



CHAPITRE 3

L'organisation et le fonctionnement de la commune

Fondés sur le principe de la démocratie représentative, l'organisation et le fonctionnement de la commune reposent principalement sur le maire et sur une répartition des pouvoirs entre celui-ci et le conseil municipal. Ils s'appuient aussi sur l'action du personnel communal.

I. Le maire

A. Le maire, représentant de l'État

Agent de l'État dans la commune, le maire est chargé de missions d'intérêt général. Ses obligations en ce domaine engagent dans certains cas sa responsabilité, celle de l'État ou celle de la commune et l'investissent à la fois de pouvoirs d'administration générale, exercés sous le contrôle du préfet, et d'attributions judiciaires, sous le contrôle du procureur de la République.

1) Les missions d'administration générale

Elles recouvrent un ensemble assez varié de prestations administratives pour lesquelles le maire, qui a l'obligation de les remplir, est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet.

■ Publier et exécuter les lois et règlements

Le maire est responsable de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Il peut être tenu d'afficher les textes ayant un motif particulier d'intérêt général.

■ Exécuter les mesures de sûreté générale

Celles-ci sont prises dans l'intérêt général de la collectivité nationale (protection civile avec, par exemple, réquisition de véhicules pour l'évacuation de la population).

■ Organiser la tenue des élections politiques et professionnelles

Le maire est responsable de l'établissement des listes électorales et du bon fonctionnement des opérations de vote. Il doit aussi veiller à l'organisation des élections socio-professionnelles (chambres de commerce, d'agriculture, prud'hommes, etc.).

■ Délivrer (ou participer à la délivrance) des documents, des autorisations et des certifications, en relation avec les services concernés de l'État. Ces documents administratifs sont par exemple :

- les cartes nationales d'identité et passeports, dans certaines communes dotées de stations d'enregistrement spécifiques ;
- les permis de construire et les autres autorisations d'occupation du sol ;
- certains certificats de conformité (diplômes, états de service militaire...) ;
- ainsi que des légalisations et des certificats de signature.

■ Participer aux opérations de recensement

en veillant tout d'abord au respect de certaines obligations nationales, comme notamment :

- l'établissement des listes pour le recensement citoyen (jeunes de 16 ans) ;
- en matière d'obligation scolaire, l'élaboration, à chaque rentrée, de la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation de scolarité ;
- la bonne exécution du recensement de la population dans sa commune.



2) Le maire officier d'état civil et de police judiciaire

Placés sous le contrôle du procureur de la République, le maire et les adjoints (et pour ces derniers, sans délégation mais du seul fait de leur élection) sont à la fois officiers d'état civil et officiers de police judiciaire.

■ Le maire officier d'état civil

En tant qu'officier d'état civil, le maire est personnellement responsable des actes de l'état civil, de la tenue et de la conservation des registres. Il ne peut refuser la délivrance des actes aux administrés (résidant ou pas dans la commune) qui en font la demande. Il célèbre les mariages, enregistre les naissances et les décès survenus dans sa commune ainsi que les PACS des résidents de sa commune (déclaration conjointe des partenaires, modification et dissolution de la convention de PACS conclue dans la commune). Il procède également aux changements de prénom ayant un intérêt légitime ainsi qu'au changement de nom visant à transcrire sur l'état civil français le nom inscrit à l'état civil étranger. Il est aussi compétent pour rectifier certaines erreurs ou omissions matérielles entachant les énonciations et mentions apposées en marge des actes de l'état civil dont il est dépositaire.

D'une façon générale, il procède à la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements qui modifient l'état de la personne (mentions relatives à la filiation, au mariage et au divorce, au PACS ou à sa dissolution...).

Sous certaines conditions, le maire peut déléguer toutes ces fonctions à ses adjoints et, éventuellement à des conseillers municipaux, et à des fonctionnaires municipaux (attention, ces derniers ne peuvent ni célébrer les mariages ni signer l'acte de mariage). Ces délégations sont toujours exercées sous sa surveillance et sa responsabilité.

