune peut diluer sa responsabilité en engageant celle des services de l'État qui ont été mis à contribution, si ces derniers n'ont pas respecté à la lettre les instructions du maire.

De façon plus générale, la responsabilité de l'État peut également être invoquée par la commune pour atténuer sa propre responsabilité au titre du contrôle de légalité. En effet, s'il est reconnu que l'État, représenté par son préfet, a commis une faute lourde dans son contrôle de légalité, la responsabilité de l'État peut être mise en cause et la jurisprudence tend alors à atténuer la responsabilité communale.

Conseil

Toutefois, opter pour ce mode de défense revient à s'engager dans un marathon juridique dont l'issue demeure incertaine.

II La responsabilité pénale des collectivités locales

La responsabilité de la commune peut aussi être engagée devant les juridictions répressives (tribunal correctionnel). Depuis la réforme du code pénal (1992), « *la responsabilité pénale des personnes morales* », donc des collectivités locales (mais pas de l'État !) vient s'ajouter à la responsabilité civile et administrative.

1 Champ des responsabilités

⇨ Le principe essentiel est le suivant : *"(…) les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de convention de délégation de service public"* (art. 121-2 du code pénal).

⇨ Autrement dit, si le litige concerne des activités qui ne peuvent faire l'objet de délégation de service public, la responsabilité pénale de la commune n'est pas engageable. La jurisprudence a confirmé cette limitation.

Il faut rappeler que les activités de police et celles relevant de l'enseignement public n'étant pas susceptibles d'être déléguées à un tiers, elles ne peuvent engager la responsabilité pénale de la commune .

⇨ Liste non exhaustive des infractions susceptibles d'engager la responsabilité pénale de la commune :

- Envers autrui : (homicides ou blessures involontaires, délits dits des "risques causés à autrui", de "mise en danger[1]" , les discriminations, les atteintes aux droits de la personne résultant de fichiers ou de traitements informatiques…).
- Envers l'environnement : (infraction en matière d'élimination des déchets, infraction aux dispositions des installations classées[2] , infraction aux lois sur l'eau…).

2 Distinction personne morale / personne physique

Dans les faits, la responsabilité de la personne morale est assurée par une personne physique… en l'occurrence le maire.

Mais rassurons-nous, l'article 706-44 du code de procédure pénale prévoit que le représentant de la personne morale poursuivie en cette qualité "*ne peut faire l'objet d'aucune mesure de contrainte autre que celle applicable au témoin*"!
S'agissant des peines encourues par les personnes morales, la liste est longue mais d'application délicate aux collectivités territoriales : *"En réalité seuls l'amende, la confiscation et l'affichage ou la diffusion de la condamnation devraient constituer des peines susceptibles d'être en pratique prononcées contre des collectivités territoriales"*[3].

Toutefois, en cas de faute réelle et personnelle, la responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques pour les mêmes faits et ,en conséquence, les actions contre elles (art. 121-2 du code pénal).

1 Voici des références quant au caractère non délégable de ces activités :
- *Pour les activités de police, voir la décision du Conseil d'État du 1er avril 1994 concernant la commune de Menton.*
- *Pour les activités d'enseignement, la Cour de Cassation du 12 décembre 2000 (Bulletin criminel n°371). Cela s'applique même à la surveillance des élèves (avis n° 340609 du Conseil d'État, 7 octobre 1986).*

2 Exemple : le manquement à une obligation de sécurité comme dans le cas d'une commune exploitant son domaine skiable en régie et n'ayant pas pris de précautions suffisantes en matière d'avalanches (Cassation Crim. 14 mars 2000).

3 "Guide de la responsabilité du maire", par l'Association des maires de France, édition Berger-Levrault p. 108).

La responsabilité personnelle des élus

I Principes

1 Faute de service / faute personnelle

La responsabilité personnelle des élus se fonde sur la distinction entre "faute de service" et "faute personnelle". Le principe de base est qu'un agent engage la responsabilité de la collectivité en cas de faute de sa part, cette faute c'est la faute de service, une faute anonyme. Mais il arrive que l'on constate un fait personnel qui rend cette faute détachable du service et donc qui peut engager la responsabilité personnelle de son auteur.

La faute ne peut être qualifiée de "détachable" que dans deux cas :

- Si elle est commise en dehors de l'exercice de la fonction, c'est-à-dire en acte de la vie privée. Elle n'appelle donc pas de commentaire particulier.
- Si elle a été commise dans l'exercice de la fonction, la situation est plus complexe et la faute s'appréciera en fonction de la qualité de la victime et de la fonction de l'élu.

Sur la qualification de faute personnelle, la jurisprudence est depuis longtemps restrictive. La collectivité territoriale ne sera dégagée de toute responsabilité que si la faute est considérée comme strictement personnelle, c'est-à-dire si elle a été commise en dehors de tout lien avec le service assuré par l'agent. Le plus souvent, la responsabilité des collectivités locales, seule ou avec celle de l'agent, est retenue afin de permettre une meilleure indemnisation des victimes[1] .

En toute logique, si la faute n'est pas "détachable" de l'exercice de la fonction, le maire bénéficie de la protection de la commune (art. L. 2123-34 du CGCT).

2 La Responsabilité pénale "non intentionnelle"

Selon l'article 121-3 du code pénal, il "*n'y a pas de crime ou de délit sans intention de le commettre*".

Toutefois, ce même article inclut également la notion de "faute non intentionnelle" passible de condamnations pénales, *"en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de*

1 Exemple : le cas classique sur la distinction "faute de service" / "faute personnelle" est celui rendu par le Conseil d'État le 26 juillet 1918 où il s'agissait de déterminer la responsabilité personnelle du maire et celle de la commune alors qu'on avait laissé se dérouler des séances de tirs, lors d'une fête municipale, dans des conditions particulièrement dangereuses.

manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement[1]*".*

Mais, depuis la loi Fauchon du 10 juillet 2000, il n'y a de "faute non intentionnelle" que si elle est établie, c'est-à-dire prouvée. L'accusation doit faire la preuve que *"(…) l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales…".*

En outre, restreignant les possibilités de poursuites sur cette base, il est précisé à l'article 123-4 du code pénal que si la causalité entre le dommage et la faute n'est qu'indirecte, alors la faute doit remplir l'un ou l'autre des deux critères suivants pour qu'il y ait délit :

- Les personnes physiques doivent avoir *"violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement".*
- La faute doit être "*caractérisée et exposer autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles (les personnes en cause) ne pouvaient ignorer".*

3 Principes et cadre juridique à l'épreuve de la réalité

En pratique, la responsabilité personnelle des élus reste monnaie courante. Le raisonnement dominant est simple et imparable : là où il y a victime, il y a nécessairement faute, nécessairement un responsable de la faute et donc un coupable. A tort ou à raison, le maire en tant qu'élu et agent public, porte LA responsabilité de tout ce qui arrive sur le territoire communal.

Comme le déplore Valéry Turcey, ancien président de l'Union syndicale des magistrats, *"Progressivement la distinction entre les infractions volontaires et les délits de négligence est en train de disparaître. Voilà le verdict populaire ! "*.[2]

Conseil

Dans ce contexte, il est essentiel de ne pas faire l'autruche et écrire avec accusé de réception ! Dès qu'il y a une alerte ou une mise en garde, il faut se saisir de la question, ne pas hésiter à écrire aux administrations concernées (notamment au préfet), en laissant des traces de l'action.

Comme l'explique Me Philippe Petit, spécialiste de la responsabilité pénale des élus, « ce que la justice vous reprochera, c'est de ne pas avoir tenu compte des mises en garde alors que vous pouviez le faire ». Or, pour démontrer que vous vous êtes saisi d'un problème, il faut des traces écrites.

A titre d'exemple, quelques cas où, malgré la loi Fauchon, des maires ont été condamnés :

- présence sur une aire de jeu communale d'une buse non fixée qui a écrasé un enfant (Cassation 20 mars 2001 et Cassation 2 décembre 2003),
- chute de la barre transversale d'une cage mobile de gardien de but non conforme à la réglementation, installée sur le terrain de sport de la commune (Cassation 4 juin 2002),
- autorisation d'ouverture d'une station de sports d'hiver sans vérification de la mise en œuvre des dispositions de l'arrêté relatif à la signalisation et au balisage des pistes (Cassation 9 octobre 2001),
- absence de réglementation des déplacements des dameuses sur une piste de luge empruntée par des enfants (Cassation 18 mars 2003),
- absence d'interdiction de circulation des véhicules sur le passage d'un cortège (Cassation 18 juin 2002),
- défaut de vérification des règles de sécurité applicables à un podium sur lequel se déroulait un bal (Cassation 11 juin 2003).

1 Par règlement il faut entendre les décrets et les arrêtés.

2 « Lettre aux honnêtes gens », éditions Plon.

II Mise en cause de la responsabilité de l'élu

Voici les différentes situations dans lesquelles la responsabilité civile, administrative ou pénale de l'élu peut être mise en cause :

1 Responsabilité de l'élu vis-à-vis des tiers

Les fonctions de l'élu peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

⇨ Les fonctions de gestion du service d'état civil

C'est le maire qui assume personnellement la responsabilité du fonctionnement du service de l'état civil. Toute négligence, même légère, engage la responsabilité de son auteur et les conséquences sont assez lourdes sur les plans civil et pénal.

⇨ Les fonctions administratives

Entrent dans cette catégorie toutes les activités liées à l'administration locale (travaux publics – services publics – gestion du domaine…).
La notion de responsabilité personnelle apparaît dans plusieurs cas :

- En cas de faute détachable, commise en dehors de l'exercice normal des fonctions ;
- En cas de faute intentionnelle, commise notamment pour la satisfaction d'un intérêt personnel (ex : diffamation, détournement de pouvoir) ;
- En cas de faute d'une extrême gravité. Par exemple : la méconnaissance des règles élémentaires de prudence, la méconnaissance des règlements et des limites de ses pouvoirs[1] (notamment le chef d'accusation pour "homicide involontaire par imprudence" selon l'art. 221-6 Code pénal) ;
- En cas de faute pénale ;
- En cas de faute relevant de la voie de fait.

⇨ Les fonctions judiciaires

Responsabilité de l'élu dans le cadre de ses fonctions d'officier de police judicaire, donc d'agent de l'État. La responsabilité de celui-ci est engagée en cas de faute lourde commise

1 Voir le I.2. "la responsabilité pénale non intentionnelle", en page 43.

à l'égard des personnes faisant l'objet des opérations de police judiciaire, mais il peut se retourner contre son agent.

2 Responsabilité de l'élu vis-à-vis de la collectivité

Le principe de la responsabilité du maire à l'égard de la collectivité a été consacré très tôt. Sa responsabilité est engagée si l'acte incriminé révèle une absence d'intérêt pour la collectivité ou un intérêt personnel .[1]
Exemple : le maire, sans autorisation du conseil municipal, fait exécuter des travaux de surélévation de la voie publique devant sa propriété alors qu'ils ne représentent aucun intérêt pour la collectivité, mais sont avantageux pour lui.

De façon générale, c'est le tribunal administratif qui est compétent mais il y a des cas particuliers relevant du pénal : le délit de "concussion", délit de "prise illégale d'intérêt", le délit de "favoritisme" en matière de marchés publics, le délit de "corruption passive", le délit de "soustraction ou détournement de biens", ou encore le délit de "recel de biens sociaux".

Ces délits sont "problématiques" dans la mesure où ils peuvent découler d'une situation de fait parfois sans intention délictueuse, ni réalisation d'un bénéfice personnel.

⇨ **Délit de concussion (code pénal art. 432-10)**
La concussion n'est ni plus ni moins qu'une extorsion de fonds (ou le non encaissement d'une recette due), avec en circonstance aggravante, la qualité d'agent public de l'auteur des faits.
Sanction : jusqu'à 75 000 € et 5 ans de réclusion criminelle.

⇨ **Délit de prise illégale d'intérêt (code pénal art. 432-12)**
Cela consiste en un abus d'autorité : « *le fait, pour un dépositaire de l'autorité publique (…) de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.* »

Le délit est réalisé dès qu'il y a prise d'intérêt et du seul fait que l'intéressé se place dans cette situation, même sans qu'il y ait eu intention frauduleuse ou même réalisation d'un bénéfice.

⇨ La gestion de fait
La gestion de fait est la violation de la règle de finances publiques relative à la séparation de l'ordonnateur et du comptable, c'est-à-dire le maniement des deniers publics par une personne non habilitée à le faire. Elle entraîne en principe des amendes, mais peut relever aussi des tribunaux correctionnels lorsqu'elle est l'instrument de prise illégale d'intérêt. Le cas le plus fréquent est celui d'un maire qui est également président d'une association recevant des subventions de la commune.

1 *Voir le I.1 Faute de service / Faute personnelle, en page 43.*

Conseil

Il faut être très prudent et par exemple éviter qu'un élu ayant des responsabilités importantes au sein d'une association (président, trésorier, voire dans certains cas membre du bureau) participe à la délibération octroyant une subvention à ladite association. Cela dit, il faut savoir raison garder et tenir compte du montant de la subvention, comme du rôle exact de chacun.

⇨ **Le délit de favoritisme en matière de marchés publics (code pénal art. 432-14)**
Il sanctionne *"le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif (…) de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou règlementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public".*

Parmi les cas de ruptures de l'égalité ente les candidats au marché :
- Transmission d'informations exlusives à un concurrent ;
- Prévision de clauses techniques "sur mesure" ;
- Sous estimation volontaire du coût d'objectif, dans le but de déclarer l'appel d'offre infructueux et choisir l'entreprise avec laquelle le marché sera négocié ;
- Recours abusif au fractionnement par lots ;
- Pratique de la "préférence locale".

Sanctions : jusqu'à 30 000 € d'amende et 2 ans d'emprisonnement.
La complexité croissante des règles de passation des marchés publics et des délégations de service public fait peser sur la tête des élus une véritable épée de Damoclès.

⇨ **Délits de corruption passive et de trafic d'influence (code pénal art. 432-11)**
Il y a corruption passive dès lors que l'on *"sollicite ou agrée (…) directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages".* Deux cas de figure :

- Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat.
- Abuser de son influence pour obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Sanction : jusqu'à 150 000 € et 10 ans d'emprisonnement.

Cas particulier : le délit de "faux en écritures publiques" (code pénal art. 441-4), lorsqu'il est commis par un dépositaire de l'autorité publique, est un crime et la sanction peut atteindre 230 000 € et 15 ans de réclusion criminelle.

> **Conseil**
>
> Etant donnée la lourdeur de ces peines, il convient d'être excessivement prudent. Par exemple, le maire doit absolument éviter d'anticiper une délibération, même par souci pratique ou d'efficacité, ou encore pour gagner du temps avant le prochain conseil municipal qui validera officiellement cette ratification.

⇨ **Délits de soustraction ou détournement de biens (code pénal art. 432-15)**

Il s'agit pour un agent public *"de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission".* La tentative est punie des mêmes sanctions que la réalisation.

Sanction : jusqu'à 150 000 € d'amende et 10 ans d'emprisonnement.
Toutefois, lorsque la soustraction, le détournement ou la destruction de biens, résulte d'une négligence, donc ne relève pas de la recherche de profit, la peine maximale est de 15 000 € d'amende et 1 an d'emprisonnement.

⇨ **Délit de recel d'abus de biens sociaux**

"L'abus de biens sociaux" réprime habituellement le dirigeant d'entreprise privée qui abuse de ses pouvoirs dans son intérêt personnel. Le délit a été étendu par la jurisprudence à l'usage de fonds de la société dans l'intérêt illicite ou n'entrant pas dans l'objet social de l'entreprise (ex : faire des cadeaux ou des dons).

Le "recel d'abus de biens sociaux" permet de mettre en cause l'élu qui aurait reçu un avantage illicite. Pour être "receleur", il faut et il suffit de dissimuler, de détenir, de transmettre ou de bénéficier en connaissance de cause, le produit d'un crime ou délit (code pénal art. 321-1).

Exemple : si un maire reçoit en "connaissance de cause" un avantage d'une entreprise et que celui-ci constitue un "abus de biens sociaux", il risque d'être "receleur".
Sanctions : jusqu'à 375 000 € d'amende et 5 ans d'emprisonnement.

Le personnel communal

4

I Les agents titulaires

Ils constituent la grande majorité des agents communaux. Régis par le statut de la fonction publique territoriale et par des statuts particuliers, ils se répartissent en 8 grandes filières regroupant les grands domaines d'activités dans lesquels ils exercent leurs fonctions : Administrative – Technique – Culturelle – Sportive – Incendie et Secours – Médico-social – Police Municipale – Animation.

Chaque filière est organisée en différents cadres d'emplois établis en fonction des attributions et du niveau de responsabilité de ces agents.

Le recrutement s'effectue en principe par voie de concours, à l'exception de certains agents de catégorie C (adjoints techniques, adjoints administratifs, adjoints du patrimoine, adjoints d'animation et agents sociaux du premier grade) qui sont recrutés directement par l'autorité territoriale.

II Les agents non titulaires

Le recrutement s'effectue par contrat à durée déterminée dans les cas particuliers suivants :

Motif du recrutement	Catégories d'emplois concernés	Durée
Remplacement momentané d'agents titulaires (maladie, maternité…)	ABC	Durée de l'absence
Vacance ne pouvant être pourvue immédiatement	ABC	1 an maximum
Besoin saisonnier	ABC	6 mois maximum
Besoin occasionnel	ABC	3 mois maximum, renouvelables une seule fois
Absence de cadre d'emplois	ABC	3 ans renouvelables expressément
Fonctions très particulières nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées	A	3 ans renouvelables expressément
Emplois de cabinet	-	Durée du mandat
Emplois à temps non complet (moins de 17h30 hebdomadaire)	ABC	Pas de durée maximale fixée par la loi

À ces cas, il faut en ajouter deux autres, particuliers :

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il est possible de confier le secrétariat de mairie à un agent non titulaire, quelle que soit la durée du temps de travail.
- Dans les communes de moins de 2 000 habitants, ou dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, on peut avoir recours à un agent non titulaire pour des postes dont la création ou la suppression s'impose à la collectivité en raison « de la création, du changement de périmètre, ou de la suppression d'un service public ».

Par exemple, les emplois liés aux classes maternelles ou élémentaires. Le maintien ou la fermeture des classes s'imposant aux collectivités, elles peuvent recruter des non titulaires pour pourvoir des postes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Tous les contrats doivent être transmis au contrôle de légalité, à l'exception des contrats de recrutement pour besoin occasionnel ou saisonnier. Ils ne sont exécutoires qu'à compter de la date d'accusé réception.

Au-delà d'une période de 6 mois de travail sur les 22 derniers mois, la personne employée peut prétendre à des allocations chômage. La commune peut être soit son propre assureur, soit cotiser aux ASSEDIC pour se couvrir. C'est un calcul à faire en fonction des situations locales.

III Le droit à la formation

Les agents des collectivités locales disposent d'un droit à la formation et notamment d'un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an (cumulable dans la limite de six ans).

I Les compétences de la commune

⇨ Les emplois sont créés par le conseil municipal :
La délibération précise le grade correspondant à l'emploi créé. S'il s'agit d'un emploi susceptible d'être occupé par un agent non titulaire, elle indique également le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits ne sont pas prévus au budget. En outre, une délibération fixe les régimes indemnitaires.

⇨ Le maire :
Le maire nomme les agents (stagiaires, titulaires et non titulaires), décide de leur notation, de leur avancement et de leur promotion interne. Il exerce le pouvoir disciplinaire en cas de manquement des agents à leurs obligations, prononce la cessation d'activité, décide des changements d'affectation. La plupart de ces actes doivent être transmis au sous-préfet et ne sont exécutoires qu'à compter de la date de l'accusé de réception et de leur notification.

II Compétences exercées par d'autres organismes

1 Les Centres départementaux de gestion (CDG)

Suite à la loi du 21 février 2007 sur la fonction territoriale, les CDG ont vu leurs missions largement accrues.

⇨ Missions obligatoires :
Ils organisent la quasi totalité des concours et examens professionnels à l'exception :

- des concours de catégorie A+ (voir CNFPT ci-après).
- des concours que les collectivités non affiliées aux centres de gestion peuvent toujours organiser elles-mêmes (concours de catégorie C et certains de catégories A et B).

De même, les CDG assurent la publicité des listes d'aptitude, des vacances d'emplois, des tableaux d'avancement, les prises en charge des fonctionnaires privés d'emploi, les reclassements pour inaptitude physique, pour les fonctionnaires de toutes catégories, à l'exception des A+. Les maires sont donc tenus de les informer des créations et vacances d'emplois. Ils ont en outre un rôle général d'information sur l'emploi public territorial et d'assistance aux collectivités en matière de carrière des agents.

Pour les collectivités employant moins de 50 agents, les CDG remboursent le coût des autorisations d'absence syndicale.

⇨ Missions facultatives :
Ces missions se font dans le cadre de relations contractuelles avec les communes et à la demande celles-ci. Elles peuvent être assez différentes d'un CDG à un autre. Se renseigner donc.

Certains peuvent mettre des agents à disposition des collectivités qui le demandent pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou assurer des missions temporaires et diverses tâches administratives concernant les agents (suivi de la carrière, médecine du travail etc.).

Les CDG perçoivent une cotisation obligatoire (0,8 % maximum de la masse salariale) au titre de leurs missions obligatoires et éventuellement une cotisation additionnelle ou des participations en fonction des missions facultatives auxquelles les collectivités adhèrent.

Ils sont administrés par un conseil d'administration et un bureau composé d'élus titulaires d'un mandant local (dont les maires). Seules les communes comptant moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet y sont obligatoirement affiliées.

2 Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), avec ses délégations régionales et départementales.

Il organise la formation des agents, la reconnaissance de l'expérience professionnelle et le suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience (VAE). Celle-ci est prise en compte dans les recrutements par concours ou les promotions internes. A cette fin, un congé pour VAE est possible, de même qu'un congé pour bilan de compétences.

Il perçoit lui aussi une cotisation (plafonnée à 1 %) dont il reversera une partie aux centres de gestion au titre des transferts de compétences.

Les fonctionnaires de l'État mis à disposition de la commune

I Finances

1 Le comptable

L'un des principes essentiels de l'organisation administrative française est la séparation des ordonnateurs et des comptables. Cela signifie que ce n'est pas la même personne qui décide des recettes comme des dépenses et qui effectue la manipulation des fonds.
Dans la commune, l'ordonnateur est le maire alors que le comptable est un fonctionnaire du ministère des Finances (trésorier, comptable du Trésor Public).

Les comptes (voir chapitre "Budget" en page 57) sont donc tenus en double, par la commune (maire, secrétaire général, ou fonctionnaire communal spécialisé) et par le Trésor. Si l'on veut connaître les sommes dont la commune dispose, le produit de telle recette ou si un paiement a été réellement effectué, il est nécessaire de consulter le comptable. De plus en plus cependant, cette opération peut être effectuée en ligne.

En principe, le comptable n'exerce qu'un contrôle de régularité sur les opérations prescrites par l'ordonnateur (existence de fonds suffisants dans la caisse, légalité d'un encaissement ou d'une dépense). Il peut arriver cependant qu'un contrôle tatillon de la légalité s'apparente à un contrôle d'opportunité.

Il faut savoir que si le maire est dans son droit, il peut réquisitionner les comptables récalcitrants. Savoir aussi que l'on peut toujours demander une explication au Trésorier Payeur Général et que l'indemnité de conseil et de gestion versée par les collectivités aux comptables n'est pas une obligation mais la contrepartie d'un service rendu.

Conseil

Cependant, dans la plupart des cas, une explication directe avec le comptable suffit à régler le problème. C'est la voie à privilégier.

Le comptable est responsable sur ses deniers personnels de la bonne exécution des opérations réalisées (ou négligées) pour le compte des collectivités. C'est l'argument généralement fourni par les comptables tatillons pour justifier leurs exigences. Il faut donc savoir que le risque est couvert par une assurance professionnelle.

2 Les services du cadastre et des impôts

Les fonctionnaires de l'État interviennent pour tenir à jour les bases des contributions communales : le service du cadastre pour l'assiette de la taxe d'habitation, du foncier (bâti et non bâti), et les services fiscaux pour la taxe professionnelle.

La commune a tout intérêt à tenir à jour ses bases. Une réunion annuelle de la commission communale des impôts, soigneusement préparée, est donc recommandée. S'il y a de nouvelles activités économiques sur la commune, veiller à ce que les rôles supplémentaires soient édités.

II DDE et DDA

1 L'instruction des demandes d'urbanisme

Les services de la DDE peuvent être mis à disposition des communes de moins de 10 000 habitants, dans le cadre d'une convention, pour assurer l'instruction de l'ensemble des documents d'urbanisme. Dans cette fonction, les agents sont sous la responsabilité hiérarchique du maire si la commune bénéficie de la plénitude de la compétence d'urbanisme.

Par ailleurs, en cas de contentieux le service juridique de la DDE peut assurer la défense de la commune.

2 L'ingénierie

Les agents de la DDE et de la DDA peuvent, à la demande de la commune, lui apporter leur concours pour la conception et la conduite de travaux. La répartition des rôles varie d'un département à l'autre, mais ces interventions peuvent être réalisées dans le cadre d'une convention pour l'ATESAT (aide spécifique aux commune de moins de 10 000 habitants assurée par la DDE), ou après une mise en concurrence avec d'autres prestataires privés.

Depuis la loi du 19 février 2007, les mises à disposition de fonctionnaires de l'État doivent se faire dans le cadre d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Cependant, les mises à disposition en cours à cette date n'y sont pas soumises.

Le budget communal

5

Un lexique des termes relatifs au budget est disponible en fin de chapitre (page 78)

I Il y a les budgets et il y a les comptes…

Les budgets sont des prévisions, les comptes retracent les recettes et les dépenses effectivement réalisées au cours d'un exercice, y compris celles qui ont été engagées et non payées (restant à réaliser).

On distingue le budget général et les budgets annexes (« eau et assainissement » surtout).

Chaque établissement public communal (CCAS, caisse des écoles, etc.) a aussi son propre budget adopté par son conseil d'administration. Il est rarement utile, dans une commune rurale, d'avoir un EPC « caisse des écoles ».

Le budget primitif (BP), voté en début d'année, fixe les prévisions pour l'année en cours. Le budget supplémentaire (BS) intervient en cours d'année. C'est à la fois un document de report assurant la liaison entre deux exercices successifs (report des résultats) et un document d'ajustement des prévisions du budget primitif en fonction des recettes et des dépenses nouvelles.

Il est commode, quand on le peut, de se passer de budget supplémentaire. Pour cela il faut voter le compte administratif avant le BP (ce peut être lors de la même séance de conseil municipal), ce qui suppose que l'on dispose du compte de gestion du trésorier. Là est la principale difficulté. Les résultats des exercices antérieurs sont alors connus et peuvent être immédiatement repris au BP. Cela permet de ne pas attendre le BS pour mobiliser les excédents des exercices antérieurs nécessaires au financement des nouvelles dépenses. De simples décisions modificatives (DM) qui peuvent être prises à tout moment permettent d'ajuster le BP en fonction des besoins (nouvelles dépenses de fonctionnement ou d'investissement à prévoir, recettes nouvelles à inscrire).

Quoi qu'il en soit, les résultats des exercices antérieurs doivent faire l'objet d'une affectation (au BP ou au BS) par délibération spécifique du conseil municipal.

Exemple d'affectation des résultats :

Compte administratif (année n – 1) Bilan de clôture en €		**Affectation des résultats Au BP ou BS (année n) en €**	
Section de fonctionnement			
Total des recettes	506 491	Recettes Ch. 002 Excédent antérieur	110 877 (b)
Total des dépenses	381 262		
Résultat de l'exercice	125 168		
Excédent antérieur	15 709		
Résultat à affecter	140 877 (a)		
Section d'investissement			
Total des recettes	240 000	**Dépenses**	
Total des dépenses	280 000	Restes à réaliser n-1	40 000
Résultat de l'exercice	- 40 000	Déficit antérieur	20 000
+/-Excédent antérieur	20 000	**Recettes**	
Résultat à reporter	- 20 000	Art. 1068	
- Restes à réaliser dépenses	- 40 000	Excédent de fonctionnement capitalisé	30 000(c)
+ Restes à réaliser recettes	30 000	RAR recettes	30 000

Comme on voit : a = b + c. L'excédent de fonctionnement de l'exercice n-1 est réparti entre la section de fonctionnement et celle d'investissement du budget n.

Si la section de fonctionnement ne peut pas, en principe, avoir un résultat négatif, la section d'investissement, elle, le peut. Ce déficit tient généralement au retard dans l'encaissement des subventions, de la TVA (2 ans) ou au fait que les emprunts prévus n'ont pas été réalisés (le fonds de roulement étant suffisant).

Quand la section d'investissement présente un déficit de financement, l'excédent de fonctionnement doit obligatoirement lui être affecté.

Si l'on tient à conserver un excédent de fonctionnement, il faut veiller à ce que le déficit de financement de la section d'investissement le permette. On peut généralement y parvenir en réalisant les emprunts prévus en temps et en heure (ou simplement en présentant au comptable un accord de prêt par une banque) quand le fonds de roulement le permet.

Il faut savoir en effet qu'un crédit viré à la section d'investissement ne peut plus revenir en section de fonctionnement alors qu'à tout moment la possibilité inverse existe.

Sans excédent en fonctionnement, on risque de ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues. Mieux vaut donc être prudent et garder quelques réserves.

Le budget doit être voté en équilibre réel, c'est-à-dire que :

- les deux sections sont respectivement votées en équilibre
- les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère : n'inscrire que les subventions dont on est assuré, évaluer aussi correctement que possible les recettes et les dépenses.
- le prélèvement sur les recettes de fonctionnement (épargne brute) ajouté aux recettes propres d'investissement (FCTVA, subventions ou TLE, etc.…) couvre le remboursement du capital des emprunts inscrit dans cette section.

II Deux comptes : le compte administratif et le compte de gestion

Le compte administratif est établi par le maire, ordonnateur de la commune, et le compte de gestion par le trésorier, comptable de la commune. Ils retracent les mouvements financiers effectifs ; ils ne peuvent donc être établis et adoptés que l'année suivant l'exercice.

Le compte administratif, pour être établi, suppose que le compte de gestion soit connu, ce qui peut poser des problèmes de calendrier.

I Section de fonctionnement

Dépenses	Recettes
011 Charges à caractère général 012 Charges de personnel 65 Autres charges de gestion courante	70 Produit des services, du domaine, ventes 73 Impôts et taxes 74 Dotations et participations 75 Autres produits de gestion courante
Total des dépenses de gestion courante 66 Charges financières 67 Charges exceptionnelles 022 Dépenses imprévues	**Total des recettes de gestion courante** 76 Produits financiers 77 Produits exceptionnels Total des recettes réelles de fonctionnement 044 Opérations d'ordre de transferts entre sections (x)
Total des dépenses réelles de fonctionnement 023 Versement à la section investissement (z)	**Total des recettes d'ordre de fonctionnement** TOTAL Résultat reporté (b)
Total des dépenses d'ordre de fonctionnement	**TOTAL des dépenses de fonctionnement cumulées**
TOTAL A	**TOTAL** **A**

II Section d'investissement

Dépenses	Recettes
21 Acquisitions 23 Travaux dont Travaux en régie (x)	13 Subventions d'investissement 16 Emprunts
Total des dépenses d'équipement 16 Emprunts (remboursement du capital)	**Total des recettes d'équipement** 10 Dotations (FCTVA, TLE) 1068 Excédent de fonctionnement capitalisé (c)
Total des opérations financières **TOTAL des dépenses réelles d'investissement**	**Total des recettes financières** **Total des recettes réelles d'investissement** 021 Virement de la section de fonctionnement (z) **Total des recettes d'ordre d'investissement** **TOTAL**
Déficit reporté	**Excédent reporté**
TOTAL des dépenses d'investissement cumulées B	**TOTAL des recettes d'investissement cumulées B**

Quels que soient les documents (budget ou compte), les opérations sont réparties en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Une vue d'ensemble précède chaque section.

⇨ **Dans les communes rurales, c'est l'instruction comptable M 14 qui s'applique.**
Elle classe les opérations par nature : « charges à caractère général », « charges de personnel », « charges financières », par exemple pour les dépenses. « Produits des services », « impôts et taxes », etc. pour les recettes.

Les dépenses et recettes de même catégorie sont regroupées par articles (numéro de 3 à 6 chiffres). Exemples pour les dépenses : 60623 alimentation, 6232 fêtes et cérémonies, 657362 subvention au CCAS. Exemples pour les recettes : 7411 DGF dotation forfaitaire, 752 revenu des immeubles, etc.

Les articles sont regroupés en comptes puis en chapitres (généralement deux chiffres plus éventuellement un zéro) : 012 charges de personnel, 66 charges financières, 73 impôts et taxes, 74 dotations et participations. En cas de doute, consulter la nomenclature. Cette normalisation a certes une logique, mais c'est avant tout celle des comptables qui vise d'abord à permettre des regroupements statistiques utilisables nationalement par le contrôle de tutelle.

En investissement, le budget peut être voté par opération, chacune constituant un sous chapitre des chapitres 21 (acquisitions) et 23 (travaux).

Conseil

Si les documents comptables doivent être, évidemment, communiqués aux membres du conseil municipal avant leur examen et le vote, il est utile, dans un souci démocratique, d'accompagner ceux-ci d'un document de synthèse faisant ressortir la structure et les choix opérés.

⇨ **Les services publics à caractère industriel et commercial (eau et assainissement collectif et non collectif) relèvent de l'instruction comptable M 49 et d'un budget annexe.** Pour les communes de plus de 3 000 habitants, « service de l'eau » et « service de l'assainissement » font l'objet de budgets séparés. Ces services peuvent être regroupés en un budget annexe « eau - assainissement » unique pour celles de moins de 3 000 habitants, à condition que les deux services aient le même régime de TVA et le même mode de gestion (directe ou déléguée).
Pour les ordures ménagères, un budget annexe n'est nécessaire que là où le service est financé par la redevance. Quand c'est par la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures), les dépenses et les recettes figurent dans le budget général. Il est souvent utile de dresser un

document retraçant ces opérations, même si ce n'est pas obligatoire.
Les communes de moins de 500 habitants dont le service est géré en régie peuvent échapper à l'obligation d'un budget annexe « eau - assainissement ». Elles doivent alors présenter en annexe du budget et du compte administratif un état sommaire retraçant, article par article, le montant des recettes et des dépenses affectées au service.

L'équilibre comptable des services industriels et commerciaux est, en principe, une obligation. C'est l'usager, et non le contribuable, qui doit supporter la charge correspondant au service rendu. Cette obligation, cependant, ne s'applique ni aux communes de moins de 3 000 habitants ni aux EPCI dont aucune commune ne compte plus de 3 000 habitants.

Les subventions d'équilibre sont également autorisées lorsque les investissements réalisés sont importants eu égard au nombre d'usagers (investissement de départ, extensions importantes, etc.). Il n'y a pas de condition de seuil démographique, mais la prise en charge doit être motivée par délibération et limitée dans le temps. La compensation du déficit d'exploitation, en revanche, est exclue.

L'obligation d'équilibre ne s'applique pas non plus aux services publics d'assainissement non collectif (SPANC) lors de leur création et durant quatre exercices, quelle que soit la taille de la commune.

⇨ **Opérations internes aux sections et entre sections**
La section de fonctionnement et celle d'investissement disposent de recettes propres. En particulier, seule la section d'investissement peut avoir recours à l'emprunt, à des subventions d'équipement, à des recettes de TVA, pour réaliser son équilibre.

Les opérations correspondant à des recettes ou des dépenses internes à la section sont dites réelles. Les opérations visant les dépenses et les recettes venant d'une autre section ou d'exercices antérieurs sont dites d'ordre. Ce sont les recettes et dépenses « réelles » qui donnent l'image de la réalité budgétaire de l'exercice.

Exemple (voir structure du budget en page 61)

« z » correspond à la fois à une dépense de la section de fonctionnement (023) et à une recette de la section d'investissement (021)

« c » est une recette de la section d'investissement (1068) correspondant à l'affectation d'un excédent de fonctionnement antérieur.

« x » correspond aux travaux réalisés en régie. C'est le seul exemple où des dépenses de fonctionnement peuvent être financées par des recettes d'investissement. En effet, ces travaux figurant en dépenses d'investissement sont financés par des recettes d'investissement non spécifiées.

Mais en même temps, une recette (fictive) est inscrite en recette de fonctionnement (044), ce qui permet de financer une dépense de fonctionnement (non spécifiée). L'exécution des travaux effectués en régie doit évidemment être justifiée et ne saurait atteindre des volumes importants.

Le calendrier budgétaire

⇨ **Février / mars**
En règle générale, notification aux maires par la préfecture des informations nécessaires à l'établissement du budget (produit attendu des impôts, montant de la part forfaitaire de la DGF…)

⇨ **31 mars**
Date limite du vote du budget primitif. Dans le cas où les informations indispensables à l'établissement du budget n'auraient pas été transmises aux maires avant le 15 mars, cette date limite est reportée au quinzième jour suivant la notification effective de ces informations.

Date limite du vote des taux d'imposition des quatre taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) et du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).
Notification à la direction des services fiscaux par l'intermédiaire des services préfectoraux.

Cette date est reportée au 15 avril l'année de l'élection municipale.

⇨ **15 avril**
Date limite de transmission du budget primitif en sous-préfecture.

⇨ **30 juin**
Date limite de vote du compte administratif de l'année précédente. Pour l'inscription des résultats antérieurs au BP, le compte administratif est voté avant lui.

Date limite laissée aux conseils municipaux pour prendre diverses mesures fiscales applicables au 1er janvier de l'année suivante (exonérations facultatives, dégrèvements ou abattements, etc.)

⇨ **15 juillet**
Date limite de transmission du compte administratif en sous-préfecture.

⇨ **31 décembre**
Clôture de l'exercice budgétaire ; date limite d'adoption des décisions modificatives et du budget supplémentaire. D'une manière générale et concrètement, les comptables ne reprennent plus dans leurs écritures les mouvements effectués après la première semaine de décembre.

En cours d'année, le conseil municipal peut adopter des décisions modificatives lui permettant des ajustements et l'inscription de recettes et dépenses non prévues. Sauf en cas de recettes supplémentaires réelles, il s'agit de mouvements de comptes à comptes. Les décisions antérieures au budget supplémentaire sont reprises par celui-ci.

Les dotations de fonctionnement

I Dotations de l'État

1 La dotation globale de fonctionnement (DGF)

C'est la dotation la plus importante et une véritable usine à gaz dont l'architecture change régulièrement. Notifiée par les services préfectoraux, il est quasiment impossible de contrôler si son montant a été correctement calculé. Vérifier cependant si, d'une année sur l'autre, elle progresse légèrement ou plus en cas de recensement positif de la population.

Le grand problème de l'État est de limiter la progression de la DGF, d'où les contorsions pour y parvenir chaque année.

La DGF se compose :

⇨ d'une dotation forfaitaire :
Elle-même composée d'une « dotation de base » population, d'une dotation proportionnelle à la superficie de la commune, d'une dotation de compensation de la « part salaire » de la taxe professionnelle, d'une dotation de garantie (afin d'assurer un maintien de la ressource à la commune, quelle que soit l'évolution de la DGF).

⇨ d'une dotation de solidarité rurale (DSR) :
Elle comprend elle-même deux parts :

- une fraction « bourgs centres » réservée aux communes chefs-lieu de canton ou représentant plus de 15 % de la population du canton et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants ;
- une fraction « péréquation ». En bénéficient les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de la strate démographique.

⇨ d'une dotation nationale de péréquation (DNP)
Elle est versée en fonction de l'insuffisance des ressources fiscales, notamment de taxe professionnelle. Elle comprend également deux parts :

- une part principale destinée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 105 % du potentiel financier et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate ;
- une deuxième part (majoration) dont bénéficient les communes éligibles à la part principale et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate, calculée à partir de la seule taxe professionnelle.

2 La dotation spéciale instituteurs

Destinée à compenser la charge supportée par les communes qui logent les instituteurs. Pour les instituteurs non logés, une indemnité représentative leur est versée directement par l'Etat, mais la majoration familiale reste à la charge de la commune.

Ces dispositions ne concernent pas les « professeurs des écoles ». Le corps des instituteurs étant en voie d'extinction, cette dotation va s'amenuisant avec les charges correspondantes.

3 La dotation élu local

Destinée en principe à financer les charges découlant de la revalorisation du statut de l'élu, elle est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 1 000 habitants et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

4 La dotation de développement rural

Essentiellement destinée aux groupements de communes, elle peut aussi être perçue par les communes rurales éligibles à la part péréquation de la DSR pour subventionner des actions en faveur du maintien du service public en milieu rural.

II Dotation d'intercommunalité

Les communes appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique (TPU) reçoivent une « dotation de compensation » correspondant à la recette transférée lors de la création de l'EPCI.

Les EPCI à fiscalité propre peuvent aussi mettre en place une « dotation de solidarité ».

III Les fonds répartis par le Conseil général

L'origine de ces recettes est fiscale mais elles fonctionnent, de fait, comme des dotations, les communes n'ayant aucune influence directe sur le montant attribué.

1 Fonds départemental de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation

Il est réparti entre les communes de moins de 5 000 habitants, selon une clef complexe faisant intervenir l'équipement brut, la population, le potentiel financier et l'effort fiscal de chacune. De négligeable, au fil du temps cette ressource est devenue particulièrement importante dans un certain nombre de départements.

2 Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle

Il est alimenté par l'écrêtement des bases de TP des « établissements exceptionnels » et réparti entre les communes dites « concernées » et les « communes défavorisées ».

Les communes concernées sont celles qui accueillent sur leur territoire au moins 10 salariés de l'entreprise écrêtée, représentant avec leur famille au moins 1 % de la population communale.

Les critères de classement des « communes défavorisées » dépendent des choix des Conseils généraux et sont donc variables d'un département à l'autre.

IV Autres subventions de fonctionnement

Les Départements (et parfois les Régions) accordent aussi généralement des aides au fonctionnement de certains services municipaux : allocation scolaire du 1er degré, cantines, aides aux centres de loisirs, crèche, etc.

L'organisation de certaines manifestations (à caractère sportif, culturel, agricole, etc.) peut être elle aussi subventionnée dans certains départements.

Les interventions variant avec les Départements et les Régions, se renseigner auprès de ces institutions (ou de son conseiller général) qui éditent des documents d'information sur ce sujet.

I Les produits fiscaux

Outre les dotations de fonctionnement et les diverses recettes courantes (produits du domaine, comme les locations d'immeubles par exemple, produits de services rendus, etc.), les recettes fiscales sont les principales ressources de fonctionnement de la commune.

Ces recettes relèvent de la fiscalité directe et de la fiscalité indirecte.

« Droits de mutations » (voir le chapitre sur les dotations) et « taxe sur l'électricité » si elle n'est pas transférée (jusqu'à 8 %, selon un taux fixé par la commune) forment l'essentiel du revenu de la fiscalité indirecte.

C'est la fiscalité directe (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti et taxe professionnelle) qui constitue le gros des ressources fiscales des communes.

Lors de l'établissement du budget général, le produit de la fiscalité directe constitue la variable d'ajustement. Son montant est déterminé de manière à permettre l'équilibre réel du budget. Pour la section d'exploitation des budgets annexes « eau - assainissement », la variable d'ajustement est le tarif.

Partant du « produit fiscal nécessaire à l'équilibre du budget », on déterminera le taux de chacun des impôts. Il sera établi en tenant compte des compensations de l'Etat pour des décisions fiscales dont il est directement responsable [par exemple pour réduire le poids sur les entreprises de la TP ou alléger la charge des ménages (TH)]. Pour chaque impôt, on a la relation :

Produit nécessaire à l'équilibre du budget	-	Allocations compensatrices	=	Produit fiscal attendu

Le contribuable local ne paie que le « produit fiscal attendu ». Il faut savoir que c'est beaucoup moins que ce que reçoit la commune. Par exemple, les entreprises ne paient que 53 % de la TP et les ménages 73 % de la TH.

Ce produit fiscal attendu est obtenu selon la formule : Produit = Bases x Taux.

Le montant des bases évolue chaque année en fonction de l'augmentation (ou diminution) réelle de la matière imposable : variation physique (ex : de nouvelles constructions pour le foncier bâti). Il varie aussi selon un coefficient fixé par l'Etat : variation nominale.

« L'état 1259 ter » transmis par la préfecture indique chaque année l'évolution des bases d'imposition des quatre taxes en distinguant évolution nominale et évolution physique.

L'impôt local étant un impôt de répartition, il est fondamental pour la commune de suivre avec attention la variation physique des bases de ses contributions. C'est le travail de la « commission communale des impôts directs ».

Les bases du foncier non bâti peuvent être augmentées pour les terrains constructibles non bâtis afin de lutter contre la rétention foncière et faciliter la construction de logements. Les communes peuvent instaurer, par délibération motivée, une majoration de taxe foncière par mètre carré et par an, de 0.50 € à 3 €. La majoration s'applique à la surface du terrain, réduite de 1 000 m2. Elle est plafonnée.

IV Les taux

Ils sont votés en même temps que le budget. La loi fixe un plafond absolu pour chaque taxe (voir l'état 1259).