Enfin, le maire doit régulièrement transmettre un certain nombre d'informations aux services de l'État (INSEE, tribunal d'instance, services fiscaux...).

▲ ATTENTION !

Le maire est officier d'état civil sur le seul territoire de sa commune. À titre d'exemple, il ne peut célébrer un mariage dans une autre commune que la sienne.

■ Le maire officier de police judiciaire (OPJ)

Théoriquement, il entre dans sa compétence (et dans celle de ses adjoints) de constater les infractions à la loi pénale, de recevoir les plaintes et de prêter assistance à toute réquisition judiciaire. Ces pouvoirs sont territorialement limités à la commune.

En pratique, l'exercice de ces pouvoirs est restreint. Dans les faits, il est, avant tout, tenu de porter à la connaissance du parquet tout crime ou délit flagrant dont il a eu connaissance.

▲ ATTENTION !

L'accomplissement d'actes de police judiciaire est une mission plus délicate pour le maire que pour les autres OPJ, dans la mesure où ces missions peuvent devenir une source de difficultés avec certains administrés et sont assorties de procédures très précises. Il est très fortement conseillé de se rapprocher du procureur de la République en cas de doute. En cas de faute, l'action de l'officier de police judiciaire (OPJ) peut engager sa responsabilité et les victimes peuvent intenter une action en dommages-intérêts. En contrepartie, il bénéficie de protections à caractère juridictionnel (la répression des outrages, violences et coups et blessures volontaires visant des OPJ dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions est sévère).

B. Le maire et ses pouvoirs de police

Le maire, en tant qu'autorité de police administrative, dispose de pouvoirs propres lui permettant de prendre les mesures nécessaires souvent destinées à prévenir les incidents ou accidents.

Elles se traduisent souvent par l'édiction d'une réglementation, en particulier des arrêtés, pour tenter de garantir la sécurité et, en cas d'échec de ces mesures ou du fait de catastrophes imprévues, pour organiser et distribuer des secours à la population.

1) La définition des pouvoirs de police

Le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, « de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes d'État qui y sont relatifs ».

Cette police a un but essentiellement préventif. Elle consiste à assurer le bon ordre, la sûreté (au sens de tranquillité), la sécurité et la salubrité publiques dans la commune.



■ Le bon ordre

Le maire doit en assurer le maintien dans les lieux publics accueillant de grands rassemblements (foires, cérémonies publiques, spectacles, lieux publics...).

■ La tranquillité publique

Le maire doit prévenir et faire cesser tout acte qui serait de nature à la compromettre. Il peut s'agir de rixes, de disputes, d'attroupements dans les lieux publics tels que les marchés, les réunions publiques, les spectacles, les rassemblements nocturnes, les débits de boissons, ou de bruits, y compris les bruits de voisinage.

■ La sécurité publique

Elle concerne la sûreté et la commodité de passage (circulation, stationnement...), la protection contre les accidents (sécurité des baigneurs...), les fléaux (incendies, inondations, avalanches...) et l'organisation des secours nécessaires, la protection contre les aliénés, ainsi que les mesures à prendre contre les animaux dangereux.

Le maire peut, par exemple, prendre un arrêté prescrivant de débroussailler des terrains exposés aux incendies. Il prend la direction des secours, en cas de situation d'urgence.

■ La salubrité publique

Elle comprend tout ce qui touche à la sauvegarde de la santé et de l'hygiène. Il s'agit notamment de contrôler la salubrité des denrées comestibles, de prévenir et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les pollutions de toute nature, les maladies épidémiques ou contagieuses. Le transport des personnes décédées, les inhumations, les exhumations sont également concernées.

En cas de besoin, le maire peut être assisté par les services déconcentrés de l'État, par exemple la Direction départementale de la protection des populations (DDPP). Cependant, une partie des pouvoirs de police est confiée au préfet. Il s'agit limitativement de la tranquillité publique (à l'exception des bruits de voisinage) et des grandes manifestations sur la voie publique.