Il y a deux types de vote :

- à la variation proportionnelle : le même coefficient est appliqué à chaque taxe ;
- à la variation différenciée : un coefficient différent est appliqué, modifiant ainsi la répartition des charges entre catégories de contribuables. Les taux de la TP et du foncier non bâti, cependant, ne peuvent augmenter plus ou diminuer moins que celui de la TH (sauf conditions particulières). L'état 1259 « état de notification des taux d'imposition » donne chaque année, pour chaque taxe, les informations nécessaires au vote. Ces taux sont par ailleurs plafonnés ; il existe un certain nombre de possibilités de déroger à la règle du lien dans l'évolution des taux.

Conseil

Avant de modifier les taux des impôts, se poser la question de savoir ce que cela va rapporter ou coûter réellement à la commune et aux principales catégories de contribuables. Se poser aussi la question de la position de la commune par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes et des communes de mêmes catégories, par rapport à l'existence d'une éventuelle fiscalité additionnelle de l'intercommunalité.

Dans les communes appartenant à une intercommunalité à TPU, le taux de la TP est voté par le conseil communautaire.

Taux moyens nationaux selon la taille des communes et leur situation intercommunale (2006)

	Communes isolées			Communes à TPU intercommunale			Communes à fiscalité additionnelle		
Taille communes (hab.)	> 500	< 500 > 2 000	< 2 000 > 3 500	> 500	< 500 > 2 000	< 2 000 > 3 500	> 500	< 500 > 2 000	< 2 000 > 3 500
T H	8,5 %	10,2 %	10,84 %	9,54 %	11,24 %	12,3 %	9,35 %	11,18 %	12,47 %
T B	14,26 %	14,55 %	15,25 %	14,15 %	15,55 %	17,37 %	15 %	16,65 %	18,22 %
T n B	33,89 %	42,66 %	46,68 %	40,81 %	45,86 %	50,96 %	36,89 %	43,85 %	49,57 %
T P	12,27 %	11,94 %	13,13 %	9,08 %	12,3 %	13,16 %	11,42 %	11,64 %	12,46 %

Le conseil municipal (ou le conseil communautaire quand la compétence a été transférée) fixe aussi le taux de la TEOM.

III Les catégories de contribuables

- La taxe d'habitation est due par l'occupant (locataire, occupant à titre gratuit ou propriétaire) d'un local au 1er janvier de l'année.
- La taxe foncière sur le bâti est due par le propriétaire.
- La taxe foncière sur le non bâti est due par le propriétaire.
- La taxe professionnelle est due par les entreprises et professions libérales.
- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est assise sur le foncier bâti (avec des correctifs) et portée sur le même avis d'imposition que celui-ci. Elle est due par l'occupant.

Les recettes d'investissement

Outre le prélèvement sur dépenses de fonctionnement et le résultat reporté des exercices antérieurs, la section d'investissement dispose de recettes spécifiques : la taxe locale d'équipement, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), la participation de tiers, les emprunts ou encore les subventions.

I Les subventions

La recherche de subventions est l'un des exercices par excellence du maire. La tâche (et les résultats) est plus ou moins rude selon les départements et les régions. La priorité est donc de se renseigner, directement ou par l'intermédiaire d'un conseiller général ou régional.

D'une manière générale, les opérations susceptibles de recevoir une subvention ne doivent en aucun cas avoir reçu un commencement d'exécution. C'est absolument impératif pour les subventions d'Etat ou européennes. Pour les Départements et les Régions, en cas d'urgence, demander une autorisation de commencer les travaux. Cette autorisation ne vaut pas subvention, mais elle évitera de perdre la subvention en cas d'obtention. L'Etat est particulièrement regardant sur ce sujet et pour lui un ordre de service vaut commencement de travaux.

Il faut être vigilant car c'est en général au moment du paiement de la subvention que le problème apparaît.

⇨ **Subventions du Conseil général et du Conseil régional**

Selon les départements et les régions, elles sont d'importance variable et attribuées selon des modalités et des critères eux aussi variables.

A noter cependant que les Conseils généraux répartissent la dotation de l'Etat alimentée par le produit des amendes de police. Ces aides attribuées sur dossier servent à financer des opérations d'amélioration des transports en commun ou de sécurisation de la circulation des véhicules ou des piétons (trottoirs, éclairage, etc.).

⇨ **Subventions de l'Etat**

- D.G.E. :
La dotation globale d'équipement est attribuée aux communes de moins de 2 000 habitants et aux communes dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de la strate. Elle est attribuée par le préfet (sur avis du sous préfet) selon des critères fixés par une commission départementale d'élus qui fixe les opérations éligibles et les taux de subvention.

- Subventions spécifiques :
Il en reste quelques-unes, notamment en matière culturelle (création de médiathèque par exemple), pour le développement du commerce local (FISAC), pour éviter la fermeture de points de livraison de carburant, etc.

- Dotation parlementaire :
Elle ne fait pas l'objet d'une grande publicité mais des crédits du ministère de l'Intérieur peuvent être attribués par les parlementaires, députés et sénateurs. Voir auprès d'eux.

- Autres :
Des organismes, comme la Caisse d'Allocations Familiales, peuvent subventionner des investissements pour création, extension ou amélioration de crèches ou centres de loisirs (se renseigner). Existent aussi diverses aides de l'Europe (voir auprès des préfectures et SGAR).

II FCTVA (fonds de compensation de la TVA)

C'est le remboursement de la T.V.A. payée par la commune sur ses investissements réalisés deux ans avant.

Tous les investissements ne sont pas éligibles (notamment la réalisation de logements sociaux) et la compensation n'est pas intégrale. Pour la calculer, appliquer le coefficient 15,48 % au montant TTC des dépenses éligibles.

L'Etat étant de plus en plus tatillon, ne pas hésiter à demander des explications en cas de refus d'accepter que telle ou telle dépense soit prise en compte.

III Taxe locale d'équipement (TLE)

La TLE est une taxe qui alimente la section d'investissement, frappant la construction. Elle n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 10 000 habitants, où elle doit être instituée par le conseil municipal. De fait, de nombreuses constructions sont exonérées ou ne sont imposées qu'à un taux réduit.

IV Participations

Le conseil municipal peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer tout ou partie de la construction de voies nouvelles ou l'aménagement de voies existantes ainsi que la réalisation ou l'adaptation des réseaux anciens lorsque ces travaux sont destinés à permettre l'implantation de nouvelles constructions.

V L'emprunt

Il a une répercussion sur les dépenses de fonctionnement à travers les frais financiers (versement d'intérêts surtout) et le prélèvement pour dépenses d'investissement. Celui-ci, en bonne orthodoxie financière, doit au minimum permettre le remboursement du capital des emprunts (inscrit en section d'investissement).

On a tout intérêt à disposer d'un échéancier des emprunts déjà contractés : un emprunt qui vient à échéance, c'est autant de marge de manœuvre pour un nouvel emprunt ou pour restaurer sa capacité d'épargne.

Les emprunts sont des contrats de droit privé qui ne sont pas soumis au code des marchés publics. Ils ne peuvent être résiliés unilatéralement comme c'est le cas de contrats administratifs.

⇨ **Où emprunter ?**

Les communes sont libres d'emprunter auprès de n'importe quel établissement financier toutes sommes qu'elles jugent nécessaires au financement de leurs investissements, sans limite de montant ni de taux d'intérêt. Le seul contrôle qui s'exerce sur la décision d'emprunt est un contrôle de légalité de droit commun a posteriori (représentant de l'Etat, chambre régionale des comptes).

Si la mise en concurrence des prêteurs n'est pas obligatoire, elle est souhaitable… sans illusion. Dans le domaine bancaire, la concurrence ne fait pas rage et les conditions faites sont souvent très semblables d'un organisme à un autre.

Recommandations pratiques

- N'emprunter que le strict nécessaire car tout emprunt pèse sur le budget et une accumulation d'emprunts hypothèque l'avenir. Mais emprunter n'est pas un péché, tout dépend de l'objet et des conditions.

- Prévoir des emprunts dont la durée n'excède pas la durée de vie de l'équipement financé.

- Savoir que tout contrat d'emprunt peut être adapté au projet d'équipement qu'il finance, à la situation prévisionnelle de trésorerie et à l'état de la dette communale. Le montant de l'annuité ainsi que la durée de l'emprunt peuvent être constants ou variables.

- Ne mettre en œuvre l'emprunt (versements uniques ou partiels) qu'en fonction du niveau de la trésorerie.

- Bâtir le financement d'un même équipement par plusieurs emprunts de durée et de taux différents : prêt d'études, prêt portant sur une ou plusieurs tranches de réalisation, prêt relais pour le remboursement de la TVA. C'est moins coûteux qu'un prêt unique à long terme.

- Examiner l'intérêt d'un partage des risques en finançant partie du montant à emprunter à taux fixe, partie à taux révisable. Considérer l'évolution des taux, les différents indices de référence (TAG, T4M, TAM, etc.…), le différentiel entre taux fixes et variables (taux indexés), etc. Prévoir la possibilité de passer du taux variable au taux fixe.

- Négocier un contrat de prêt, ce n'est pas seulement considérer les variables taux/durée. C'est étudier toutes les clauses et conditions : commissions et frais, taux effectif global, conditions relatives aux versements, profil de remboursement et calendrier des échéances, modification possible en cours de vie du prêt, remboursement anticipé…

- En matière de renégociation des emprunts souscrits antérieurement à des taux plus élevés, envisager plusieurs hypothèses de refinancement. La première proposition sera bonne pour le banquier, pas forcément pour la commune.
Une renégociation avec « lissage de la dette » n'est pas toujours souhaitable. Une dette non « lissée » facilite en effet la programmation d'investissements nouveaux importants (lorsque précisément de gros emprunts viennent à échéance).

La trésorerie communale

I Les fonds disponibles

La trésorerie désigne les fonds effectivement disponibles à chaque instant pour régler les dépenses communales (frais de personnel, fournisseurs, entreprises…).

Une bonne gestion suppose une trésorerie suffisante (pour pouvoir faire face aux obligations en temps voulu), mais non pléthorique.

La gestion de la trésorerie doit tenir compte du calendrier des rentrées financières de la commune et des dépenses. Certaines sont régulières, d'autres exceptionnelles.

Si les budgets distinguent fonctionnement et investissement – celui-ci disposant de ressources spécifiques (emprunts, subventions d'équipement) -, la trésorerie des communes obéit au « principe de l'unité de caisse » : l'ensemble des fonds disponibles de la commune, quelle qu'en soit l'origine (fiscalité, emprunt, subvention…), sert à assurer le paiement de l'ensemble des dépenses. Budget général et budgets annexes sont aussi confondus. Les budgets spécifiques (tel le CCAS) doivent disposer, en principe, d'une trésorerie particulière mais c'est très rarement le cas pour les communes rurales.

II Calendrier des rentrées

Le produit des impôts et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont versés par douzième mensuel. En décembre, on peut disposer du produit des rôles fiscaux supplémentaires éventuels (à surveiller). La DGF est versée, elle aussi, par douzième et la Dotation Spéciale Instituteurs au 4ème trimestre. Le FCTVA est, en principe, disponible en juin, mais on peut obtenir des avances en cas de besoin.

III Financement de la trésorerie communale

Un minimum de planification est nécessaire, surtout en cas d'investissement important, ce qui suppose une appréciation du moment des principales rentrées et dépenses. Certaines rentrées sont longues à venir (cf. les subventions quand elles ne peuvent être perçues qu'après paiement total de l'investissement) ; d'autres ressources sont plus facilement mobilisables (emprunt).

Il faut songer aussi au préfinancement de la TVA sur investissement qui n'est remboursée que deux ans après la dépense.

Les banquiers proposent des « lignes de crédit » sur lesquelles on tire ou rembourse, en fonction des disponibilités et des « prêts à court terme » pour le pré-financement de la TVA.

En cas de difficultés, voir les procédures de secours (auprès du préfet et du Trésorier Payeur Général) :

- versement par anticipation d'un ou plusieurs douzièmes de fiscalité ;
- acompte de FCTVA (70 % du versement attendu) ;
- avance de trésorerie de l'Etat, à taux réduit, en cas de difficultés passagères graves.

IV Placement de la trésorerie excédentaire

La trésorerie des collectivités est obligatoirement déposée au Trésor, où elle n'est pas rémunérée. Mais, depuis 2004, des dérogations sont possibles. Cependant, ces dérogations ne concernent que des sommes venant de recettes exceptionnelles (type aliénation d'un bien, indemnité d'assurance, produits de coupe de bois, etc.) et certains types de placements (voir son comptable).

Lexique budgétaire et fiscal

⇨ Abattement
Réduction pratiquée sur les bases d'imposition ou assiette fiscale. Il existe quatre types d'abattements pour la taxe d'habitation :

- abattement obligatoire pour charges de famille : 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge et 15 % pour chacune des personnes à charge suivantes ;
- abattement facultatif pour charges de famille ; sur décision du conseil municipal, les taux d'abattement obligatoires ci-dessus peuvent être majorés de 5 à 10 % ;
- abattement spécial à la base ; sur décision du conseil en faveur des personnes de condition modeste : 5,10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune ;
- abattement général à la base ; sur décision du conseil en faveur des occupants de résidences principales : 5,10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune.

⇨ Actualisation foncière
Opération qui permet, entre deux révisions, de mettre à jour les évaluations au moyen de coefficients forfaitaires fixés par décret.

⇨ Allocations compensatrices
Prise en charge par l'Etat des diverses mesures législatives décidées en faveur des entreprises et destinées à alléger le montant de leur taxe professionnelle : plafonnement des taux, diminution légale des bases, etc. Le ministère du Budget s'emploie chaque année à réduire les compensations qui, de totales la première année, deviennent de plus en plus partielles.

⇨ Annualité
Principe selon lequel le budget et les impôts locaux sont votés pour un an (année civile).

⇨ Annuité de la dette
Comprend à la fois le remboursement des intérêts inscrits à la section de fonctionnement et celui du capital inscrit à la section d'investissement.

⇨ Article
Elément le plus détaillé de la nomenclature budgétaire, il constitue la partie d'un compte, lui-même partie d'un chapitre.

⇨ Assiette fiscale ou base d'imposition
Matière sur laquelle est appliqué le taux du barème de l'impôt. Elle est détaillée selon les quatre taxes dans l'état annuel 1259 « Notification des taux d'imposition ».

⇨ Bases d'imposition
Valeurs auxquelles est appliqué le taux de l'impôt voté par le conseil municipal. On distingue :

- les valeurs brutes : total des bases avant les abattements, écrêtements ou exonérations ;
- les bases nettes : bases brutes diminuées des abattements de la taxe d'habitation, des bases écrêtées de la taxe professionnelle et des bases exonérées du foncier bâti et de la taxe professionnelle ;
- les bases nettes notifiées : celles qui, après estimation des services fiscaux, figurent sur les états annuels 1259, « Notification des taux d'imposition » et permettent au conseil municipal de fixer les taux.

Le montant de l'impôt réellement perçu par la commune dépend des bases communales (très variables d'une commune à l'autre) et du taux.

⇨ Contributions
Terme utilisé pour les quatre impôts directs locaux ou taxes directes locales.

⇨ Contrôle budgétaire
Contrôle particulier complétant le contrôle de légalité a posteriori et visant les actes budgétaires des collectivités. Exercé par le représentant de l'Etat et la chambre régionale des comptes, il porte sur la date de vote du budget primitif, son équilibre réel, l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires, l'arrêté des comptes et l'éventuel déficit du compte administratif.

⇨ Dépenses d'équipement brutes
Total des comptes 21 et 23 (section d'investissement).

⇨ Dépenses obligatoires
Elles visent l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses expressément décidées par la loi (article L 1612.15 du CGCT) et doivent être inscrites au budget primitif.

Il s'agit principalement des charges d'administration générale (entretien de la mairie, conservation des mobiliers classés, etc.), des travaux et services (entretien des cimetières et des voies communales, conservation des archives, frais des livrets de famille…), des charges salariales et sociales de personnel, de la participation aux dépenses des syndicats, des charges relatives à l'instruction publique, etc.

Dans le cas où une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou l'a été pour une somme insuffisante, la chambre régionale des comptes peut être saisie par le préfet ou par toute personne y ayant intérêt. Il peut y avoir mise en demeure et, si elle n'est pas suivie d'effet, inscription par le préfet dans le budget. Si le maire omet de mandater une dépense obligatoire, le préfet peut le mettre en demeure d'y procéder. A défaut d'exécuter une dépense obligatoire, il procède alors au mandatement d'office.

⇨ Dette communale
Capital restant dû sur l'ensemble des dettes contractées pour une durée supérieure à deux ans. Elle s'entend généralement au 1er janvier. Les emprunts à court terme et les lignes de crédit ne sont pas pris en compte.

⇨ Effort fiscal
Ratio indicateur de la pression fiscale communale sur les ménages. Il est obtenu en divisant le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières et de la taxe ou redevance pour enlèvement des ordures ménagères par le potentiel fiscal.

⇨ Engagement
Acte par lequel l'ordonnateur rend effectif un programme de dépense : signature d'un marché, bon de commande, etc. Il doit être tenu une comptabilité des engagements. Après le 15 décembre de l'exercice (sauf dérogation), il n'est plus possible de procéder à l'engagement de dépenses.

⇨ Épargne brute
Excédent des recettes réelles de fonctionnement (totalité des recettes sous déduction des travaux en régie et de l'excédent de fonctionnement reporté) sur les dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice.

⇨ Épargne nette disponible
C'est le montant de l'épargne brute moins celui de la charge de remboursement du capital de la dette. Elle représente le montant des ressources dégagées sur les opérations de fonctionnement pour financer, au moins partiellement, les dépenses d'équipement.

⇨ Évaluation annuelle des bases d'imposition
Calculée par les services fiscaux et détaillée sur l'état 1259 ter, « fiche analytique », transmis chaque année aux communes, elle comprend l'évaluation nominale : application des majorations et coefficients d'actualisation forfaitaires annuels et l'évolution physique.

⇨ Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)
Recette d'investissement correspondant au remboursement (partiel) par l'Etat de la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs investissements (comptes 21 et 23 de l'année n-2). Pour le calcul du versement, appliquer 15,48 % au montant TTC des dépenses éligibles.

⇨ Fonds de roulement (en fin d'exercice)
Correspond au résultat global et cumulé (fonctionnement + investissement) des opérations budgétaires de l'exercice. C'est l'excédent ou le déficit global de clôture défini dans la balance générale du compte administratif.

⇨ Local de référence, local type, parcelle type
En matière fiscale, c'est le bien immobilier choisi comme représentatif d'un groupe et d'une catégorie et servant d'élément de comparaison. Suivant la catégorie à laquelle il est rattaché, un bien est plus ou moins imposable. Le choix du local de référence est particulièrement important.

⇨ Mandatement
Règlement des factures et mémoires des fournisseurs et entreprises. Se fait par mandat émis par le maire ordonnateur pour exécution et mise en paiement par le comptable.
Le mandatement doit intervenir dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la demande de paiement, sauf clause particulière du marché. A défaut, des intérêts moratoires sont dus.

Vu la brièveté du délai, ce mandatement se confond avec le paiement.

⇨ Péréquation
Procédé consistant à prélever une partie des impôts perçus dans certaines communes pour la reverser à d'autres (exemple : péréquation départementale de la taxe professionnelle) ou à moduler les dotations de manière inversement proportionnelle à la richesse des collectivités. On est toujours à la recherche d'une formule permettant de donner plus aux uns sans enlever aux autres, sans apport supplémentaire de l'État !

⇨ Potentiel fiscal
Indicateur de la richesse fiscale de la commune. Il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de la collectivité si les taux d'imposition appliqués à celles-ci étaient les taux moyens nationaux.

⇨ Potentiel financier
Indication de la richesse de la collectivité prenant en compte, non seulement la richesse fiscale (voir potentiel fiscal), mais aussi la DGF reçue, à l'exception des dotations de péréquation.

⇨ Population DGF
Population totale + 1 habitant par résidence secondaire (+ 1 par caravane dans certaines conditions).

⇨ Prélèvement pour dépenses d'investissement
Il s'agit de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement. Cet excédent, ou autofinancement ou épargne brute, est destiné à couvrir la charge du remboursement du capital de la dette (compte 16) et à la couverture (partielle ou totale) des dépenses d'équipement. L'inscription budgétaire se fait en dépenses de la section de fonctionnement et en recettes de la section d'investissement.

⇨ Produit assuré
Montant total du produit des bases notifiées de l'année par les taux de l'année précédente. Il figure sur l'état annuel 1259, « Notification des taux d'imposition ».

⇨ Produit attendu
Montant total du produit des contributions directes nécessaire à l'équilibre du budget.

⇨ Restes à réaliser
Ce sont les dépenses et les recettes inscrites au BP ou au BS d'un exercice qui n'ont pas été réalisées et ne se retrouvent pas au compte administratif de l'exercice : dépenses non faites, recettes non encaissées.
Les restes à réaliser peuvent être annulés s'ils n'ont pas été engagés ou repris dans les budgets de l'exercice suivant, s'ils l'ont été.

⇨ Révision foncière
Sujet de discours électoraux. Réexamen et mise à jour des évaluations foncières pour la totalité des propriétés bâties ou non bâties. La procédure est fixée par la loi de finances. On attend toujours la mise en application de la dernière révision foncière prévue en 1990 et réalisée… Les bases actuelles des taxes foncières remontent à la révision de 1970 !

⇨ **Rôle**
Liste des contribuables indiquant pour chacun d'eux la base d'imposition, la nature et le taux des contributions et taxes ainsi que le montant de l'impôt qu'ils ont à payer.

⇨ **Strate de population**
Regroupement par catégories de collectivités pour le calcul de la dotation de base « population » de la DGF et de diverses dotations. Ainsi l'habitant de la strate de communes « 100 habitants » « valait » 62,38 € en 2007 et celui de la strate « 500 000 habitants » 124,75 €, soit deux fois plus.

⇨ **Subvention en annuité**
Correspond à un engagement pris par une collectivité de procéder à un versement régulier de subventions à une autre collectivité au cours de plusieurs exercices.

⇨ **Valeur locative cadastrale**
Valeur d'un bien immobilier bâti ou non et figurant au cadastre, obtenue à partir du loyer annuel théorique qui serait procuré par ce bien ou un bien équivalent loué aux conditions normales du marché. C'est la « matière fiscale » sur laquelle sont assis la taxe d'habitation et le foncier bâti.

Le foncier non bâti est assis sur le « revenu cadastral » que sont censées rapporter les parcelles.

La police et la commune

6

I Police administrative et police judiciaire

- La police administrative est l'ensemble des moyens juridiques et matériels ayant pour but d'assurer le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. La police administrative est le plus souvent préventive.

- La police judiciaire intervient en relation avec une infraction pénale déterminée : elle a pour but de rechercher et de constater les crimes, délits ou contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher et livrer les auteurs pour permettre l'action de la juridiction pénale tant qu'une information n'est pas ouverte. Il s'agit d'une police répressive. Avant l'ouverture d'une information, elle intervient dans le cadre de la procédure de crime, de délit flagrant, d'une enquête préliminaire. Lorsqu'une information est ouverte, la police judiciaire exécute les délégations du juge d'instruction et défère à ses réquisitions. Elle intervient pour exécuter les commissions rogatoires, les réquisitions et les mandats des juridictions d'instruction.

II Les acteurs et les moyens

Dans le département, le préfet et le président du Conseil général en matière de circulation routière et, dans sa commune, le maire, exercent les pouvoirs de police administrative. Ils agissent par voie d'arrêtés d'ordre général qui s'appliquent à tous (arrêtés réglementaires) ou de portée individuelle, s'appliquant à certains administrés seulement. Ces arrêtés comportent des prescriptions ou des interdictions temporaires ou permanentes. L'action de la police administrative vise à ce que l'ordre public ne soit pas troublé et, au besoin, à le rétablir le plus rapidement possible.

Les personnels affectés à l'action de la police administrative et de la police judiciaire sont largement les mêmes :

- Les officiers de police judiciaire (OPJ) : les maires, leurs adjoints, les officiers et gradés de la gendarmerie et de la police nationales, certains gendarmes… ;
- Les agents de police judiciaire : les gendarmes n'ayant pas qualité d'OPJ par exemple ;
- Les agents de police judiciaires adjoints : les agents de police municipale par exemple ;
- Les fonctionnaires ou agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire : agents des eaux et forêts par exemple, gardes champêtres, etc.

Ces personnels sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation.

I Les domaines de compétence

Les pouvoirs du maire en matière de police administrative découlent de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :
« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ».

Cela concerne notamment :

⇨ **La sécurité publique**
- police de la voie publique : police de la circulation, du stationnement, des cortèges, manifestations, processions, défilés, cérémonies ; police de l'utilisation de la voie publique non-conforme à sa destination (activités professionnelles sur la voie publique) ;
- police des accidents et fléaux naturels, ainsi que des pollutions : incendies de forêts, lieux de baignades, dangers causés par les eaux (inondations, ruptures de digues), éboulements, avalanches, protection des récoltes agricoles mais également protection de l'environnement contre les pollutions agricoles, etc. ;
- police des lieux de grands rassemblements et des établissements recevant du public (cafés, foires, marchés, spectacles…) à la fois pour le maintien de l'ordre public mais aussi contre les risques d'incendies et de panique ;
- police des édifices menaçant ruine ;
- police des dangers causés par les êtres vivants ;
-police des aliénés (le maire est informé des sorties à l'essai de malades mentaux. Il peut prononcer l'hospitalisation d'office de malades mentaux en cas d'urgence et à titre provisoire) ;
- police de prévention de la délinquance ;
- police des animaux dangereux ou errants (concernant les chiens dangereux, c'est-à-dire tout chien représentant un « danger grave et immédiat », le maire peut prescrire des mesures d'écartement ou même d'euthanasie).

⇨ **La tranquillité publique**
- police des rixes et disputes,
- police du bruit,
- police des bals, des débits de boissons, des fêtes et spectacles,
- police des funérailles et des cimetières,
- police des cultes,
- police de la fermeture annuelle des boulangeries.

⇨ **La salubrité publique**
- police des denrées alimentaires,
- police des immeubles.

Conseil

Vigilance : le maire est responsable de tout… et plus encore !

II La légalité des actes

Les arrêtés municipaux doivent être pris dans la stricte légalité.
Quatre règles de fond et six règles de forme doivent être respectées :

1 Les règles de fond

- Les mesures de police doivent être prises dans le respect des lois et règlements en vigueur, qu'elles visent dans l'arrêté (voir « Règles de forme » page suivante).
- Les mesures de police doivent être nécessaires pour faire face au danger : elles doivent correspondre à un impératif de maintien de l'ordre public (tranquillité, sécurité et salubrité publiques) ;
- Les moyens utilisés doivent être proportionnés à la gravité et à l'imminence du péril (efficaces sans être exagérés) ;
- Les restrictions doivent respecter les libertés fondamentales.

Ces quatre règles ont pour effet à la fois de prohiber (sauf exception) les interdictions générales ou absolues et celles qui auraient pu être évitées par des mesures moins rigoureuses.

Prenons trois situations pratiques à partir de ces principes de fond :

- Les marchands ambulants. Par exemple, la vente de glace peut être interdite selon les circonstances sur certaines plages ou certains secteurs de la commune, mais ne peut pas être interdite systématiquement sur l'ensemble du territoire communal.

- En principe, la circulation des mineurs non accompagnés la nuit ne peut pas être restreinte de façon générale par un arrêté du maire, sauf de manière exceptionnelle, si le couvre-feu est nécessaire et précisément défini dans ses modalités d'application : de temps (périodes de l'année et horaires de l'interdiction), de lieu (secteurs de la commune), et à l'égard de personnes (âges des mineurs concernés). La mesure doit être strictement proportionnée aux risques existants de trouble à l'ordre public.
Dans le cadre de cette restriction, la reconduite de mineurs à leur domicile par un agent de police municipale ou nationale, ou par un gendarme, ne devra avoir lieu, pour ne pas être illégale, que si elle est justifiée par un caractère d'urgence.

- De même, dans le cas de la mise en place d'une zone piétonne, il faudra prévoir obligatoirement un système d'accès pour les véhicules des riverains et les services d'urgence, voire une fourchette horaire pendant laquelle la circulation automobile est autorisée. En outre, les routes à grande circulation ne peuvent pas entrer dans le périmètre de la zone piétonne.

2 Les règles de forme

- L'arrêté de police doit comporter des visas se rapportant aux actes législatifs et réglementaires dont il assure l'application. Concrètement, cela signifie que chaque arrêté de police doit faire référence à la loi ou au texte réglementaire qu'il fait appliquer (obligation prévue à l'article L. 2212-1 du CGCT). On utilisera donc des formules comme « Vu la loi du … », ou « vu l'article … du code … » ;
- Le maire a l'obligation de motiver les mesures de police à caractère individuel. Il est nécessaire de faire apparaître dans tous les arrêtés de police l'indication écrite des considérations de droit et de fait qui le fondent (loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs). ;
- Le règlement doit être publié (sous forme d'affichage, de document remis au public, etc.) ;
- L'arrêté individuel sera notifié aux personnes visées par lettre ou notification personnelle ;
- L'arrêté de police devra être transmis au représentant de l'État dans le département ;
- L'arrêté devra être communiqué le plus rapidement possible aux services de police ou de gendarmerie pour exécution.

III Circulation et stationnement

La circulation routière est réglementée par le code de la route mais, lorsque l'ordre public ou la sécurité l'exigent, le maire peut, dans la limite de ses pouvoirs, prescrire des mesures plus sévères que ledit code. Le maire est tenu d'assurer la sûreté et la commodité du passage des rues, places et voies publiques (pas seulement pour les véhicules de secours). Les arrêtés ne sont opposables aux usagers que s'ils font l'objet des mesures de signalisation correspondantes (par exemple : abaissement de la vitesse de circulation en ville, interdiction d'accès de certains lieux aux véhicules pour la préservation ou la mise en valeur des sites, etc.).

À l'extérieur de l'agglomération, le maire est compétent pour réglementer la circulation sur la voirie communale (voies communales, chemins ruraux).

À l'intérieur de l'agglomération, sa compétence s'étend aux routes départementales et nationales. S'agissant des routes à grande circulation, cette compétence est partagée (selon le cas) avec le préfet. Elle est étendue aux voies privées ouvertes au public (le maire peut par exemple y faire lever un obstacle gênant la circulation).

Le maire fixe par arrêté les limites de l'agglomération sur les routes qui la traversent ou la bordent, quel que soit leur statut domanial. Cette décision peut être contestée par le préfet devant le tribunal administratif.

Dans les zones maritimes, le maire a en principe compétence en matière de police des ports communaux.

Dans les zones littorales, il assure la police à l'intérieur des ports de plaisance, ainsi que la

police des baignades et des activités nautiques légères pratiquées dans un rayon de 300 m à partir du rivage.

Concernant le stationnement des gens du voyage, le maire ou le propriétaire du terrain peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux mais uniquement si :

- la commune est dotée d'une aire d'accueil ;
- un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors d'une aire aménagée a été pris ;
- le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Les deux premières conditions ne sont pas applicables aux communes de moins de 5 000 habitants non inscrites au schéma départemental qui ne sont pas assujetties à des obligations de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage

La mise en demeure du préfet prévoit un délai de 24h et la saisine du tribunal administratif est suspensive. Passé ce délai, l'évacuation forcée peut être décidée par le préfet.

IV Établissements recevant du public

1 Définition

Constituent des « établissements recevant du public » tous les bâtiments (publics ou privés), locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises librement ou moyennant une contribution quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tous ou sur invitation (payantes ou non).

Les constructeurs, propriétaires et exploitants doivent respecter les règles de sécurité applicables aux différents types d'établissements selon la nature de l'exploitation et aux différentes catégories d'établissements selon l'effectif des personnes admises. En outre, ces établissements doivent être accessibles aux personnes handicapées.

Les règles essentielles relatives à ces établissements sont fixées par le code de la construction et de l'habitation (articles R. 123-1 et suivants). Le maire et le préfet sont chargés d'assurer – pour ce qui les concerne – l'exécution des dispositions relatives à ces règles de sécurité. Le préfet est surtout chargé de prendre toutes les mesures de sécurité relatives aux établissements recevant du public en cas de carence des autorités communales.

2 La commission communale (ou intercommunale) de sécurité

C'est un organisme qui peut être créé par le préfet, après avis de la commission consultative départementale de la protection civile, en cas de besoin et après consultation des maires. Le préfet en fixe la composition, les attributions et la circonscription. Elle est présidée par le maire (art. R. 123-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

Hormis les visites sur place, qu'elle peut effectuer au cours de la construction ou des travaux d'aménagement des établissements, la commission de sécurité compétente (communale ou départementale) est chargée de visiter les établissements non seulement avant leur ouverture au public – celle-ci étant soumise à autorisation – mais aussi en cours d'exploitation.

⇨ Visite de réception et d'autorisation d'ouverture au public.

Avant toute ouverture des établissements au public et avant la réouverture des établissements fermés pendant plus de dix mois, il est procédé à une visite de réception par la commission de sécurité. Cette visite est effectuée après communication de la demande d'autorisation d'ouverture présentée au maire par l'exploitant.

L'ouverture de l'établissement est autorisée par arrêté du maire, après avis de la commission, celle-ci ayant éventuellement proposé les modifications de détail nécessaires. L'arrêté est notifié directement à l'exploitant par voie administrative ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Ampliation (copie authentique ayant valeur d'original) en est transmise au préfet.

⇨ Visites en cours d'exploitation

Une liste ou un fichier départemental des établissements recevant du public est établi et mis à jour chaque année par le préfet, après avis de la commission départementale. Ces établissements doivent faire l'objet de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées effectuées par la commission de sécurité compétente.

3 Cas particulier : manèges et forains

Du fait de leur mission de police générale, les maires sont en première ligne alors qu'ils ne disposent ni d'un encadrement législatif suffisant ni des moyens pour contrôler la sécurité de ces installations.

Sur ce sujet, c'est le code de la consommation qui fait référence par son article L. 221-1 : « *Les produits et les services doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes* ».

Cela étant rappelé, c'est le règlement communal qui précise les conditions d'accueil des forains et le maire peut édicter des obligations relatives à la sécurité des lieux d'installation des fêtes foraines au titre de ses pouvoirs de police.

De façon pratique, saisi d'une demande d'installation de manège dans sa commune, le maire réclame habituellement de l'exploitant la production de pièces justificatives :

- le certificat triennal du contrôle du manège par un organisme de contrôle, en vérifiant que les réserves émises par celui-ci ont bien été levées (mais comment réaliser cette vérification, c'est un mystère !) ;
- l'inscription du forain au registre du commerce ainsi qu'une attestation d'assurance ;
- une attestation de bon montage du manège est également délivrée au maire après l'installation du matériel.

Attention : un texte de loi « relatif à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines » devrait être adopté durant le premier semestre 2008. Ce texte de portée générale entend inscrire dans la loi les principes de sécurité énoncés dans l'article L. 221-1 du code de la consommation précédemment cité, ainsi que l'obligation d'un contrôle technique pour ces machines. Toutefois, il faudra attendre les décrets d'application pour voir si ce texte vient changer la donne pour les maires.

IV Edifices menaçant ruine

La procédure est différente en cas de péril imminent ou de péril non imminent.

1 Cas de péril imminent

Le maire adresse un avertissement au propriétaire et provoque la nomination, par le tribunal administratif statuant en référé, d'un expert chargé d'examiner l'état des bâtiments dans les vingt-quatre heures suivant sa nomination.

L'expert pourra proposer des mesures techniques pour mettre fin à l'imminence du péril. Il convient de distinguer dans le rapport de l'expert ce qui relève d'une part des mesures d'urgence et provisoires, et d'autre part des mesures durables : trop souvent les maires se croient liés par la totalité des recommandations de l'expert et signent des arrêtés de péril imminent illégaux. Le maire n'est lié que par la qualification du péril (imminent ou non), il lui appartient de décider des mesures provisoires nécessaires.

Ainsi, si le rapport de l'expertise constate l'urgence ou le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité et notamment l'évacuation de l'immeuble.

Lorsque ces mesures ne sont pas exécutées dans le délai imparti par la sommation, le maire peut faire exécuter d'office les mesures indispensables, aux frais du propriétaire. Il n'a pas besoin de saisir le tribunal.

2 Cas de péril non imminent

Le maire prescrit explicitement par arrêté soit la réparation, soit la démolition de l'immeuble (sans avoir à saisir le juge) : cet arrêté est notifié au propriétaire avec sommation d'effectuer les travaux dans un délai déterminé. Il met également en demeure le propriétaire, si celui-ci conteste le péril, de désigner un expert chargé de procéder, au jour fixé par l'arrêté et contradictoirement avec un expert désigné par le maire, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser un rapport.

Si le propriétaire conteste le péril, il lui revient de saisir le juge administratif. Attention, cette saisine ne suspend pas le caractère exécutoire de l'arrêté. Seule une décision du juge dans ce sens peut le faire.

En cas de non-exécution ou de contestation de la part du propriétaire, il est procédé à une expertise. Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a pas fait cesser le péril et s'il n'a pas cru devoir désigner un expert, la visite des lieux est néanmoins effectuée par l'expert de l'administration communale désigné par le maire. L'arrêté du maire et le rapport des experts (ou le cas échéant de l'expert de l'administration communale) sont transmis immédiatement au tribunal administratif.

Le tribunal administratif statue sur le litige. Lorsque le tribunal administratif a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction d'habiter.

Aucune autorisation du juge (administratif ou judiciaire) n'est nécessaire pour autoriser les travaux, qui sont donc exécutoires de plein droit, sauf deux situations : les cas de démolition, et lorsque les occupants (le propriétaire le cas échéant) s'opposent aux travaux. Dans ce cas, le maire doit saisir le président du tribunal de grande instance qui statuera en référé (art. 808 et 809 du code de procédure civile).

IV Prévention de la délinquance

La loi dite de la « Prévention de la Délinquance » du 5 mars 2007 a ajouté à la longue liste des responsabilités du maire celle de la « prévention de la délinquance ». Le maire en devient ainsi « l'animateur et le coordonnateur local ».

Il peut demander la mise sous tutelle des allocations familiales lorsqu'un mineur menace l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publiques par ses comportements incivils ou même par défaut d'assiduité scolaire. D'ailleurs, le maire doit être informé de l'absentéisme scolaire.

Il peut également prononcer des « rappels à l'ordre » verbaux envers des personnes ayant commis des faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté ou à la salubrité publiques. Dans le cas où la personne concernée est mineure, il est fortement conseillé d'effectuer ce rappel à l'ordre en présence des parents.

Chacun fera l'usage qu'il juge utile de ces nouvelles prérogatives.

Le maire officier de police judiciaire (OPJ)

I Un OPJ à part entière… mais virtuel

Comme tous les OPJ, le maire est tenu *« d'informer sans délais le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont il a connaissance »* (art.19 du code de procédure pénale) et de *« transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »* (art. 40 CPP). L'ensemble des droits, devoirs et protections propres à cette qualité concerne le maire et les adjoints, leurs pouvoirs étant identiques à ceux des autres OPJ.

C'est ainsi que le maire ou à défaut l'adjoint peut :

- rechercher en vue de constater par procès verbal les contraventions de police, même lorsqu'elles relèvent de la surveillance des gardes champêtres ou forestiers ;
- recevoir des rapports, plaintes, et dénonciations relatifs aux crimes, délits et contraventions ;
- en cas de flagrant délit, accomplir tous les actes d'enquêtes judiciaires normales. Il peut faire arrêter ou détenir les auteurs présumés pour les remettre à la police ou à la gendarmerie, apposer les scellés, saisir les pièces à conviction, dresser les procès verbaux des différentes opérations effectuées, entendre les témoins et consigner leurs déclarations.

La pratique habituelle de la police judiciaire suppose une spécialisation poussée en droit pénal et une longue expérience des investigations sur le terrain. La matière qui est délicate comporte des risques d'erreurs, même pour un OPJ confirmé : elle ne peut donc être que difficilement maîtrisée par un non spécialiste. Même en ayant le souci constant d'observer la plus stricte légalité, il aurait de la peine à éviter les actes irréguliers susceptibles d'entraîner des sanctions ou d'être annulés. L'autorité judiciaire en tire les conséquences en s'adressant surtout aux autres OPJ professionnels (gendarmerie par exemple).

II Une mission délicate

Le maire doit faire preuve également de circonspection. Concrètement, il arrive que le procureur de la République adresse au maire des demandes de renseignements. Deux situations sont alors à distinguer :

- Ces demandes de renseignements ont un simple caractère administratif. Dans ce cas, le maire répond en tant qu'autorité administrative. Il n'y a pas alors de problème particulier ;
- Les demandes de renseignements prennent place dans le cadre d'une procédure judiciaire et le maire répond en tant qu'autorité de police judiciaire. La réponse du maire OPJ sera nécessairement versée au dossier. Par conséquent, compte tenu du caractère contradictoire de la procédure pénale, elle pourra être portée à la connaissance de la partie poursuivie.
  Le maire ne doit donc pas hésiter, s'il ressent quelques difficultés particulières dans l'établissement de la fiche de renseignements, à en faire part au procureur de la République, le cas échéant en sollicitant une audience auprès de lui.

Dans les deux cas où le procureur de la République adresse des demandes de renseignements au maire, le cadre soit administratif, soit judiciaire, doit être clairement précisé.

Conseil

Attention, la mise en œuvre de ses pouvoirs de police par le maire sur sa propre initiative doit demeurer exceptionnelle et s'entourer de toutes les précautions.

Chaque fois qu'il n'y a **pas urgence**, chaque fois qu'il n'y a **pas de flagrance**, chaque fois que la mise en œuvre des pouvoirs de police judiciaire peut comporter **des risques**, le maire doit de préférence avoir recours aux services spécialisés dans l'accomplissement des tâches de police judiciaire (gendarmerie ou services de police territorialement compétents) et leur laisser le soin d'exercer les missions pour lesquelles ils sont spécialement formés.

Dans les cas d'urgence ou de flagrant délit, le maire, s'il agit en tant qu'OPJ, doit entourer son intervention de grandes précautions.

Le maire doit se souvenir que la mission de police judicaire se limite **à la constatation des infractions, au rassemblement des preuves et à la recherche des auteurs**. Toute intervention qui va au-delà peut se trouver pénalement sanctionnée.

Il importe que toute intervention du maire se fasse **en liaison étroite avec le Parquet** : le maire **doit informer sans délai** le procureur de la République des actes de police judiciaire qu'il vient d'accomplir. Il est encore plus sage d'aviser le procureur de la République et de prendre son attache **avant toute intervention.** L'intervention du maire la plus utile sera de sécuriser les lieux et de préserver les indices.

Conseil

Lorsqu'il agit en tant qu'autorité de police judiciaire, la maire doit pouvoir à tout moment justifier de sa qualité et par conséquent, il lui est recommandé d'être muni de sa carte de maire, voire d'être ceint de son écharpe, bien que la qualité d'OPJ ne soit en aucun cas subordonnée au port de quelque signe distinctif.

Le garde champêtre

I Statut

C'est un cadre d'emploi de police municipale de catégorie C. Le cadre d'emploi comprend trois grades : garde champêtre principal, garde champêtre chef et garde champêtre chef principal. Le recrutement intervient après inscription sur une liste d'aptitude, après concours sur épreuves. Leur nomination est subordonnée à leur agrément par le procureur de la République, devant lequel ils prêtent serment.

Le statut du garde champêtre est réglé par le décret du 24/08/1994, modifié par le décret du 22/12/2006.

II Compétences

1 Délits et contraventions portant atteinte aux arrêtés de police et aux propriétés

Les gardes champêtres sont compétents dans les limites de la ou des communes où ils sont nommés pour rechercher et constater les délits et contraventions portant atteintes aux :

- propriétés forestières et rurales,
- arrêtés de police municipale.

Ils sont habilités à constater par procès verbal certaines infractions sur le fondement du code pénal, du code de la route, du code de l'environnement, du code général des collectivités territoriales, du code de la santé publique et du code des assurances.

Leurs attributions sont multiples et étendues. Voici les principales :

- Police municipale : le garde champêtre contrôle la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les règlements et arrêtés de police ;
- Police de la route et de la voie publique : il peut contrôler le taux d'alcoolémie, l'usage des voies de circulation spécialisées, sanctionner les stationnements dangereux ou encore le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou en y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou le passage ;
- Police de la chasse, de la pêche, de la faune et de la flore sauvage ;
- Police des réserves naturelles, des bois, des forêts, et des feux ;
- Police des déchets ;
- Police de la protection des animaux : il sanctionne le fait par maladresse, imprudence, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, d'occasionner la mort ou la blessure d'un animal domestique, apprivoisé, ou tenu en captivité. En cas de condamnation du propriétaire de l'animal, ou si le propriétaire est inconnu, le tribunal peut décider de remettre l'animal à une œuvre de protection animale reconnue d'utilité publique ou déclarée, laquelle pourra librement en disposer ;
- Police du bruit de voisinage ;
- Police de la publicité et des enseignes ;
- Police de la santé publique : elle concerne par exemple la prévention des maladies transmissibles, la préservation des sources d'eau destinées à la consommation humaine, etc. ;
- Police des assurances, avec notamment la vérification de l'apposition sur le véhicule d'un certificat d'assurance valide.