2) L'exercice des pouvoirs de police

C'est le maire seul qui en a la responsabilité et, en aucun cas, le conseil municipal. Il peut néanmoins déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, ses pouvoirs de police à un ou plusieurs de ses adjoints

– ou, en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal – comme les leur retirer à tout moment. Il ne peut en aucun cas se décharger de ses obligations, par le biais d'un contrat ou d'une concession, sur une autre personne publique ou privée. Il se doit d'intervenir toutes les fois que l'ordre public est menacé.

Dans certains cas, ces pouvoirs peuvent être exercés par le président de l'EPCI.



ATTENTION !

Sauf opposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres, l'article L. 5211-9-2, I, du CGCT prévoit le transfert automatique des attributions de police du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre afférentes à certains domaines :

- assainissement ;
- collecte des déchets ménagers ;
- réalisation des aires d'accueil des gens du voyage ;
- voirie (circulation et stationnement, par exemple) ;
- habitat (sécurité des immeubles collectifs d'habitation ou d'immeubles menaçant ruine).

Si les maires souhaitent conserver leur pouvoir de police spéciale dans ces domaines, ils doivent notifier leur opposition au président de l'EPCI dans les six mois qui suivent son élection.

À défaut, le transfert automatique intervient jusqu'à la prochaine élection du président de l'EPCI.

Le préfet peut se substituer au maire dans les hypothèses suivantes :

- en matière de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques à l'égard de toutes les communes du département ou de plusieurs d'entre elles, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales ;
- dans les mêmes domaines à l'égard d'une seule commune, après mise en demeure restée sans résultat ;
- lorsque l'ordre ou la sécurité est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de condition de carence ni de mise en demeure préalable. Les arrêtés du préfet doivent néanmoins être motivés ;
- lorsque le champ d'application des mesures prises excède le territoire d'une seule commune.





ATTENTION !

Lorsque le préfet se substitue au maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police, il intervient au nom de la commune qui, donc, demeure responsable en cas de dommage. Toutefois, dans l'hypothèse où le préfet refuserait d'exercer son pouvoir de substitution alors qu'il était tenu de le faire, la responsabilité de l'État pourrait être engagée pour faute lourde.

Le maire peut, sous forme d'arrêté, prendre des décisions qui comportent des prescriptions ou des interdictions. Si ces arrêtés sont généraux et impersonnels, ils ont alors une portée réglementaire qui limite l'exercice de certaines libertés individuelles, au nom de l'intérêt général. Il peut s'agir de décisions d'interdiction, qui ne peuvent être générales et absolues. Ces interdictions ne sont légales que si aucun autre moyen ne permet d'obtenir le même résultat et doivent, dans tous les cas, se limiter au strict nécessaire.

Pour exécuter les décisions, le maire fait appel à la police nationale dans les communes situées en « zone police », et, à la gendarmerie nationale dans les autres zones. Lorsqu'ils existent, les policiers municipaux ou les gardes champêtres ont aussi pour rôle de faire appliquer les arrêtés du maire dans ce domaine.

En matière de sécurité civile, le maire, directeur des opérations de secours, dispose des corps de sapeurs-pompiers pour distribuer les secours nécessaires. Si l'intervention du centre de secours local s'avère insuffisante ou si la commune n'en dispose pas, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) envoie les renforts nécessaires en provenance d'autres communes.



FOCUS

Les pouvoirs de police du maire ont été renforcés par :

- la possibilité de prononcer des astreintes dans divers domaines (enlèvement d'épaves, fermeture d'établissements recevant du public (ERP) et immeubles menaçant ruine, infractions au droit de l'urbanisme, par exemple) ;
- la possibilité d'infliger des amendes administratives jusqu'à 500 euros maximum (élagage, blocage, entrave ou occupation sans titre du domaine public, non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool

à porter sur le territoire de la commune).