2 Mise sous séquestre

Les gardes champêtres *« suivent les choses enlevées dans des lieux où elles ont été transportées et les mettent sous séquestre. Ils ne peuvent cependant pénétrer dans les maisons, bâtiments, cours adjacentes et enclos qu'en présence d'un OPJ qui ne peut refuser de les accompagner et signe les PV de l'opération à laquelle il a assisté » (art. 23 CPP).*

Ils *« conduisent devant un OPJ tout individu qu'ils surprennent en flagrant délit. (…) Les gardes champêtres peuvent se faire donner mains fortes par le maire, l'adjoint ou le commandant de brigade de gendarmerie qui ne pourront s'y refuser » (art. 24 CPP). Les gardes champêtres « peuvent être requis par le procureur de la République, le juge d'instruction et les OPJ afin de leur prêter assistance » (art. 25 CPP).*

Les marchés publics

7

I Les marchés publics : définition

Tout achat public est un marché public. Selon son montant, les formalités sont plus ou moins importantes.

Un marché public est un contrat de droit administratif, donc une relation mercantile, passé entre une personne morale publique que l'on nomme « pouvoir adjudicateur » et un « opérateur économique » privé ou public afin de répondre aux besoins de la personne publique en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Les besoins de la personne publique donnant lieu à des marchés publics sont regroupés en quatre catégories : les marchés publics de fournitures (achat ou location), les marchés publics de services (contrats d'entretien, de maintenance, d'assurance, de maîtrise d'œuvre…), les marchés publics de travaux et les marchés publics de maîtrise d'œuvre.

Le marché doit être justifié par l'intérêt général et en conséquence être « expressément » défini. Il doit respecter trois principes essentiels (art. 1 code des marchés publics ou CMP) :

- liberté et égalité d'accès à la commande publique,
- égalité de traitement des candidats,
- transparence des procédures.

1 La commission d'appel d'offres

À partir du seuil où les procédures formalisées sont obligatoires (voir plus loin) l'attribution d'un marché public est subordonnée à l'avis d'une commission d'appel d'offres (ou d'un jury de concours)

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la commission d'appel d'offres (CAO) comprend le maire (ou son représentant), qui préside, et 3 membres du conseil municipal, assurant une représentation proportionnelle du conseil (art. 22 CMP). Concrètement, s'il n'y a qu'une liste de candidats, il n'y a pas de différence avec les résultats donnés au scrutin majoritaire.

On élit sur une même liste, sans panachage ni vote préférentiel, les titulaires et les suppléants. Il peut y avoir moins de noms sur la liste qu'il n'y a de places à pourvoir.
Il est possible de faire intervenir dans la commission (avec voix consultative) des personnes ayant compétence sur le sujet concerné (ex : un représentant du service technique, de la DDE, des Architectes des Bâtiments de France, etc.) ou sur les marchés publics (ex : le comptable public et un représentant de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). Leurs observations sont consignées au procès verbal des réunions.

Lorsqu'un marché est conclu pour faire face à « une urgence impérieuse » résultant de circonstances imprévisibles (art. 25 CMP), la réunion de la commission d'appel d'offre n'est pas obligatoire.

2 Aspects concrets

- Les convocations doivent être envoyées au moins 5 jours avant la réunion ;
- Le quorum est fixé à plus de la moitié des membres ayant voix délibérative. Si le quorum n'est pas atteint lors d'une première convocation, la commission est convoquée une nouvelle fois mais sans condition de quorum. Donc, il est important de choisir des membres qui pourront être présents. Les suppléants ne doivent assister à la CAO que si les titulaires sont absents, la présence en surnombre des membres de la CAO rendant la procédure irrégulière ;
- En cas d'égalité, la voix du président l'emporte ;
- La séance se tient à huis clos et toute participation de personnes non autorisées peut entraîner l'annulation du marché ;
- Un procès verbal doit être dressé pour chaque réunion. Chaque membre peut demander à ce que ses observations soient consignées dans le procès verbal ;
- Les décisions de la commission d'appel d'offres sont validées par le conseil municipal, par délibération.

II Autres contrats

1 Les délégations de services publics (DSP)

La DSP est également un contrat, mais entre une personne morale de droit public (en l'espèce une commune) et un délégataire public ou privé auquel elle confie la gestion d'un service public. La principale différence entre une DSP et un marché public réside essentiellement dans le mode de rémunération : dans une DSP, celle-ci doit "être substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service".

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, une commission est constituée selon les mêmes modalités que pour les marchés publics. Mais, différence importante, c'est le maire qui mène les négociations et qui choisit le délégataire. La commission transmet au conseil municipal un rapport expliquant ce choix (avec notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse de ces offres). L'assemblée délibérante valide ce choix. Les documents doivent être transmis à l'assemblée délibérante au moins 15 jours avant sa délibération.

Un contrat de DSP peut prendre trois formes :

- L'affermage : l'entreprise délégataire se rémunère directement auprès de l'usager par un prix dont le montant est fixé au préalable dans le contrat de DSP, et verse un "fermage" (un loyer) à la personne publique qui l'a déléguée ;
- La concession : les différences avec l'affermage sont que le délégataire prend également à sa charge les frais d'investissement et que la durée du contrat est plus longue ;
- La régie intéressée : le délégataire n'est pas concessionnaire mais associé. Le régisseur est rémunéré pour partie par une redevance fixe et pour partie par un intéressement aux résultats.

2 Les contrats liant les collectivités publiques à des personnes privées dans le cadre d'une convention.

Exemples de personnes privées : associations, auteurs/metteurs en scène ou encore école de cirque.

3 Les baux emphytéotiques

Ce sont des baux de très longue durée qui confèrent des droits réels au preneur. Le bail à construction est un type particulier de bail emphytéotique au terme duquel la commune devient propriétaire des constructions réalisées par le preneur à l'échéance du bail. En contrepartie, elle se contente d'un loyer modeste (ou nul). Cette formule permet de faciliter la réalisation de commerces ou bâtiments sans aliéner la propriété publique du sol.

III Les différents types de marchés publics

1 Allotissement ou marché global (art. 10 et 27 CMP)

Le marché par lots permet d'ouvrir le champ de la concurrence aux petites et moyennes entreprises locales. L'allotissement est la règle. Il est obligatoire lorsque le marché a plusieurs objets : construction, exploitation, maintenance. Ces diverses prestations ne peuvent faire l'objet d'un même lot.

Le marché devra obligatoirement faire apparaître séparément les prix respectifs de la construction, de l'exploitation et de la maintenance.

Le marché global (art.10 CMP) est possible par dérogation au principe d'allotissement, dans le cas où un marché d'allotissement rendrait difficile techniquement ou financièrement l'exécution des prestations, et/ou causerait des problèmes d'organisation, de pilotage ou de coordination au pouvoir adjudicateur.

Un marché global (avec une entreprise générale) permet en principe de régler les problèmes de coordination entre les divers corps de métiers. Cependant, du principe à la réalité, il y a souvent plus qu'une marge

2 Marché à tranches (art.72 CMP)

L'objet du marché est entièrement défini mais son exécution sera fractionnée dans le temps pour des raisons financières, techniques ou autres. La personne publique s'engage progressivement sur des tranches de réalisation.

Ce type de marché comporte généralement une tranche ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles. Il définit le prix et les modalités d'exécution de chaque tranche. L'exécution de chaque tranche conditionnelle nécessite une décision du pouvoir adjudicateur, notifiée aux entreprises concernées selon les termes du marché.

3 Marché à bons de commande (art.77 CMP)

Ce type de marché est passé pour une durée déterminée (4 ans maximum sauf exception). Il est exécuté au fur et à mesure des besoins par l'émission de bons de commande. Conclu avec un ou plusieurs opérateurs, il peut avoir ou non un minimum et un maximum en valeur et/ou en quantité.

Pour le même objet du marché, le pouvoir adjudicateur peut occasionnellement s'adresser à un autre prestataire que le prestataire titulaire du marché, tant que le montant cumulé de ces achats ne dépasse pas 1% du marché et dans la limite de 10 000 €.

Ce type de marché est très pratique pour l'entretien et les grosses réparations de voirie.

4 Marché de définition (art.73 du CMP)

Pour une opération complexe, c'est un marché de préparation de marchés ultérieurs de réalisation.

Pour la procédure de concours, voir plus loin.

La passation de marché public

La question centrale est celle du montant du marché, les seuils déterminant les procédures permises et les modalités d'organisation de la publicité. Si on peut toujours utiliser une procédure plus contraignante et plus lourde que celles autorisées (par exemple un appel d'offres, là où un marché négocié est possible), l'inverse n'est pas autorisé.

Conseil

Il faut être très attentif à la détermination des seuils, qui s'entendent HT.

En fonction des seuils (voir tableau en page 144), on distingue les « procédures formalisées » (A), des « procédures adaptées » (B).

I Les « procédures adaptées », dites « procédures libres ». (art. 28 CMP)

Jusqu'à 206 000 € HT, il n'y a en principe pas de contrainte quant à la procédure. Cependant, le « pouvoir adjudicateur » est tenu de respecter les règles de libre accès, d'égalité et de transparence, ce qui suppose une publicité adaptée au montant du marché (voir plus loin).

Si jusqu'à 4 000 € HT (sans publicité particulière), voire jusqu'à 90 000 € HT (avec un minimum de publicité), on peut se limiter à la demande de devis ou de propositions à diverses entreprises ou fournisseurs, au-delà cette pratique est plus risquée et la procédure négociée semble préférable.

Il n'existe pas de règle en la matière et il appartient à chaque collectivité d'adapter sa publicité aux caractéristiques du marché, à son montant et au nombre d'opérateurs susceptibles d'être intéressés.

II Les « procédures formalisées »

Pour tous les types de marchés, elle est obligatoire au-delà du seuil de 206 000 €.
Pour les marchés de travaux, l'appel d'offres est obligatoire à partir du seuil de 5 150 000 €.

1 La procédure négociée (art. 34 et 35 CMP)

Le pouvoir adjudicateur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs. Deux cas de figures se présentent :

⇨ **Marchés négociés après publicité et mise en concurrence :**
- Le marché négocié suit une procédure d'appel d'offres déclarée infructueuse (offres inacceptables ou irrégulières). Le pouvoir adjudicateur est alors dispensé de procéder à une nouvelle publicité si ne participent à la négociation que des candidats ayant concouru à l'appel d'offres et ayant soumis des offres respectant les formalités et les délais exigés.
- Certains marchés de service et les marchés de prestation intellectuelle telle la conception d'ouvrage, lorsque les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offres.
- Les marchés de travaux dont le montant est compris entre 206 000 € et 5 150 000 € HT.

⇨ **Marchés négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence :**
- Les marchés conclus pour faire face à une situation de catastrophe et plus généralement à une urgence impérieuse.
- Les marchés ayant fait l'objet d'un appel d'offres mais pour lesquels aucune candidature n'a été déposée, ou uniquement des candidatures inappropriées.
- Les marchés complémentaires de fournitures, exécutés par le fournisseur initial et destinés au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations d'usage courant.
- Les marchés de services ou de travaux ayant pour objet la réalisation de prestations similaires à celles qui ont été confiées au titulaire d'un marché précédent passé après mise en concurrence.
- Les marchés visant l'achat de fournitures à des conditions particulièrement avantageuses. (ex : achat auprès d'un fournisseur en cessation d'activité, auprès de liquidateurs d'une faillite…).

2 L'appel d'offres (art. 33 CMP)

Il est obligatoire pour les marchés de travaux à partir de 5 150 000 € HT et pour les marchés de fournitures et de services à partir de 206 000 € HT.

Après un appel d'offres déclaré infructueux (voir en page 102, « I.1. Procédures adaptées ») et dans les situations où peut être passé un marché négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence (voir plus haut, « I.1. Procédures formalisées »), il est possible d'utiliser la procédure de marché négocié. L'appel d'offres peut être ouvert (tout opérateur peut répondre à l'appel d'offres) ou restreint (seuls les opérateurs préalablement sélectionnés peuvent répondre).

⇨ **Appel d'offres ouvert**
- Délai de dépôt de candidature à partir de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence : pas moins de 52 jours. Le délai est de 47 jours si les documents de la consultation sont accessibles par voie électronique à partir du jour de publication de l'avis avec l'adresse Internet précisée dans cet avis. Il est de 22 jours lorsqu'un avis de pré information a été publié au moins 52 jours avant et qu'il contenait les mêmes renseignements que l'avis public d'appel à la concurrence. 6 jours de plus lorsqu'il y a demande de renseignements supplémentaires (plus dispositions communes).
- Le dossier comprend trois enveloppes : l'enveloppe n°1 contenant la candidature, l'enveloppe n°2 contenant les prestations, l'enveloppe n°3 contenant la n°1 et la n°2. On ouvre d'abord l'enveloppe de candidature. Si elle ne remplit pas les obligations,

l'enveloppe de l'offre est retournée au candidat éliminé sans avoir été ouverte.

⇨ **Appel d'offres restreint**

- Délai de dépôt de candidature à partir de la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence : pas moins de 37 jours (plus dispositions communes).
- Il faut préciser le caractère restreint de l'appel d'offres dans l'avis d'appel à la concurrence en fixant le nombre minimum de candidats qui seront admis à participer (pas moins de 5, sauf s'il n'y a pas suffisamment de candidats satisfaisant les critères de sélection).
- Une lettre de consultation est envoyée aux candidats sélectionnés, comprenant : les documents de consultation ou l'adresse où se les procurer, la date et l'heure limites de réception des offres, l'adresse où transmettre les dossiers, la mention de l'obligation de les rédiger en français, les références de l'avis d'appel public à la concurrence publié, la date limite pour demander des documents supplémentaires, la liste des documents à fournir avec l'offre.
- Délai de dépôt des offres : pas moins de 40 jours à compter de l'envoi de la lettre de consultation ; il est ramené à 22 jours lorsqu'un avis de pré-information a été publié au moins 52 jours avant et qu'il contenait les mêmes renseignements que l'avis public d'appel à la concurrence. Egalement à 22 jours pour les marchés de travaux inférieurs à 5 150 000 € et 15 jours en cas d'urgence.

⇨ **Dans les deux cas**

- Le délai de dépôt de candidatures peut être réduit de 7 jours lorsque l'avis d'appel à la concurrence est envoyé par voie électronique. Le délai est ramené à 22 jours pour les marchés de travaux inférieurs à 5 150 000 €. En cas d'urgence, le délai peut être ramené à 15 jours.
- L'ouverture des plis n'est pas publique.
- Il n'y pas de négociation, il est seulement possible de demander aux candidats de compléter ou de préciser leur offre.
- La procédure peut être déclarée sans suite à tout moment pour des motifs d'intérêt général.

3 Le dialogue compétitif (art. 36, 67, 68 CMP)

L'objectif est de déterminer, au cours de ce dialogue entre le pouvoir adjudicateur et les candidats admis, la meilleure solution pour répondre aux besoins. Au terme du dialogue, le ou les participants sont invités à remettre une offre. Cette procédure est utilisée dans deux cas :

- lorsque le marché est complexe et que le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de définir seul et à l'avance soit les moyens techniques pour réaliser le marché, soit le montage financier ou juridique du projet.
- Pour les marchés de travaux dont le montant est compris entre 206 000 € et 5 150 000 € HT.

Il n'y a pas de conditions de recours à cette procédure pour les marchés compris entre 206 000 € et 5 150 000 € HT.

III Le déroulement de la passation de marché

1 La définition des besoins

L'évaluation de « la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire » (art. 5 CMP) constitue une exigence juridique.
La définition des besoins est importante sur le fond mais également dans la détermination de la forme du marché public.

2 Le dossier de consultation des entreprises (DCE)

Comme son nom l'indique, le dossier de consultation des entreprises est à destination des entreprises qui souhaitent postuler. Il existe des documents types selon les domaines et les types de marchés : cahier des clauses administratives générales (CCAG), cahier des clauses administratives particulières (CCAP), cahier des clauses techniques particulières (CCTP), etc.

Dans le détail, le dossier comporte notamment :

- L'acte d'engagement. C'est le document dans lequel le candidat présente son offre (prix, délai, service après vente, garantie…). Il est retourné signé au pouvoir adjudicateur. C'est le document utilisé pour engager les différentes parties lors de la conclusion du marché. Il possède une forte valeur juridique.
- Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP). Ce sont les dispositions administratives et financières qui vont encadrer le marché (règles de présentation des factures, délais de paiement, possibilité d'acomptes ou avances…).
- Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP). C'est le document technique qui décrit le besoin de la commune (travaux ou prestations recherchés), en d'autres termes, le cahier des charges du projet.
- Le règlement de consultation. Il précise les conditions de dépôt des offres : date limite, documents à fournir et leur répartition entre la première enveloppe (documents administratifs) et la seconde enveloppe (documents chiffrés), les critères de sélection…
- Les pièces facultatives selon l'objet du marché : plans, notes de calculs, dossiers géotechniques, etc.

Un des points essentiels du dossier de consultation est l'énumération des critères, obligatoirement pondérés, en fonction desquels la commission d'appel d'offres arrêtera ses choix. L'article 53 du CMP précise que pour attribuer le marché, le pouvoir adjudicateur est libre de se fonder :

- sur plusieurs critères non discriminatoires tels : la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution…

ou

- compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère : le prix.

La règle pour l'attribution d'un marché est de privilégier le « mieux-disant » et non le « moins-disant ». Le « mieux-disant » est « l'offre la plus avantageuse », tous critères considérés. C'est-à-dire que l'on ne se fonde pas uniquement sur le prix. L'importance de ce critère varie selon le type de produit ou de prestation recherché.

3 La publicité

Les modalités de publicité dépendent du montant et de la nature du marché (services, fournitures, maîtrise d'œuvre, travaux). Publicité ne signifie pas forcément publication, en particulier pour les petits marchés.

Par ailleurs, l'article 56 du CMP consacre la dématérialisation des procédures des marchés et reconnaît une valeur juridique aux moyens électroniques de traitement des opérations, d'échange et de stockage d'informations. La transmission électronique des candidatures et des offres est obligatoire pour les formalités formalisées.

Un vade-mecum juridique sur la dématérialisation des marchés publics est disponible sur internet :

http://www.colloc.minefi.gouv.fr/

Les textes et principaux formulaires d'aide à la passation de marchés sont également consultables à cette adresse.

Jusqu'à 4 000€, aucune publicité n'est obligatoire. Elle est « libre » jusqu'à 90 000€.

Pour les marchés de fournitures et de services, dont le montant est compris entre 90 000€ et 206 000 €, la publication dans un journal d'annonces légales (JAL) ou au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), et si nécessaire dans la presse spécialisée, est obligatoire. Au-delà de ce seuil, l'insertion dans le BOAMP et le Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) est obligatoire.

Pour les marchés de travaux, la publication dans un JAL ou BOAMP (et dans la presse spécialisée si nécessaire) n'est obligatoire qu'à partir du seuil de 206 000 € et jusqu'au seuil de 5 150 000 €. Au-delà, l'insertion dans le JOUE devient à son tour obligatoire.

4 La sélection des candidats

La sélection et l'attribution du marché se font au regard des critères de sélection énoncés dans le dossier de consultation et en suivant le principe du « mieux-disant », c'est-à-dire de l'offre économiquement la plus avantageuse (voir section sur le dossier de consultation en page 105).

Les pièces prouvant que l'opérateur est à jour de ses cotisations fiscales et sociales ne sont plus à fournir que par le candidat retenu. Il faut cumuler des garanties techniques, financières et professionnelles, mais on ne peut exiger des candidats que des garanties et des capacités liées et proportionnées avec l'objet du marché.

⇨ Cas particulier des offres anormalement basses. C'est à la commission d'appel d'offres de les rejeter par décision motivée, après avoir demandé des précisions au candidat et avoir vérifié les justifications qui lui seraient fournies.

5 La notification et l'information sur le résultat du marché

Les candidats non retenus doivent être informés de l'attribution du marché et les motifs doivent être suffisamment précis pour qu'ils puissent intenter un recours contentieux le cas échéant (art. 80 CMP). Les candidats non retenus ne sont informés qu'après que le candidat retenu a fourni les pièces exigées (attestations et certificat prouvant qu'il est en règle avec les administrations sociale et fiscale). En outre, un délai d'au moins 10 jours doit être respecté entre la notification de rejet aux candidats dont l'offre n'a pas été retenue et la signature du marché.

Un avis d'attribution doit être publié dans le support qui a assuré la publicité de l'avis d'appel d'offres (art. 85 CMP).

La publication de l'avis d'attribution fait courir le délai de deux mois pendant lequel toute personne y ayant intérêt (outre les candidats non retenus) peut effectuer un recours devant le TA. Faute de publication, le délai reste ouvert, autorisant un recours à n'importe quel moment.

6 Le contrôle de légalité des marchés publics

Les marchés en procédure adaptée (donc d'un montant inférieur à 206 000 €) ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité. Toutefois, le préfet peut demander à tout moment la communication desdits marchés, dans le cadre de son pouvoir d'évocation. En outre, ces marchés sont soumis au contrôle des chambres régionales des comptes.

Les marchés passés en procédure formalisée (donc supérieurs à 206 000 €) doivent être transmis au représentant de l'État. Un rapport de présentation de la procédure de passation du marché (art. 79 CMP) doit être envoyé avec le marché. Ce rapport est un document détaillé qui doit comprendre (art. 79 CMP) :

- l'objet et la valeur du marché,
- le nom des candidats admis à présenter une offre et le motif de ce choix, ainsi que le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature,
- les motifs du rejet des offres jugées anormalement basses ; le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre, ainsi que, si elle est connue, la part du marché que le titulaire a l'intention de sous-traiter à des tiers…

7 L'exécution du marché

L'obtention d'un marché donne lieu à des acomptes au titre d'avances, de règlements partiels définitifs, ou de soldes. Une avance est attribuée lorsque le montant initial global du marché, ou celui de la tranche ferme dans le cas d'un marché en tranches, est supérieur à 50 000 € et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à 2 mois. Un acompte proportionné est possible dès lors que l'exécution est commencée. Le délai maximal de paiement des prestations d'un marché public est de 45 jours, sauf exceptions (art. 98 CMP). Passé ce délai, des intérêts moratoires sont dus.

L'obtention d'un marché donne lieu à des acomptes au titre d'avances, de règlements partiels définitifs, ou de soldes. Une avance est attribuée lorsque le montant initial global du marché, ou celui de la tranche affermie dans le cas d'un marché en tranches, est supérieur à 50 000 € et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à 2 mois. Un acompte proportionné est possible dès lors que l'exécution est commencée. Le délai maximal de paiement des prestations d'un marché public est de 45 jours, sauf exceptions (art. 98 CMP). Passé ce délai, des intérêts moratoires sont dus.

Le titulaire d'un marché public peut sous-traiter la réalisation de certaines parties du marché s'il y a été autorisé par le pouvoir adjudicateur (art. 112 CMP). Néanmoins, le titulaire du marché demeure personnellement responsable de l'exécution de toutes les obligations du marché.

Les avenants au marché sont possibles tant qu'ils ne bouleversent ni l'économie ni l'objet du marché, sauf dans le cas d'imprévus techniques ne résultant pas du fait des parties. Tout objet d'avenant est soumis à l'avis préalable de la CAO quand il entraîne une augmentation du montant global du marché supérieure à 5 %.

Ne pas oublier que des pénalités de retard, quand elles sont prévues au marché, doivent être appliquées en cas de négligence du titulaire du marché.

Le pouvoir adjudicateur publie au premier trimestre de chaque année la liste des marchés publics conclus l'année précédente avec le nom des titulaires.

⇨ Pour suivre les étapes de passation des différents marchés, se reporter aux schémas en annexe 3 page 144.

Le cas particulier du marché de maîtrise d'œuvre (MMO)

Un marché est dit de maîtrise d'œuvre lorsqu'il a pour objet d'apporter une réponse architecturale, technique ou économique à un projet (art.74 CMP). Par exemple : construction d'un groupe scolaire, réalisation d'une station d'épuration, etc.

Pour les procédures :

Montant du Marché	Choix de la procédure du marché
< 206 000 €	On choisit librement la procédure (procédure "adaptée")
À partir de 206 000 €	Procédure du concours obligatoire, sauf exceptions : - MMO relatif à la réutilisation ou la réhabilitation d'ouvrages existants. - MMO relatif à des ouvrages d'infrastructures. Etc. Dans ces cas, on opte soit pour l'appel d'offres, soit pour la procédure négociée.

Lorsqu'il y a "concours", le choix de l'opérateur est fait après une mise en concurrence et avis d'un jury (composé comme une commission d'appel d'offres à laquelle s'ajoute au moins un tiers de maîtres d'œuvre compétents). Quand le concours est dit "restreint" : les candidats ne transmettent que les documents relatifs à leur candidature (non ceux relatifs aux prestations demandées et à leur offre de prix).

Trois candidats au minimum sont retenus sauf s'il n'y a pas assez de candidats. Les candidats admis au concours bénéficient d'une prime dont le montant est précisé dans l'avis de mise en concurrence. C'est l'assemblée délibérante qui désigne le lauréat.

Le concours est une procédure courante dans les projets d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture, d'ingénierie etc. Les délais de dépôt des candidatures et des offres sont les mêmes que ceux des appels d'offres. Le jury formule un avis et dresse un procès-verbal.

Concernant la publicité, le marché de maîtrise d'œuvre suit les mêmes règles que les marchés de services et de fournitures (voir tableau récapitulatif en page 144).

L’urbanisme

8

Les principaux documents d'urbanisme

Les communes rurales sont essentiellement concernées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales. Ceux-ci doivent être compatibles, pour les zones où ils sont obligatoires, avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les PLU ont succédé au plan d'occupation des sols (POS), lesquels continuent de s'appliquer tant qu'ils ne font pas l'objet d'une révision (modification, révision simplifiée).

L'esprit général des PLU est de limiter la consommation irréfléchie des espaces naturels ou agricoles. Cela conduit à une densification et à l'équipement des zones appelées à être densifiées ou urbanisées. Les anciennes zones Nb des POS qui permettaient une urbanisation diffuse, sur des parcelles relativement grandes et sans obligation d'équipements publics, sont supprimées.

Toute transformation d'un POS en PLU pose donc le problème de la transformation des zones Nb en zones U (urbaines) et AU (à urbaniser) ou en zones A (agricoles) et N (naturelles).

Pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, les communes de moins de 10 000 habitants peuvent demander la mise à disposition gratuite des services de la DDE, dans le cadre de conventions.

I PLU : plan local d'urbanisme

C'est le principal document d'urbanisme (art. L.123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme). Il est élaboré à l'initiative de la commune et sous sa conduite, sous réserve d'un transfert de cette compétence à un EPCI. Chaque étape se conclut par une délibération dont le préfet peut demander l'annulation au tribunal administratif dans le cadre du contrôle de légalité.

Le PLU approuvé peut aussi faire l'objet d'un recours par les personnes publiques associées ou consultées et par toute personne y ayant intérêt dans le délai légal de deux mois. Le caractère illégal d'un PLU peut aussi être retenu par le juge à l'occasion de tout recours contre une décision prise sur son fondement (exception d'illégalité).

Conseil

La possibilité du recours pour exception d'illégalité rend particulièrement nécessaire de s'assurer de la légalité des décisions et de la régularité de la procédure.

Le PLU réglemente l'aménagement futur de la commune en prévoyant les zones d'urbanisation, les équipements, la voirie, la protection de l'environnement, la protection du patrimoine…

Le PLU doit couvrir la totalité du territoire communal.

1 Les objets du PLU

Il s'agit principalement de :

- définir l'affectation des sols (usage et/ou nature des activités),
- fixer le Coefficient d'Occupation des Sols selon les zones (COS),
- définir les règles relatives aux constructions et à leur aspect extérieur,
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou créer,
- fixer les emplacements réservés pour les équipements à venir, voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts.

Selon les zones, il peut préciser ou limiter les possibilités d'urbanisation :

- parties de zones où la reconstruction de bâtiments pourrait être interdite,
- espaces boisés classés (à utiliser avec modération),
- paysages ou sites à mettre en valeur,
- terrains cultivés à protéger,
- superficie minimale des terrains constructibles (disposition qui ne saurait être générale comme dans les POS mais qui doit être justifiée par des considérations techniques),
- en zones urbaines, réservation d'emplacements pour la construction de logements et localisation de terrains cultivés, à protéger ou inconstructibles,
- dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage, détermination des conditions dans lesquelles peuvent être transférées les possibilités de construction résultant du COS en vue de favoriser le regroupement des constructions.

2 Éléments constitutifs du dossier de PLU

⇨ **Le rapport de présentation**

C'est le volet explicatif et justificatif du PLU. Il comprend généralement deux parties :

- Sur la base d'un état des lieux du territoire (principales caractéristiques) et d'une analyse de l'état initial de l'environnement, il établit un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques, des enjeux en matière d'équilibre social de l'habitat, de transport, de développement économique, d'équipement et de services.

- Le projet proprement dit. Les choix qui ont été retenus sont clairement expliqués. Ils présideront aussi à la définition du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols ainsi que les motifs des délimitations des secteurs urbains et d'aménagement sont également précisés. Les incidences du projet sur l'environnement urbain et naturel sont exposées.

⇨ **Le PADD**

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est une nouveauté des PLU par rapport aux POS. Il s'agit de situer le projet de la collectivité à l'horizon de dix à vingt ans, en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme. Toute modification ultérieure du PLU devra être compatible avec le PADD.

Conseil

Un PADD trop précis risque de rendre inutilement plus difficiles les adaptations rendues nécessaires par une évolution de la commune difficile à prévoir à l'horizon de quinze ou vingt ans. D'autant que la notion de « développement durable » manque pour le moins de clarté.

⇨ **Les orientations d'aménagement**

Elles définissent les principes d'organisation et d'aménagement de certains secteurs du territoire communal. La collectivité peut ici orienter sa vision de développement (nouvelles zones à urbaniser, réhabilitation…) à travers des options d'aménagement imposables au permis de construire.

⇨ **Le règlement**

Le règlement écrit énonce les règles applicables à toute construction sur les différentes zones et parcelles du territoire. Il est opposable aux tiers c'est-à-dire que tout projet de construction ou d'installation doit être obligatoirement conforme à ses dispositions pour être autorisé. Le plan de zonage ou règlement graphique matérialise la répartition des zones sur le territoire communal.

⇨ Les pièces écrites

Elles définissent les dispositions applicables pour tous les terrains et les règles spécifiques à chaque zone, les dispositions relatives aux risques et aux nuisances, et les dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et paysager.
Ainsi, le règlement peut comprendre jusqu'à 14 articles (R.123-9 code de l'urbanisme) :

- Art. 1 : Types d'occupations ou d'utilisations des sols interdites.
- Art. 2 : Types d'occupations ou d'utilisations des sols soumises à des conditions particulières.
- Art. 3 : Accès et voirie.
- Art. 4 : Desserte par les réseaux (eaux, assainissement, électricité).
- Art. 5 : Superficie minimale des terrains constructibles.
- Art. 6 : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.
- Art. 7 : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.
- Art. 8 : Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.
- Art. 9 : Emprise au sol.
- Art. 10 : Hauteur maximale des constructions.
- Art. 11 : Aspect extérieur.
- Art .12 : Stationnement.
- Art. 13 : Espaces libres et plantations, espaces boisés classés.
- Art. 14 : Coefficient d'occupation des sols (COS).

Seuls les articles 6 et 7 sont obligatoires. S'ils ne sont pas renseignés dans le règlement écrit, ils doivent l'être dans les documents graphiques.
Les articles 6, 7, 10 et 14 doivent obligatoirement être réglementés dans les secteurs constructibles des zones N (zones naturelles et forestières).

⇨ Le plan de zonage

C'est une carte du territoire communal divisant celui-ci en zones :

- "U" : "secteurs déjà urbanisés où les équipements publics existants ou en cours de réalisation sont suffisants pour desservir les constructions à implanter" (art R.123-5).
- "AU" : les zones à urbaniser. "1AU", les zones immédiatement urbanisables du fait de l'existence de voies publiques et réseaux à la périphérie de la zone et ayant une capacité suffisante pour desservir les futures constructions sur l'ensemble du secteur. "2AU", les zones où les voies publiques et réseaux à la périphérie ne sont pas suffisants et où, par conséquent, l'urbanisation future est subordonnée à une modification du PLU.
- "A" : les zones agricoles. Seules les constructions et installations nécessaires aux services publics et aux exploitations agricoles y sont autorisées.
- "N" : les zones naturelles. « *Secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels* » (art. R.123-8).

Le plan de zonage délimite aussi les espaces boisés classés ou les emplacements réservés.

⇨ **Les annexes**

Informations complémentaires au PLU, elles peuvent être présentées sous forme de plans.
Exemples :

- Les servitudes d'utilité publique comme les plan de sauvegarde ou de mise en valeur du patrimoine, les plans d'exposition au bruit (pour les lignes aériennes par exemple), les plans de préventions des risques…
- Les ZAC (zones d'aménagement concerté) et les zones où un droit de préemption public s'applique.
- Les réseaux d'eau potable et d'assainissement collectif.

3 Les étapes de la mise en œuvre du PLU

⇨ **La prescription**

C'est le conseil municipal qui prend l'initiative et prescrit l'élaboration du PLU par une délibération. Cette délibération précise également les modalités de concertation avec le public (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme), c'est-à-dire les modalités d'information et de recueil des avis des habitants pendant la phase d'élaboration du projet de PLU : moment, durée, moyens permettant de recueillir les avis du public.

Cette délibération est notifiée à toutes les personnes associées à l'élaboration du PLU (voir en annexe 4 la liste des personnes associées). Elle doit être publiée dans les conditions définies à l'article R.123-25 du code de l'urbanisme. La délibération est exécutoire dès sa transmission à la Préfecture.
Pour la procédure, voir annexe 4 en page 145.

⇨ Organisation de l'association et de la concertation

Les personnes associées peuvent demander à être consultées pendant toute la durée de la procédure. Le projet de PLU arrêté leur est transmis pour avis. Celui-ci sera annexé au dossier de PLU soumis à l'enquête publique.

Dans la plupart des cas, l'association prend la forme de réunions, soit thématiques soit consacrées à l'avancement du projet. Il est utile que l'ordre du jour de ces réunions soit fixé et accompagné de documents de préparation.

Les services de l'État (DDE, DDA) sont également associés, à l'initiative du maire ou du préfet. Outre les personnes associées, diverses personnes morales sont informées et consultées, à leur demande ou à celle du maire : maires des communes limitrophes, président d'EPCI, président de l'établissement public chargé du SCOT dont la commune est limitrophe de la zone concernée, associations agréées (associations locales d'usagers ou de protection de l'environnement), Centre régional de propriété forestière (en cas de réduction des espaces forestiers), Institut national des appellations d'origines contrôlées (en cas de réduction d'espaces situés en zone d'appellation d'origine contrôlée), commission départementale d'orientation de l'agriculture (en cas de changement d'affectation qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique…) et enfin toute personne ou organisme que le maire ou le président d'EPCI juge compétent.

La concertation avec le public est librement organisée par la commune. Ainsi, parallèlement aux réunions de travail avec les personnes publiques associées, il n'est pas interdit de mettre en place une concertation avec la population, par le biais de réunions publiques, de groupes de travail, de commissions municipales ouvertes, etc. Le conseil municipal doit préciser cela dans la délibération de lancement de la concertation. Il doit ensuite, par une seconde délibération, tirer le bilan de la concertation.

Conseil

Établir un PLU étant une opération politiquement à risques, cette concertation peut permettre, au moins, de lever les incompréhensions des administrés de bonne foi et de faire remonter les avis désintéressés. Veiller cependant à n'organiser ce type de concertation qu'après avoir défini avec le conseil municipal les grands principes de développement de la commune que le PLU mettra en musique. Autrement, l'élaboration du PLU risque d'être une entreprise de mise aux enchères des terrains constructibles, non maîtrisable.

⇨ Le débat

Un débat a lieu au sein du conseil municipal sur le projet de PADD et sur les orientations du projet de PLU, au plus tard deux mois avant que le projet ne soit arrêté. À l'issue du débat, le projet de PLU peut être modifié. Il est conseillé de garder la trace du débat et de le faire précéder de séances de travail approfondies.

⇨ L'arrêt du projet

Le conseil municipal ou l'organe compétent de l'EPCI, après avoir fait le bilan de l'élaboration du projet, arrête le projet de PLU par une délibération. La délibération est affichée pendant un mois en mairie et le dossier arrêté est tenu à la disposition du public.

De même, la délibération et surtout le projet de plan sont transmis aux personnes associées qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis. Celui-ci est réputé favorable faute de réponse explicite dans les trois mois. Les personnes consultées peuvent recevoir le projet arrêté sur demande.

C'est le projet arrêté qui sera soumis à enquête publique. Il est donc fortement conseillé de prendre en compte les avis des personnes associées dans le projet arrêté ou de s'assurer qu'elles n'envisagent pas de déposer un recours en cas de non prise en compte.

⇨ L'enquête publique

Le maire saisit le président du tribunal administratif afin de désigner un commissaire enquêteur. Le maire prend alors un arrêté de mise à enquête publique, qui doit être publié.
Le dossier soumis à enquête publique comprend le projet de PLU arrêté, en annexe les avis émis par les personnes associées et éventuellement ceux des personnes consultées.

Le maire précise par arrêté, après consultation du commissaire enquêteur:

- l'objet de l'enquête,
- la date d'ouverture et sa durée (entre un et deux mois),
- les lieux, les jours et les heures ou le public pourra consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations sur un registre dédié,
- les noms et qualités du commissaire enquêteur,
- les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur se tiendra à la disposition du public,
- les lieux où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire ou de la commission.

Conseil

En matière d'urbanisme, les personnes qui se manifestent lors de l'enquête publique sont d'abord celles qui revendiquent un droit à construire et celles qui s'opposent à un projet d'intérêt collectif susceptible de troubler leur quiétude. S'il n'entend qu'eux, le commissaire enquêteur n'aura pas une vision complète de l'opinion des habitants de la commune. Il est donc important d'informer ceux qui ne se sentent pas concernés à titre privé que l'enquête publique donne aussi la parole à tous ceux que l'intérêt général et le devenir de la commune concernent.

Il y a obligation de publicité pour l'arrêté de mise à enquête publique.
À l'expiration de l'enquête, celle-ci est close. Les registres sont signés par le maire et transmis dans les 24 heures avec le dossier d'enquête au commissaire enquêteur. Dès réception du rapport du commissaire, le maire en adresse copie au préfet et au président du tribunal administratif. Le rapport est tenu à la disposition du public pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête.

⇨ L'approbation et ses suites

Selon l'article L. 123-10 du code d'urbanisme, *« après enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal »*. Toutefois, des modifications du projet de PLU sont possibles après l'enquête publique. Mais elles ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du plan. En outre, ces modifications après enquête et avant approbation doivent avoir pour origine le rapport de l'enquête publique, les avis des personnes associées ou du conseil municipal.

Si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission ont été défavorables, la délibération d'approbation doit être motivée. La délibération est affichée pendant un mois à la mairie.

La délibération devient exécutoire :

- Pour les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCOT), à partir de la réception de la délibération en préfecture accompagnée du dossier de PLU, et de l'affichage en mairie de la délibération ainsi que de la mention de cet affichage dans un journal.
- Pour les communes non couvertes par un SCOT, un mois après la transmission au préfet. Durant ce délai, le préfet peut demander des modifications au titre de la compatibilité du PLU avec une directive d'aménagement du territoire, notamment.

Exécutoire, le PLU est désormais opposable aux personnes publiques ou privées pour toute demande d'autorisation d'urbanisme ou de travaux. Il transfère au maire (si ce n'est pas déjà le cas) la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme et de travaux. Ce transfert est définitif. Enfin, il délimite les zones urbaines et d'urbanisation future, ce qui permet au conseil municipal d'instituer un droit de préemption urbain sur ces zones, par une délibération motivée.

4 Modifications et révisions du PLU

Les PLU existants peuvent être modifiés ou révisés. Un POS, en revanche, ne peut qu'être modifié car toute révision implique la transformation du POS en PLU.

⇨ La modification

Elle est possible si :

- Elle ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD, c'est-à-dire qu'elle ne remet pas en cause les choix généraux faits lors de l'établissement du document initial.
- Elle ne réduit pas un espace boisé classé, une zone agricole (NC dans un POS - A dans un PLU), une zone naturelle et forestière (ND dans un POS - N dans un PLU) ou une protection édictée en raison des risques de nuisance , de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.
- Elle ne comporte pas de graves risques de nuisance.

Pour la procédure, voir Annexe 5 en page 146.

⇨ Les révisions

Elles sont de deux sortes :

- La révision simplifiée. Elle est possible uniquement lorsque la révision a pour unique objet soit la réalisation d'une construction ou d'une opération, d'intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, soit la rectification d'une erreur matérielle, soit l'extension des zones constructibles. Elle ne doit ni porter atteinte à l'économie du PADD, ni présenter de graves risques de nuisance (Cf. installations classées).

Pour la procédure, voir Annexe 6 en page 147.

- La révision. C'est une transformation profonde du PLU. Par exemple, elle peut redéfinir le zonage ou revoir l'économie générale du PADD. La procédure est la même que pour l'élaboration du PLU.

Pour la procédure, voir Annexe 7 en page 148.

Conseils

- Être très vigilant aux vices de forme pendant la procédure du PLU, notamment quant à la tenue des conseils municipaux et la publicité des décisions.
- S'assurer de la légalité des choix effectués.
- Réserver les espaces boisés classés aux secteurs qui le justifient vraiment. La protection des espaces forestiers peut être parfaitement assurée par un simple classement en zone N.
- Définir le zonage et les règles applicables en tenant compte des équipements existants et de ceux que la commune aura la possibilité de réaliser dans des délais raisonnables.
- Éviter la consommation trop importante des sols.

II Les cartes communales

Les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU peuvent élaborer une carte communale précisant les modalités d'application des règles du code national de l'urbanisme (art. l. 124-1 à 124-4).

La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne le sont pas, sauf dans les cas où les opérations sont réalisées sur :

- des constructions existantes,
- des constructions ou réalisations nécessaires à des équipements collectifs,
- des constructions ou réalisations d'exploitations agricoles ou forestières ou de mise en valeur des ressources naturelles.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par délibération du conseil municipal, puis par le préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour les

approuver. Passé ce délai, la carte est considérée approuvée.

Les cartes communales doivent être compatibles avec les dispositions des SCOT, des schémas de mise en valeur de la mer, ainsi qu'avec les orientations de gestion équilibrée de la ressource eau avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs, et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus par le code l'environnement. Si l'un de ces documents est approuvé après la création de la carte communale, celle-ci doit être rendue compatible dans un délai de 3 ans.

Pour la procédure, voir annexe 8 en page 149.

Les droits de préemption

Le droit de préemption est la préférence d'achat accordée à une personne publique lorsqu'un propriétaire manifeste son intention de vendre (par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner obligatoire). L'acquisition est réalisée au prix prévu dans l'intention d'aliéner ou au prix des domaines. Le vendeur peut alors renoncer à la vente.

Le droit de préemption peut être exercé par les communes, directement (droit de préemption urbain et procédure de ZAD) ou indirectement par convention avec les SAFER (interventions en zones agricoles et naturelles) et les établissements publics fonciers régionaux (quand ils existent).

Le droit de préemption est exercé dans l'intérêt général, pour permettre des opérations clairement définies. Une préemption qui ne serait pas suivie d'effet ou qui aurait été détournée de son objet serait annulée par le tribunal administratif en cas de recours.

I L'exercice du droit de préemption urbain
(art. L. 210-1, L. 211 à L. 216-1)

1 Objet

Le droit de préemption urbain peut être utilisé pour la réalisation d'opérations telles que :

- Mise en œuvre d'un projet urbain, politique de l'habitat et lutte contre l'insalubrité,
- Mesures en faveur de l'économie, du tourisme et des loisirs,
- Réalisation d'équipements collectifs,
- Constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation des opérations ci-dessus.

2 Champ d'application

Pour les communes dotées d'un PLU approuvé, le droit de préemption peut être institué sur tout ou partie des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future.
Il peut aussi être utilisé dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation humaine et dans les zones dites de « rétention temporaires des eaux de crues ou de ruissellement », de « mobilité du lit d'un cours d'eau », et les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (cf. II de l'article L.211-12 du code de l'environnement).

Pour les communes dotées d'une carte communale, le droit de préemption peut être institué en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte.

Les collectivités territoriales peuvent aussi exercer leur droit de préemption pour la création de jardins familiaux.

3 Cas des droits de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux

(cf. art. L.214-1 et suivants, R.214-1 à R.214-16 du code de l'urbanisme)

Le conseil municipal peut décider, par délibération motivée, de délimiter un périmètre dans lequel les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce et de baux commerciaux sont soumises au droit de préemption afin de sauvegarder le commerce et l'artisanat de proximité. Dès lors, toute cession de ce type dans le périmètre défini doit faire l'objet d'une déclaration préalable par le cédant à la mairie, précisant le prix et les conditions de la cession. Si cette déclaration préalable n'est pas faite, la cession pourra être annulée pour cause de nullité par le tribunal de grande instance.

Le maire doit soumettre le projet de délibération instaurant ce droit de préemption à la chambre du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la chambre des métiers et de l'artisanat , pour avis. Le projet de délibération transmis doit être accompagné d'un projet de plan du périmètre de sauvegarde, d'un rapport analysant la situation et les menaces pesant sur le commerce et l'artisanat dans ce périmètre.
Si la chambre du commerce et de l'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat n'ont pas émis d'observations dans les deux mois après leurs saisines, l'avis est réputé favorable.