➔ Pour le détail des missions de ces différents corps, voir le chapitre 16, La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

II. Le conseil municipal

Le conseil municipal, organe compétent pour régler par ses délibérations les affaires de la commune, connaît des règles de fonctionnement assez souples. Mais quelques principes doivent être scrupuleusement respectés si l'on veut éviter la remise en cause de ses décisions. Le conseil municipal se réunit à la mairie au moins une fois par trimestre. Cependant, le maire peut le réunir chaque fois qu'il le juge utile. Il peut également provoquer cette réunion sur demande motivée du préfet ou d'un certain nombre de conseillers municipaux (la majorité dans les communes de moins de 1 000 habitants ou le tiers au moins dans celles de 1 000 habitants et plus).

A. La préparation des séances du conseil municipal

1) La date de la convocation

Il revient au maire de fixer la date du conseil municipal. Il est néanmoins tenu par un délai de trente jours maximum lorsqu'il le réunit sur demande du préfet ou de conseillers municipaux dans les cas visés ci-dessus (délai qui court à compter de la réception de la demande).

2) La forme de la convocation

Les convocations sont faites par le maire qui les adresse par voie dématérialisée, ou si les conseillers municipaux en font la demande, par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. Elles doivent préciser l'ordre du jour, la date de l'envoi, le jour et l'heure de la séance. À cela s'ajoute, pour les communes de plus de 3 500 habitants, une note de synthèse explicative contenant les éléments essentiels des questions qui seront débattues en séance. Pour les communes de moins de 3 500 habitants, la note de synthèse n'est exigée que lorsqu'une délibération porte sur une installation classée mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

3) Le délai de la convocation

Le délai de convocation imparti au maire varie de trois jours francs minimum (cas des communes de moins de 3 500 habitants) à cinq jours francs minimum (cas des communes de 3 500 habitants et plus). Celui-ci peut être ramené à un jour franc en cas d'urgence (un délai exprimé en « jours francs » ne prend en compte ni le jour d'envoi de la convocation ni le jour de réception de celle-ci).





FOCUS

L'envoi dématérialisé des convocations

Désormais, le maire procède directement aux envois des convocations par voie dématérialisée, tout en laissant la possibilité aux conseillers municipaux qui le souhaitent de recevoir la convocation par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.

Par ailleurs, l'envoi de la convocation à tous les conseillers municipaux en exercice étant obligatoire, il appartient aux responsables municipaux de veiller à la mise en place d'un système de contrôle d'accusé de réception et de lecture des messages permettant de s'assurer de la transmission des documents en temps voulu. Le recours à un accusé de réception est ici fortement conseillé afin de prouver l'envoi de la convocation, en cas de contestation.



ATTENTION !

Le maire est seul maître de l'ordre du jour.

La demande d'inscription d'une question doit être adressée au maire, par les conseillers municipaux, dans les délais et conditions fixés par le règlement intérieur du conseil municipal (voir supra) ou par une délibération.

Le maire ne peut accepter l'examen d'une question présentée en cours de séance par un conseiller, sauf si elle est mineure et se rattache aux « questions diverses ».

L'enregistrement sonore ou audiovisuel des séances est possible. Et si le maire ne peut les interdire d'une manière générale et absolue, il peut néanmoins en réglementer l'usage afin qu'ils ne troublent pas la sérénité des débats.

B. Le déroulement des séances du conseil municipal

1) Le quorum

Condition de validité des délibérations du conseil municipal, le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance mais aussi à l'occasion de l'examen de chaque question. Ceci signifie qu'au moins la majorité des membres en exercice doit être effectivement physiquement présente.

S'il n'est pas atteint, il revient au maire de lever la séance.

Deux possibilités s'offrent alors à lui :

- soit il provoque une seconde réunion, qu'il convoque dans un délai d'au moins trois jours francs, pour laquelle aucune condition de quorum ne sera alors exigée, celle-ci devant se tenir rapidement ;
- soit il convoque une nouvelle réunion du conseil municipal, plus tard, qui supposera le respect du quorum.

2) Les débats

Les séances sont publiques, toute personne pouvant être présente, à charge pour elle de rester silencieuse. Titulaire du pouvoir de police de l'assemblée, le maire peut ordonner l'expulsion de tout individu perturbant l'ordre public. Cependant, le conseil municipal peut décider de se réunir à huis clos. Cette décision est prise à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Un conseiller municipal prévoyant d'être absent peut donner pouvoir écrit de voter en son nom à l'un de ses collègues. Ce dernier ne peut détenir qu'un seul pouvoir, valable pour trois séances consécutives du conseil municipal mais qui peut être prolongé en cas de maladie dûment constatée.