Une fois qu'il a reçu la déclaration préalable du cédant, le maire dispose de deux mois pour lui notifier, par envoi avec accusé réception, s'il entend ou non exercer le droit de préemption. L'absence de notification dans ce délai vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

Face à un désaccord sur le prix, la municipalité saisit le juge de l'expropriation par courrier avec AR. Une copie de ce courrier de saisine est envoyée au cédant.

En cas de rétrocession, le maire doit afficher auparavant en mairie, pendant quinze jours, un avis de rétrocession comprenant : un appel à candidatures précisant le délai dans lequel celles-ci peuvent être présentées, la description du fonds ou du bail, le prix proposé et mention du cahier des charges (consultable en mairie) relatif à la rétrocession. Lorsque la rétrocession porte sur un bail commercial, l'avis doit préciser que la rétrocession est subordonnée à l'accord du bailleur.

La rétrocession est autorisée par délibération du conseil municipal indiquant les conditions de l'opération et les raisons du choix du cessionnaire. Dans le mois suivant la signature de l'acte, le maire procède à l'affichage en mairie, pendant quinze jours, d'un avis présentant succinctement le fond ou le bail rétrocédé, rapportant le nom et la qualité du cessionnaire et expliquant les conditions financières de l'opération.
La rétrocession doit s'effectuer dans un délai d'un an à compter de l'acquisition par le titulaire du droit de préemption (c'est-à-dire la commune).

II Les SAFER

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont des sociétés anonymes sans but lucratif, avec des missions d'intérêt général, sous la double tutelle du ministère de l'Agriculture et du ministère des Finances. Il y en a 27 en France.

Si leur mission est d'abord la préservation de l'outil agricole, de l'espace et des ressources naturels, elles peuvent par convention exercer leurs prérogatives, notamment leur droit de préemption pour le compte des communes, pour des opérations ayant cet objet.

Pour plus d'information ou afin de bénéficier des services proposés par les SAFER :
http://www.safer.fr/

III Les établissements publics fonciers régionaux (EPFR)

Dans certaines régions existent des EPFR dont la mission est la connaissance et la maîtrise du marché foncier.

Ils ont aussi une fonction d'aide aux collectivités, notamment aux communes dans le cadre de conventions pour gérer les préemptions, les ZAC ou même les expropriations.
L'EPFR effectue du "portage foncier", c'est-à-dire qu'il achète des terres ou des biens pour le compte de la commune (achat simple, par préemption, parfois par expropriation sur sa demande). Il conserve les terrains 4, 6 ou 8 ans, voire plus, avant de les céder aux communes ou aux opérateurs agissant pour leur compte.

IV Les zones d'aménagement différé (ZAD)

La procédure de ZAD permet à la commune de disposer d'un droit de préemption, pour une durée de 14 ans, sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux, dans un secteur délimité de son territoire.

La mise en place de ZAD est utile pour limiter la spéculation dans les secteurs soumis à une forte pression foncière ou dans la perspective de mise en développement de la zone (activité économique, logements etc.)

Les ZAD peuvent aussi être imposées aux communes par le préfet, dans le cadre de grands projets après avis de la commune. En cas d'avis défavorable, la création de la ZAD est prononcée par décret en Conseil d'État.

La jurisprudence a précisé que si l'objectif de la lutte contre la spéculation immobilière n'était pas explicitement prévu par la loi, cet « objectif constitue le fondement même de l'édiction des dispositions législatives et réglementaires relatives aux zones d'aménagements différés ».

Les autorisations d'urbanisme et les droits d'occupation du sol

Les autorisations sont essentiellement les permis et les déclarations préalables. Les droits d'occupation du sol et leurs modalités de concrétisation à l'occasion d'un projet sont portés à la connaissance des intéressés par les certificats d'urbanisme et les demandes de renseignement d'urbanisme.

Pour chaque type de travaux, le code de l'urbanisme énumère ceux :

- qui ne sont soumis à aucune formalité,
- soumis à déclaration,
- soumis à autorisation.

Ici, pour chaque autorisation, on se limitera aux principaux exemples de travaux, renvoyant au code de l'urbanisme pour la liste exhaustive.

Comme pour l'élaboration des documents d'urbanisme, les communes de moins de 10 000 habitants peuvent demander la mise à disposition gratuite des services de la DDE afin d'assurer l'instruction des diverses demandes. Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention.

Durant la mise à disposition, les agents de la DDE travaillent sous la direction et la responsabilité du maire. La décision d'urbanisme, même conforme à l'avis du service instructeur de la DDE mis à disposition, n'engage que la responsabilité de la commune. Le maire peut aussi passer outre après s'être assuré de la légalité de sa décision.

Manquant de personnel, les DDE ont tendance à limiter leur champ d'intervention à certaines autorisations (en particulier les permis), laissant à la commune l'instruction des déclarations préalables et des certificats d'urbanisme. Aucun texte ne justifie cette restriction et les communes sont en droit de demander l'application de la loi.

I Les permis

1 Permis de construire

Toutes les constructions nouvelles, même celles ne comportant pas de fondations, qui ne sont pas exemptées de formalité (voir 5. en page 126), ou qui ne sont pas soumises à une déclaration préalable (voir II. en page 127), doivent faire l'objet d'un permis.

Le permis de construire concerne également les travaux sur constructions existantes :

- Les agrandissements de plus de 20 m² de SHOB .
- Les travaux modifiant le volume d'un bâtiment, créant ou agrandissant une ouverture.
- Les travaux modifiant les structures porteuses ou modifiant la façade d'un bâtiment.
- Tous les travaux (sauf entretien et réparation ordinaire) portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble inscrit au titre des monuments historiques.
- Les travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière.
- Les piscines avec une couverture de plus de 1,8 m de haut et/ou de plus de 100 m² .
- les serres ou châssis de plus de 4 m de hauteur et/ou d'une surface supérieure 2000 m2.

2 Permis d'aménager

Il concerne les travaux affectant l'occupation des sols tels les lotissements, les installations diverses, les aires de sports, l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs ou d'un terrain de camping.

Nécessitent un permis :

- Les lotissements dès lors qu'il y a création de plus de deux lots à construire en moins de dix ans et qu'ils créent des voies et espaces communs, ou qu'ils sont situés dans un secteur protégé.
- La création ou l'agrandissement d'un terrain de camping avec une capacité d'accueil supérieure à 20 personnes, à 6 tentes ou 6 caravanes.
- Tous les terrains aménagés pour la pratique de loisirs ou de sports motorisés.
- Les parcs d'attraction ou les aires de jeux ou de sports de plus de 2 hectares.
- Les aires publiques de stationnement et les dépôts ou garages collectifs de plus 50 places.
- Les affouillements et exhaussements des sols de plus 2 hectares. Etc.

3 Permis de démolir

Il est obligatoire pour les bâtiments dépendant d'une protection particulière comme les monuments historiques ou ceux situés dans des secteurs sauvegardés ou des sites classés. Il est également obligatoire lorsque le conseil municipal a décidé d'instaurer un permis de démolir sur tout ou partie du territoire de la commune, ou lorsqu'il a identifié soit un bâtiment comme devant être protégé par le PLU soit un bâtiment comme un élément du patrimoine ou du paysage.

Les démolitions des immeubles menaçant ruine ou insalubres et des lignes électriques ou des canalisations ne requièrent pas de permis.

4 Les autorités compétentes pour délivrer un permis

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme (POS, PLU, carte communale…), c'est le maire au nom de la commune qui est l'autorité compétente pour délivrer un permis . Dans les communes dépourvues de document d'urbanisme, c'est le maire au nom de l'État ou le préfet.

C'est le maire, au nom de l'État, ou le représentant de celui-ci, qui se prononce pour les travaux, constructions et installations réalisées pour le compte de l'État, de la Région (ex : lycée), de la collectivité territoriale Corse, du Département (ex : collège), de leurs établissements publics et concessionnaires, ainsi que pour les États étrangers et les organisations internationales.

Le préfet doit prendre l'avis du maire ou du président de l'EPCI compétent avant de décider.

5 Procédure et délais pour les demandes de permis

Toute demande de permis de construire doit être déposée à la mairie en plusieurs exemplaires. Le maire dispose d'une semaine pour transmettre les pièces et documents au contrôle de légalité.

Les délais d'instruction sont impérativement limités :
- pour une déclaration, ils ne peuvent pas dépasser 1 mois ;
- pour le permis de construire d'une maison individuelle, 2 mois ;
- pour les autres permis, 3 mois.

Cela signifie que les dossiers doivent être transmis dans les plus brefs délais au service instructeur. Les conventions de mise à disposition des DDE prévoient en général huit jours. S'il y doit y avoir une prolongation de ces délais (pour consultation de l'Architecte des bâtiments de France, par exemple), elle doit être notifiée à la personne dans un délai d'un mois à partir de sa demande. Si le dossier est incomplet, l'administration a un mois pour demander de nouvelles pièces.

A l'issue du délai d'instruction, le silence de l'administration vaut autorisation tacite. Les refus ou prescriptions complémentaires doivent être motivées.

La réforme de l'instruction prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2005 est censée instaurer des « délais d'instruction prévisibles et garantis ». Seulement, ces délais officiels ne concernent que l'instruction du dossier d'urbanisme stricto sensu. Or, pour qu'une demande ait une issue favorable, il faut qu'elle respecte non seulement le code de l'urbanisme mais aussi l'ensemble de la réglementation (santé, environnement etc.).

Le dossier des pièces obligatoires laisse donc de côté toutes les autorisations et avis qui, s'ils ne relèvent pas du code de l'urbanisme, n'en sont pas moins indispensables à l'obtention d'une réponse favorable : attestations de conformité du dispositif d'assainissement non collectif choisi, autorisation de défrichement, avis de la commission de sécurité pour les établissements recevant du public, etc.

Conseil

En théorie, un dossier est « complet » et peut donc être déposé sans ces pièces, indispensables cependant pour obtenir un résultat positif. Sans ces pièces, le dossier sera instruit, selon les règles et… refusé, toujours selon les règles. Avec retour à la case départ pour le pétitionnaire qui en tiendra le maire pour responsable !
Il y a donc tout intérêt à enrichir le dossier de demande d'autorisation d'urbanisme de la liste des pièces « annexes » indispensables et de conseiller aux pétitionnaires de ne pas déposer leur dossier avant d'avoir rassemblé toutes celles qui leur permettront d'obtenir une réponse positive. Ce sera du temps gagné pour tout le monde.

6 Validité du permis de construire

Elle est de deux ans et peut être prorogée d'un an sur demande adressée au maire au plus tard deux mois avant l'expiration du délai de validité. Si les travaux ne sont pas commencés dans le délai de deux ans ou sont interrompus durant plus d'une année, le permis est périmé.

7 Le certificat de conformité

Depuis octobre 2007, le certificat de conformité n'existe plus. A l'achèvement des travaux de construction (ou d'aménagement), une déclaration attestant cet achèvement et la conformité des travaux au permis délivré est adressée à la mairie.
Elle est établie et signée, soit par le bénéficiaire du permis, soit par l'architecte qui a été chargé de la direction des travaux.

À partir de cette déclaration, le maire dispose d'un délai de 3 mois (5 dans certains cas) pour mettre en demeure le maître d'ouvrage (par recommandé AR) soit de déposer un dossier modificatif, soit de mettre les travaux en conformité avec l'autorisation accordée. Passé ce délai, le maire ne peut plus contester la conformité des travaux.

En cas de non respect par les services instructeurs du délai de 3 ou 5 mois, sur simple demande du maître d'ouvrage, le maire doit délivrer, sous quinzaine, une attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée. En cas de refus ou de silence du maire, cette attestation est délivrée par le préfet, sur demande du maître d'ouvrage

II La déclaration préalable

Elle remplace le permis de construire pour des opérations et des travaux de faible importance. Liste non exhaustive :

- Création ou agrandissement d'une surface SHOB supérieure à 2 m² et inférieure à 20 m².

- Les travaux transformant plus de 10 m² de SHOB en surface hors œuvre nette (exemple : transformation d'un garage en chambre).
- Les travaux de ravalement ayant pour objet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant (autre que les travaux d'entretien ou de réparation ordinaire).
- Les changements de destination d'un bâtiment mais ne modifiant pas les structures porteuses ou la façade.
- Les murs de plus de 2 m de haut.
- Les clôtures situées dans un secteur sauvegardé, dans le champ de visibilité d'un monument historique, dans un secteur du PLU où il a été décidé que les clôtures devaient être soumises à déclaration.
- Les piscines de moins de 100 m², non couvertes ou couvertes à une hauteur de 1,80 m maximum.
- Les châssis et serres d'une hauteur comprise entre 1,80 m et 4 m et dont la surface est inférieure à 2 000 m².
- Les habitations légères de loisirs de plus de 35 m² lorsqu'elles sont situées dans un camping ou un parc résidentiel de loisirs
- L'aménagement ou la mise à disposition habituelle de terrain pour les campeurs, d'une capacité d'accueil de moins de 20 personnes ou de moins de 6 tentes ou caravanes.
- L'installation, hors camping, d'une caravane pour une durée supérieure à 3 mois (consécutivement ou non) par an.
- Les aires d'accueil des gens du voyage.
- Les aires de stationnement ouvertes au public, les garages collectifs, et les dépôts de véhicules pouvant contenir de 10 à 49 unités.
- Les affouillements et exhaussements des sols de plus de 2 m de haut ou de profondeur, et d'une surface comprise entre 100 m² et 2 hectares.

La déclaration préalable prend la forme d'un formulaire à remplir et à adresser à la mairie. Dans un délai d'un mois, le maire peut demander des pièces supplémentaires ou annoncer que le délai d'instruction est porté à deux mois si l'installation est dans un site classé ou une zone de monuments historiques. Sur le fond, le maire peut faire connaître son opposition ou émettre des prescriptions particulières en les motivant. S'il ne dit rien, les travaux pourront commencer librement.

Comme pour les permis de construire, les travaux doivent être entrepris dans les 2 ans et ne peuvent pas être interrompus pendant plus d'un an.

Les déclarations préalables font l'objet d'une déclaration d'achèvement et de conformité suivant les mêmes règles que les permis de construire (s'y reporter). Attention : une décision implicite de non opposition à une déclaration préalable ne peut pas être retirée.

III Les droits d'occupation des sols

1 Les certificats d'urbanisme

⇨ Le certificat d'urbanisme d'information (CUI)

Il permet de connaître le droit de l'urbanisme applicable sur un terrain. Il renseigne sur les servitudes, contraintes diverses, règles de zonage (s'il y a un POS ou un PLU), et sur les restrictions administratives au droit à la propriété (par exemple si le terrain est dans une zone de protection des monuments historiques). Il énumère aussi les taxes et participations d'urbanisme. **Il ne se prononce pas sur la constructibilité.**

Le délai d'instruction de la demande est de 1 mois, le dossier de demande doit être adressé à la mairie en 2 exemplaires.

⇨ Le certificat d'urbanisme opérationnel (CUO)

En plus de toutes les informations énoncées plus haut, il indique si le terrain peut être utilisé pour la réalisation d'un projet, notamment s'il est constructible. Enfin, il renseigne également sur l'état des équipements publics qui desservent et desserviront le terrain.
Le délai d'instruction de la demande est de 2 mois, le dossier de demande doit être adressé à la mairie en 4 exemplaires.

Les certificats d'urbanisme ont une durée de validité de 18 mois (renouvelable par période d'un an, la demande de prolongation doit être faite 2 mois avant l'expiration de la durée de validité). Durant cette période, le certificat fige les règles d'urbanisme applicable au terrain. Il est créateur de droits.

2 Les demandes de renseignements d'urbanisme

Elles portent pour tout terrain, bâti ou non, sur le plan d'urbanisme applicable dans la zone concernée, sur les réserves et servitudes d'utilité publique, les observations et prescriptions particulières, les opérations d'aménagement en cours ou programmées et toutes les informations relatives à la zone.

Le principal objet des demandes de renseignements d'urbanisme est de savoir si le terrain en question est constructible et dans quelles conditions. Les demandes de renseignements d'urbanisme, comme leur nom l'indique, n'ont qu'une valeur informative et ne créent pas de droits, à la différence du certificat d'urbanisme opérationnel. Ces demandes sont adressées à la mairie.

3 Les travaux ne nécessitant aucune formalité

Voici une liste non exhaustive de travaux ne nécessitant aucune formalité (ni permis, ni déclaration préalable) :

- Les murs de moins de 2 m de haut.
- Les murs de soutènement.
- Les clôtures pour l'exploitation agricole.
- Les infrastructures terrestres ou maritimes (ponts, ports…).
- Les canalisations souterraines.
- Les caveaux dans l'enceinte des cimetières.
- Le mobilier urbain.
- Les installations pour une durée de moins de 3 mois (qui peut être réduite à 15 jours par décision du conseil municipal).
- Les bâtiments de chantier et les stands de commercialisation s'y trouvant pour la durée du chantier.
- Les constructions pour les foires commerciales ou les manifestations culturelles ou sportives dans la limite d'un an.
- Les classes démontables (préfabriqués) en cas d'insuffisance d'accueil pour une durée d'un an.
- Les constructions destinées à maintenir l'activité économique d'un bâtiment en travaux si elles sont situées à moins de 300 m du chantier.

Etc.

L'intercommunalité

9

I Principes

L'intercommunalité désigne les différentes formes de relations entre les communes qui décident de se regrouper au sein d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et d'opérer ainsi une mise en commun des ressources et les transferts de compétences nécessaires.

Par définition, le périmètre d'action d'un groupement est limité au territoire des communes qui le composent.

À la différence des collectivités territoriales (communes, départements, régions), l'EPCI n'a pas de compétences générales, mais seulement des compétences d'attribution. Ces compétences doivent être explicitement énoncées dans ses statuts.

Chaque compétence attribuée par les communes à un EPCI lui est donc transférée. En vertu du principe d'exclusivité, chaque compétence transférée devient l'apanage de l'EPCI. Dès lors, la commune ne peut plus intervenir directement sur cette compétence. Si dans les faits, il arrive assez fréquemment que des communes continuent à agir dans des domaines transférés, c'est illégal. Ces communes peuvent à tout moment se voir opposer un refus de subvention pour ce motif et voir leurs décisions déférées au tribunal administratif par la tutelle.

Cependant, le principe d'exclusivité n'interdit pas « la division de la compétence lorsqu'elle est sécable ». À titre d'exemple, une commune ayant transféré sa compétence en matière de construction et d'exploitation d'un réseau d'eau potable peut continuer à exploiter une source qu'elle possédait déjà avant ce transfert, si l'EPCI n'a pas pour compétence la totalité de la production de la ressource en eau de la collectivité.

Pour les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération…), le transfert d'une compétence suppose qu'elle relève de « l'intérêt communautaire ». Cet intérêt délimite ce qui, au sein d'une compétence transférée, a vocation à être mis en œuvre par l'EPCI et ce qui demeure de la compétence de la commune. L'idée est de laisser aux communes les actions de proximité et de confier à l'EPCI les missions à dimension intercommunale en raison de leur coût, de leur ampleur, de leur technicité…

II Les syndicats de communes

C'est la forme administrative la plus répandue et la plus ancienne de coopération intercommunale puisque les premiers syndicats de communes furent institués par la loi du 22 mars 1890. Bien qu'il n'y ait plus de distinction légale entre les syndicats de communes à vocation multiple et ceux à vocation unique, la distinction reste assez usitée en pratique.

1 Création, adhésion, et retrait

Un syndicat de communes est créé sur l'initiative des communes. Une commune peut adhérer à un syndicat existant par un vote à la majorité absolue du comité du syndicat et après avis favorable d'au moins les 2/3 des conseils municipaux des communes membres. Une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement de ses compétences, si les statuts de celui-ci le prévoient.

Une commune peut demander à se retirer d'un syndicat dès lors qu'elle estime que sa participation est devenue sans objet suite à une modification de la réglementation ou de sa situation vis-à-vis de cette réglementation. Elle peut également demander son retrait lorsqu'elle estime que les règles de représentation des communes au comité du syndicat, ou celles des compétences exercées, compromettent de façon essentielle son intérêt à participer au syndicat.

Le retrait est validé après accord du comité du syndicat et avis favorable d'au moins les 2/3 des conseils municipaux des communes membres. S'il n'y a pas d'accord des communes membres, le préfet consulte la commission départementale de conciliation en matière de coopération intercommunale. Ensuite, après avis du comité du syndicat et du conseil municipal de la commune demanderesse, il peut prononcer ce retrait et en fixer les modalités.

2 Le comité

Le comité syndical administre le syndicat de communes. Il est composé de représentants des conseils municipaux. La répartition des sièges est fixée dans les statuts mais, en général, la répartition est égalitaire. Le comité élit son président et son bureau. Les règles de fonctionnement interne sont identiques à celles des communes.

3 Compétences

Le syndicat de communes n'a pas de compétences obligatoires. Il peut être créé pour un ou plusieurs objets. Il est possible d'étendre ou d'ajouter un objet au syndicat par un vote à la majorité des 2/3. En revanche, pour réduire une compétence déjà existante, il faut un vote à l'unanimité.

4 Financement

Les syndicats de communes sont financés par la participation des communes membres, selon un mode de répartition spécifique (nombre d'habitants, volume des travaux réalisés, etc.).

III Les communautés de communes

Les communautés de communes doivent être « d'un seul tenant et sans enclave ». Cet impératif s'impose tant lors de la création de la communauté que lors de ses extensions.
Les communautés de communes ont une fiscalité propre ainsi qu'une dotation générale de fonctionnement. Cette fiscalité peut être additionnelle (un taux qui s'ajoute aux taux communaux dans les taxes) ou propre pour la taxe professionnelle (TP) : TP des zones d'activité communautaires, TP unique, ou un mélange de fiscalité additionnelle et de fiscalité propre.

Comme pour les syndicats de communes, la création, le fonctionnement, la dissolution des communautés de communes sont définis par leurs statuts et font intervenir le vote de leurs membres, le représentant de l'État et la commission départementale de coopération intercommunale. Elles sont administrées par un conseil composé de délégués des communes, dont le nombre est fixé par les statuts.

Les compétences de la communauté de communes sont plus générales que celles des syndicats de communes et témoignent d'un plus fort degré d'intégration.
La communauté de communes est obligatoirement compétente dans les domaines de l'aménagement de l'espace et du développement économique pour l'ensemble du territoire communautaire.

En plus de ces deux domaines de compétences obligatoires, chaque communauté de communes doit choisir au moins une compétence parmi les suivantes :

- protection et mise en valeur de l'environnement,
- politique du logement et du cadre de vie,
- création, aménagement, et entretien de la voirie,
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire,
- action sociale d'intérêt communautaire,
- tout ou partie de l'assainissement (collectif et/ou individuel).

Selon les besoins, elle peut aussi se doter de toute autre compétence selon les mêmes modalités. Les communautés de communes qui exercent au moins quatre de ces compétences peuvent prétendre à la Dotation Générale de Fonctionnement Bonifiée (DGFB).