La durée des séances est fixée librement. Les débats qui portent sur les sujets mis à l'ordre du jour, sauf questions diverses d'intérêt mineur, s'y déroulent sous la présidence du maire. Dans certains cas toutefois, le maire ne peut assurer cette présidence (notamment lorsque son compte administratif est débattu).

Le conseil municipal élit alors son président et cette présidence se limite à la partie de séance durant laquelle le compte administratif est examiné.

Un secrétaire, nommé à chaque séance par le conseil parmi ses membres, assure la rédaction du procès-verbal (il peut être aidé par une personne extérieure telle que le secrétaire de mairie ou le directeur général des services).

À l'occasion de ces débats, des questions orales relatives aux affaires de la commune peuvent être posées par des conseillers municipaux dans les conditions fixées par le règlement intérieur, dans les communes de 1 000 habitants et plus. Ces questions peuvent également être formulées par écrit avant la séance.

Des commissions peuvent être formées sur décision du conseil municipal. Leur rôle se limite cependant à un travail d'étude et de préparation des affaires sur lesquelles le conseil municipal sera amené à délibérer.

➡ Voir chapitre 1, Les premières décisions



3) Les votes

Aucune forme de scrutin n'étant imposée, une délibération peut être adoptée « à main levée » ou au scrutin public. Il n'est même pas nécessaire qu'un vote formel ait lieu dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constaté par le maire. Cela étant, afin d'écarter tout contentieux, il semble plus sage d'inviter le conseil municipal à exprimer clairement sa volonté. Ainsi, il peut être opportun de recourir au scrutin public (ex : chaque conseiller, à l'appel de son nom, indique le sens de son vote).

Ce scrutin public peut être demandé par le quart des membres présents du conseil sur un vote particulier. Il peut aussi être procédé au vote au scrutin secret (ex : utilisation de bulletins sans signe particulier et d'une urne) lorsque le tiers des membres présents le réclame, sur proposition du maire avec l'accord du tiers du conseil municipal ou, souvent, en cas de nomination.

S'il y a demande simultanée pour un scrutin public et un scrutin secret, c'est ce dernier qui est retenu.

4) Fin de la séance

Le maire assurant la présidence de la séance, il lui revient d'en prononcer la levée (ou la suspension, brève interruption, par exemple sur demande d'un groupe minoritaire).

➡ Voir le modèle de règlement intérieur sur www.amf.asso.fr / réf. CW7665

C. La publicité des délibérations du conseil municipal

Une fois la séance du conseil municipal terminée, plusieurs dispositifs légaux permettent d'assurer sa publicité auprès des tiers.

Il y a tout d'abord le procès-verbal de séance, document écrit (rédigé par le secrétaire de séance au cours de chaque séance) qui relate tous les faits constituant la séance. Il doit faire mention du nom des votants et du sens de leurs votes, en cas de scrutin public, et préciser la date et l'heure de la séance, la présidence, le nom du secrétaire, le nombre de conseillers présents, représentés, les affaires débattues et les décisions prises.

Les délibérations sont par ailleurs inscrites par ordre de date sur un registre des délibérations, coté et paraphé par le maire. Les délibérations portées au registre sont signées par tous les membres présents à la séance. Dans un délai d'une semaine suivant la tenue du conseil, un compte rendu (plus ou moins simplifié par rapport au procès-verbal), qui relève du maire et non du conseil municipal, fait l'objet d'un affichage à la porte de la mairie et d'une mise en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe. Une insertion dans la presse locale peut être envisagée. Elle est d'ailleurs obligatoire s'agissant de délibérations touchant à l'interventionnisme économique ou approuvant une convention de délégation de service public. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations sont, en outre, obligatoirement publiées dans un recueil des actes administratifs.