IV La communauté d'agglomération

Cet EPCI regroupe des communes dans des ensembles plus intégrés encore et de plus grande taille en termes d'habitants : le seuil minimum pour la création d'une communauté d'agglomération est de 50 000 habitants.

Cette forme de coopération peut concerner des communes rurales situées dans la zone d'influence des villes.

La commune et le citoyen

10

L'accès aux documents administratifs

Toute personne peut avoir accès aux documents administratifs à caractère non nominatif.

I Les documents à caractère non nominatif

En voici une liste non exhaustive :
- comptes rendus du conseil municipal,
- registre des délibérations du conseil municipal,
- budgets et comptes,
- correspondances administratives,
- comptes rendus de réunions,
- dossiers, rapports, notes et études,
- contrats passés par la commune (marchés publics…).

II Les documents nominatifs

Il s'agit de documents portant un jugement de valeur ou une appréciation sur une personne facilement identifiable (ex : un dossier d'aide sociale, une fiche de notation, etc.). Ces documents ne peuvent être transmis qu'à la personne concernée.

Les documents contenant des informations à la fois non nominatives et nominatives ne sont communicables qu'après suppression de ces dernières. En cas de doute sur le caractère communicable d'un document, le maire ou le particulier peut saisir pour avis la Commission d'accès aux documents administratifs :

CADA
35, rue Saint-Dominique
75 700 Paris 07 SP
Tél : 01 42 75 79 99
www.cada.fr

Si deux mois après une demande de transmission de documents administratifs aucune réponse n'est parvenue, ou après un refus motivé, il est possible de saisir la CADA qui dispose d'un pouvoir d'injonction. Elle peut en effet contraindre une administration à répondre par écrit.

III Les conditions d'accès aux documents administratifs

Toute personne peut :
- consulter ces documents gratuitement en mairie,
- en prendre copie en mairie,
- en obtenir une copie sans déplacement. La commune peut cependant décider d'appliquer un tarif basé sur le coût réel des photocopies.

IV La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Les maires ont l'obligation de déclarer auprès de la CNIL tout fichier de données personnelles. Les fichiers de données personnelles sont ceux regroupant des informations permettant d'identifier directement ou indirectement des personnes (nom, numéro d'immatriculation, photographie, téléphone, etc.). La déclaration doit avoir lieu avant la création ou le traitement du fichier.

Les communes de moins de 2 000 habitants sont essentiellement concernées par les déclarations en conformité à la norme simplifiée n° 32 (formulaire type sur le site de la CNIL), pour leurs fichiers d'état civil, registres cadastraux, fichiers électoraux, etc.

Les envois de déclaration peuvent se faire par internet (un accusé réception électronique sera délivré), ou par envoi postal recommandé avec AR à :

CNIL
8, rue Vivienne
CS 30223
75083 Paris cedex 02

Après réception du dossier (quelle que soit la méthode d'envoi), le demandeur reçoit un récépissé de déclaration qui, seul, permet la mise en œuvre du fichier ou d'un traitement de données personnelles.

Enfin, avant la mise en œuvre d'un fichier ou d'un traitement de données personnelles, il faut respecter l'obligation d'information des personnes.
Le responsable du fichier (ici le maire) doit informer les personnes concernées de son identité, de la finalité du fichier ou de son traitement, du caractère obligatoire ou facultatif des informations collectées, des destinataires de ces informations et de leurs droits d'opposition, d'accès et de rectification (en plus de celui d'information).

La norme simplifiée n°32 permet de réaliser à partir d'un même fichier le travail de l'état civil, des élections, de la facturation des services publics, de la paye des personnels, etc.
Au-delà de 2 000 habitants, l'interconnexion des fichiers n'est plus permise. Les communes de moins de 10 000 habitants peuvent cependant bénéficier de la norme simplifiée n°31 concernant l'envoi par la municipalité de courriers personnalisés d'information, à l'exception de tout objet commercial.

Le référendum local

La consultation des habitants de la commune par voie de référendum local est légale.

Conseil

Dans les communes rurales, il est facile de connaître l'opinion de la population et de la consulter de façon moins formaliste que le référendum. L'expérience enseigne qu'il faut user de celui-ci avec circonspection, les consultations mobilisant essentiellement les opposants au projet présenté.

Il s'agit de soumettre au vote populaire tout projet d'acte (délibération, arrêté, contrat…) relevant des compétences de la commune. Toute question ne relevant pas exclusivement de la commune (tracé d'une Ligne Grande Vitesse par exemple) est illégale.

I Initiative et décision

Le référendum local peut être proposé par le maire seul ou par le conseil municipal, mais c'est le conseil municipal qui décide de son organisation et de ses modalités par une même délibération.

Il ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission au préfet de la délibération décidant de son organisation. Le maire dispose de huit jours pour transmettre cette délibération au préfet qui a 10 jours pour la déférer au juge administratif s'il l'estime illégale.

Un délai minimum d'un an est nécessaire pour organiser un nouveau référendum local sur un même objet.

C'est le maire qui est responsable de l'organisation du référendum. Les dépenses qui y sont liées intègrent le chapitre des dépenses obligatoires du budget communal.

II Modalités d'organisation

Un dossier d'information doit être mis à la disposition du public au moins quinze jours avant le scrutin. Ce dossier d'information devra comprendre :

- le texte du référendum ;
- le projet de délibération ou d'acte soumis à consultation ;
- un rapport expliquant les motifs et la portée du projet ;
- au besoin, les données techniques et financières du projet.

La campagne pour le référendum s'étend du deuxième lundi précédant le jour du vote jusqu'à la veille du vote à minuit. La publication et la diffusion de sondages sont interdites la veille et le jour du scrutin.

Peuvent prendre part au vote les électeurs français et ceux de l'Union Européenne inscrits sur les listes électorales de la commune.

III Résultat

Le projet soumis à référendum est adopté si au moins la moitié des électeurs a pris part au vote et s'il a réuni la moitié des suffrages exprimés. En cas d'adoption, le texte est soumis aux mêmes règles de publicité que pour les autres délibérations.

Si le projet n'a pas obtenu la moitié des suffrages, ou si moins de la moitié des électeurs a participé au scrutin, le référendum n'a alors qu'une valeur consultative.

IV Périodes où les référendums locaux sont interdits

Les référendums locaux ne peuvent pas être organisés :

- à compter du premier jour du sixième mois précédant celui du renouvellement complet du conseil municipal.
- pendant une campagne électorale, qu'il s'agisse des élections municipales, cantonales, régionales, législatives, sénatoriales, présidentielles ou d'un référendum national.

Si le conseil municipal ayant décidé de l'organisation du référendum est dissout ou s'il y a une démission de l'ensemble de ses membres, ou encore en cas d'annulation de leur élection, le référendum est caduc.

Annexes

Annexe 1 : Exemple de discours pour le parrainage civil

Se prévalant de la loi du 20 Prairial an II de la République,

- Monsieur ……, né le …… ,
- Madame, ……, née le ……,

père et mère de ……, né(e) le ……..,

ont déclaré à moi, …… , maire de …… , présenter leur / son enfant au Premier Magistrat de la commune pour le placer sous la protection de la Cité affirmant leur/sa volonté de l'élever dans le respect de la vérité et de la liberté.

Ils / elle ont / a déclaré en outre donner à leur/son enfant comme protecteurs plus particuliers et parrains civils, pour le cas où ils/elle viendraient à lui faire défaut :

- Monsieur …… , né le …… ,
- Madame/Mademoiselle ……, née le ……..,

Monsieur et Madame/Mademoiselle …….. , confirmez-vous vos déclarations ?

Monsieur …… acceptez-vous de prendre l'engagement solennel de suppléer les parents / la parente de …… , dans toute la mesure de vos forces et moyens, si ceux-ci / celle-ci venaient à lui faire manquer ?

Madame / Mademoiselle …… acceptez-vous de prendre l'engagement solennel de suppléer les parents / la parente de …… , dans toute la mesure de vos forces et moyens, si ceux-ci / celle-ci venaient à lui manquer ?

Confirmez-vous, tous deux, que face à cette éventualité, et comme ils / elle l'auraient fait eux-mêmes / elle-même, vous veillerez à son éducation hors de tous préjugés d'ordre social ou philosophique, dans le respect de la Vérité et de la Liberté, privilégiant l'honneur, la fraternité, le goût de l'effort et l'étroite solidarité des uns envers les autres ?

Annexe 2 : Exemple de certificat de parrainage civil

Ville de ……
Mairie de ……

REGISTRE DES PARRAINAGES CIVILS

Parrainage civil de l'enfant :
Nom : ……
Prénom : …… ……
Date : ……

Le ……

Monsieur …… , né le ……
et Madame ……., née le ……
père et mère de l'enfant,
accompagnés de leurs proches et amis, ont comparu devant Nous, maire de la commune de …… .
Se prévalant de la loi du 20 Prairial an II de la République, ils ont déclaré présenter leur enfant au Premier Magistrat de la commune, afin de le placer sous la protection de la Cité, affirment leur volonté de l'élever dans le respect de la Vérité et de la Liberté.

Ils déclarent, en outre, donner à leur fils/fille, …… , né(e) le ……..,
comme protecteurs plus particuliers, et ce pour le cas où ils viendraient à lui faire défaut,
Monsieur…… , demeurant à …… ……
……
Madame …… , demeurant à …….. ……
……

Lesquels acceptent cette haute mission et prennent l'engagement solennel de suppléer les parents dans toute la mesure de leurs forces et de leurs moyens si ces derniers viennent un jour à lui manquer.
Ils affirment qu'en face de cette éventualité, et comme l'auraient fait eux-mêmes les parents de l'enfant, ils poursuivront son éducation hors de tous préjugés d'ordre social et philosophique, et dans le respect de la Vérité et de la Liberté, de l'honneur, de la fraternité, de l'amour du travail et de l'étroite solidarité envers les autres.

Les parents Le parrain La marraine Le maire

Annexe 3 : Tableaux des seuils pour les procédures et la publicité

Seuils	4 000 € HT	90 000 € HT	206 000 € HT	5 150 000 € HT
Procédure : marchés de travaux	pas de procédure	procédure adaptée	choix entre : - appel d'offres ouvert ou restreint - procédure négociée - dialogue compétitif - concours	appel d'offres ouvert ou restreint recours au marché négocié, dialogue compétitif, concours, si les conditions sont réunies.
Publicité : marchés de travaux	pas de publicité	obligation de publicité, mais libre	publicité obligatoire : avis publié au BOAMP[1] ou au JAL[2], et presse spécialisée si nécessaire	publicité obligatoire : avis publié au BOAMP et au JOUE[3], et presse spécialisée si nécessaire
Publicité : marchés fournitures et services	pas de publicité	obligation de publicité, mais libre	publicité obligatoire : avis publié au BOAMP ou au JAL, et presse spécialisée si nécessaire	publicité obligatoire : avis publié au BOAMP et au JOUE, et presse spécialisée si nécessaire
Procédure : marchés fournitures services	pas de procédure	procédure adaptée	- appel d'offres ouvert ou restreint - procédure négociée dans les cas prévus par art. 35 - dialogue compétitif dans les cas prévus par art. 36 - concours dans les cas prévus par art.38	

1 Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics.
2 Journal habilité à recevoir des Annonces Légales.
3 Journal Officiel de l'Union Européenne.

Annexe 4 : Elaboration du P.L.U (et liste des personnes associées)

Délibération du conseil municipal
prescrivant l'élaboration du P.L.U. et définissant les modalités de la concertation

⇩ Affichée 1 mois en mairie
Publiée dans un journal local

⇩ Le maire notifie la délibération aux personnes publiques associées

- Préfet (rédige le « porter à connaissance »)
- Pdt du conseil régional
- Pdt du conseil général
le cas échéant, pdt de l'EPCI gestionnaire du SCOT
- Pdt de la chambre de commerce et d'industrie
- Pdt de la chambre de métiers
- Pdt de la chambre d'agriculture
- Pdt du comité interprofessionnel de la conchyliculture (communes littorales)
- Pdt de l'organisme de gestion des parcs naturels régionaux
- Représentant de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains

Sont consultés à leur demande les maires des communes limitrophes et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

⇩

Organisation de la concertation en même temps que les études

⇩

Débat organisé au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, au plus tard deux mois avant l'arrêt du projet de P.L.U.

⇩

Délibération du conseil municipal
arrêtant le projet de P.L.U. *(affichée 1 mois en mairie)*

⇩

Elle peut simultanément tirer le bilan de la concertation

⇩

Avis demandé aux personnes publiques associées (ont 3 mois pour donner leur avis), sur leur initiative aux communes limitrophes, aux EPCI directement concernés

⇩

Enquête publique par arrêté du maire *(durée minimale : 1 mois)*

⇩

Le projet est éventuellement modifié suite à l'enquête publique

⇩

Délibération du conseil municipal approuvant le PL.U.

⇩ Délibération, publiée dans un journal local

⇩ Le P.L.U. est tenu à la disposition du public

⇩ Affichée en mairie pendant 1 mois

Annexe 5 : Modification du Plan Local d'Urbanisme

Décision du Maire
ou délibération

⇩

Mise au point du dossier
(après délibération facultative)

⇩

Notification du projet de modification au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général, et le cas échéant, au président de l'EPCI chargé du SCOT dont la Commune fait partie ou dont elle est limitrophe, ainsi qu'aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme.

⇩

Enquête publique
par arrêté du maire

Durée minimale : 1 mois

⇩

Le projet est éventuellement modifié suite à l'enquête publique

⇩

Délibération du conseil municipal
approuvant la modification du P.L.U.

⇩

- Publiée dans un journal local
- Affichée en mairie pendant un mois
- Le P.L.U. modifié est opposable aux tiers :
  - dès les mesures de publicité faites
  - dans un délai d'un mois suivant sa réception par le préfet
  - dès réception par le préfet si la commune est couverte par un schéma de cohérence territoriale

Annexe 6 : Révision du Plan Local d'Urbanisme

Délibération du conseil municipal
prescrivant la révision du P.L.U. et définissant les modalités de la concertation

⇩ ⇩

Affichée 1 mois en mairie
Publiée dans un journal local

Le maire notifie la délibération aux personnes publiques associées

⇩

- Préfet (rédige le « porter à connaissance »)
- Pdt du conseil régional
- Pdt du conseil général
le cas échéant, pdt de l'EPCI gestionnaire du SCOT
- Pdt de la chambre de commerce et d'industrie
- Pdt de la chambre de métiers
- Pdt de la chambre d'agriculture
- Pdt du comité interprofessionnel de la conchyliculture (communes littorales)
- Pdt de l'organisme de gestion des parcs naturels régionaux
- Représentant de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains

Sont consultés à leur demande les maires des communes limitrophes et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

⇩

Organisation de la concertation en même temps que les études

⇩

Débat organisé au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, au plus tard deux mois avant l'arrêt du projet de P.L.U.

⇩

Délibération du conseil municipal
arrêtant le projet de P.L.U. en cours de révision *(affichée 1 mois en mairie)*

⇩

Elle peut simultanément tirer le bilan de la concertation

⇩

Avis demandé aux personnes publiques associées (ont 3 mois pour donner leur avis), sur leur initiative aux communes limitrophes, aux EPCI directement concernés

⇩

Enquête publique par arrêté du maire *(durée minimale : 1 mois)*

⇩

Le projet est éventuellement modifié suite à l'enquête publique

⇩

Délibération du conseil municipal approuvant le PL.U. révisé

⇩ ⇩ ⇩

Délibération, publiée dans un journal local

Le P.L.U. est tenu à la disposition du public

Affichée en mairie pendant 1 mois

Annexe 7 : Révision simplifiée du Plan Local d'Urbanisme

Délibération
du conseil municipal

⇩

Prescrit la révision simplifiée et définit les modalités de la concertation

⇩

Organisation de la concertation en même temps que les études

⇩

Délibération du conseil
municipal tirant le bilan
de la concertation

⇩

Examen conjoint du projet de révision simplifiée
par les personnes publiques associées

⇩

Enquête publique par arrêté du maire

(Durée minimale : 1 mois)

⇩

Le projet est éventuellement modifié suite à l'enquête publique

⇩

Délibération du conseil municipal
approuvant la révision simplifiée du P.L.U.

⇩

Délibération, publiée dans un journal local
Le P.L.U. est tenu à la disposition du public
Affichée en mairie pendant 1 mois

Annexe 8 : Carte communale

Lettre d'intention d'une commune
ou d'un établissement public de coopération intercommunale
d'élaborer une carte communale

⇩

Lettre transmise au préfet
(copie DDE)

⇩

Transmission du porté à connaissance par le préfet
Finalisation du projet qui sera soumis à enquête publique

⇩

Enquête publique par arrêté du maire

(Durée minimale : 1 mois)

⇩

Le projet est éventuellement modifié suite à l'enquête publique

⇩

Délibération du conseil municipal approuvant la carte
communale et décidant éventuellement de prendre la
compétence pour délivrer les autorisation d'urbanisme

⇩

Transmission de la carte communale approuvée au préfet pour approbation

⇩

Approbation du préfet (sous 2 mois)
(non réponse vaut approbation tacite)

⇩

Délibération, publiée dans un journal local
Le P.L.U. est tenu à la disposition du public
Affichée en mairie pendant 1 mois

Lexique des principaux acronymes

ABF : architecte des bâtiments de France.

AMF : Association des maires de France.

AMRF : Association des maires ruraux de France.

BOAMP : bulletin officiel des annonces des marchés publics.

CADA : commission d'accès aux documents administratifs.

CAO : commission d'appel d'offres.

CCAG : cahier des clauses administratives générales

CCAP : cahier des clauses administratives particulières.

CCTP : cahier des clauses techniques particulières.

CDG : centres départementaux de gestion.

CCS : commission communale de sécurité.

CGCT : code général des collectivités territoriales.

CMP : code des marchés publics.

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale.

COS : coefficient d'occupation des sols.

CPP : code de procédure pénale.

DCE : dossier de consultation des entreprises.

DDE : direction départementale de l'équipement.

DGF : dotation globale de fonctionnement.

DGFB : dotation globale de fonctionnement bonifiée.

DNP : dotation nationale de péréquation.

DSP : délégation de service public.

DSR : dotation de solidarité rurale.

EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

EPFR : établissement public foncier régional.

JAL : journal d'annonces légales.

JOUE : journal officiel de l'Union Européenne.

IRCANTEC : institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

MMO : marché de maîtrise d'œuvre.

OPJ : officier de police judiciaire.

PADD : projet d'aménagement et de développement durable.

POS : plan d'occupation des sols.

PLU : plan local d'urbanisme.

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

SCOT : schémas de cohérence territoriale.

SHOB : surface habitable hors œuvre brute.

TPU : taxe professionnelle unique.

VAE : validation des acquis de l'expérience.

ZAC : zone d'aménagement concerté.

ZAD : zone d'aménagement différé.

Index

Adjoints, p.13
Agents non titulaires, p.50
Bail emphytéotique, p.100
Baptême républicain, p.24
Budget, p.52
Centre national de la fonction publique territoriale, p.53
Circulation, p.87
Commissions départementales, p.24
Communauté d'agglomération, p.134
Communauté de communes, p.134
Conseil municipal, p.17
Déféré préfectoral , p.21
Délégation de service public, p.99
Dotation globale de fonctionnement, p.66
Droit de préemption, p.121
Édifices menaçant ruine, p.90
Enquête publique, p.117
Faute de service / faute personnelle, p.43
Forains, p.89
Garde champêtre, p.94
Gens du voyage, p.128 et p.88
Gestion de fait, p.46
Indemnités des maires et des adjoints, p.28
Marchands ambulants, p.86
Marchés publics, p.97
Mineurs (circulation des mineurs), p.86
Municipalité, p.11
Parrainage civil, p.24
Permis de construire, p.124
Police, p.83
Préemption, p.121
Référendum local, p.138
Responsabilité de la commune, p.39
Responsabilité du maire, p.43
Stationnement, p.87
Statut général de la fonction publique, p.50
Syndicat de communes, p.132
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, p.63
Urbanisme, p.111
Zone d'aménagement différé, p.123

L'AMRF
au plus près des maires ruraux

Une publication traditionnelle et un média électronique pour une information de proximité.

« 36 000 Communes »

Publié chaque mois, le journal de l'AMRF présente et commente l'actualité touchant les petites communes, ainsi que les activités des associations de maires ruraux dans les départements. Un dossier de fond analyse les enjeux du monde rural : transports sanitaires, logement, statut de l'élu, etc.

« 36 000 Communes » est adressé aux adhérents de l'Association des maires ruraux de France.

www.amrf.asso.fr

Mis à jour en permanence, le site web de l'AMRF se fait l'écho de la mobilisation des maires ruraux pour la défense de leurs communes et de la ruralité : il présente les prises de position de l'Association des maires ruraux aux niveaux national et départemental.

Il propose en outre un suivi de l'actualité politique et réglementaire (rapports, questions au gouvernement, etc.), ainsi qu'un point sur les principaux dossiers d'actualité concernant les communes rurales.

La totalité du site internet de l'AMRF est accessible aux visiteurs, sans restrictions.

Pour tout renseignement, contactez-nous :

Association des maires ruraux de France
52, rue du Maréchal Foch – 69006 Lyon
04 72 61 77 20 - amrf@amrf.asso.fr

Pour les maires ruraux par les maires ruraux

Le maire doit-il s'assurer personnellement face aux risques d'engagement de sa responsabilité civile? Quel est le délai minimum entre la convocation et la tenue du conseil municipal? A quelles commissions départementales est-il vraiment utile de participer ?...

L'Abrégé de dépannage administratif de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) **se focalise sur les sujets les plus importants et les plus sensibles pour les maires ruraux** qui ne disposent d'aucune assistance administrative ou juridique et peuvent de moins en moins compter sur l'aide des services de l'Etat. Il concerne spécifiquement les 34 000 communes et bourgs français de moins de 3 500 habitants.

Rédigé par des élus ruraux et non par des experts du droit et de l'administration dont la connaissance des réalités est souvent stratosphérique, il s'efforce d'être lisible et compréhensible par tous. Produit de l'expérience de maires blanchis sous le harnois, il regorge de conseils, à suivre ou ne pas suivre, mais toujours à prendre en considération. **Pour les nouveaux élus comme pour les autres, il se veut une boussole pour se repérer dans le maquis de l'administration communale.**

Porte-parole des maires ruraux, l'AMRF a pour mission d'être la voix de la ruralité, de représenter et de défendre les maires et maires-adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.

Depuis 1971, elle réunit les maires ruraux en toute indépendance et sans considération d'appartenance politique. Organisés en associations départementales, ses adhérents forment un réseau d'information, d'entraide, de solidarité et de convivialité.

Association des maires ruraux de France
52 avenue du Maréchal Foch, 69006 Lyon
Tél. : 04 72 61 77 20 Fax : 04 72 61 79 97
adresse mél : amrf@amrf.asso.fr
web : www.amrf.asso.fr