FOCUS

Le règlement intérieur

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent l'installation du conseil municipal. C'est au conseil municipal de l'établir. Dans cette attente, pour faciliter son fonctionnement interne, le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau.

Il doit fixer les règles d'organisation du débat sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur les engagements pluriannuels envisagés, les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés, la fréquence, les règles de présentation et d'examen des questions orales, les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité dans le bulletin municipal, les règles relatives à la création et au fonctionnement d'une mission d'information et d'évaluation. Il peut bien entendu fixer d'autres règles relatives au fonctionnement du conseil municipal (ex. : accès aux dossiers, modalités d'enregistrement sonore ou audiovisuel des débats, modalités de présentation des comptes rendus et des procès-verbaux de séance).

Les communes de moins de 1 000 habitants sont libres d'établir ou pas un tel règlement qui, dans les faits, peut s'avérer très utile pour un fonctionnement apaisé du conseil municipal.



Cette publication est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Ces formalités de publicité ne suffisent pas à rendre une délibération exécutoire. Il faut en effet, pour nombre d'entre elles, qu'elles soient également transmises au préfet pour qu'il exerce son contrôle de légalité.

Par ailleurs, lorsqu'elles contiennent des décisions à caractère individuel, les délibérations doivent être notifiées aux intéressés qu'elles visent.

Sans le respect de toutes ces procédures (publicité ou affichage ou notification et transmission au contrôle de légalité), la délibération ne peut être exécutée.

Attention : à compter du 7 août 2020, les actes des communes de plus de 50 000 habitants seront obligatoirement transmis au préfet par voie dématérialisée.

➔ *Les modalités de la formation des élus sont en cours de modification à la suite de la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019.*

III. Le personnel communal

À l'égard de la gestion du personnel communal, le rôle du maire se révèle double. Exécutif des décisions du conseil municipal – qui vote les crédits budgétaires et détermine le tableau des effectifs communaux et l'organigramme des services – le maire a aussi un rôle propre : il recrute les agents communaux pour répondre à un besoin qui a été déterminé dans une fiche de poste ; il les nomme, les promeut, leur applique les mesures disciplinaires, le cas échéant, et met, éventuellement, fin à leurs fonctions. De façon plus générale, il gère le personnel communal et ses conditions d'emploi (rémunérations, temps de travail, formation...).



FOCUS

Les conseillers minoritaires

Comme n'importe quel citoyen, tous les conseillers minoritaires bénéficient du droit à communication des documents administratifs de la commune. Au même titre que les autres élus de la commune, ils ont le droit d'être informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération et à ce titre, de se faire communiquer les seuls documents en lien avec les projets qui vont donner lieu à délibération. De même, comme tous les conseillers municipaux, ils ont le droit de consulter en mairie les projets de contrats de service public ou de marchés.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, ils sont, par ailleurs, représentés dans les commissions créées par le conseil municipal, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication, la composition de ces dernières devant respecter le principe de la représentation proportionnelle. Dans ces mêmes communes, si la commune diffuse un bulletin municipal, ils disposent d'un espace d'expression libre, dont les modalités d'utilisation sont définies dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, les élus de l'opposition, comme de la majorité, ont accès à la note de synthèse portant sur les délibérations relatives aux installations classées prévues à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, ils ont accès, comme les conseillers de la majorité, à certaines informations à travers la note explicative de synthèse des dossiers et ont le droit, spécifiquement, de disposer, sans frais, du prêt d'un local commun. Celui-ci peut se situer en dehors de la mairie, selon les moyens de chaque commune, doit permettre l'examen des dossiers et, en tout état de cause, être conforme à son affectation.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, un local peut être affecté à des groupes d'élus, qui peuvent, en sus, bénéficier de diverses prestations (ex. : matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de téléphone, affectation d'une ou plusieurs personnes) prises en charge par la commune dans une certaine limite.

Enfin, comme ceux de la majorité, les élus de l'opposition ont accès à la formation dans les conditions définies par le conseil municipal.



Pour ce faire, différents organes de gestion et de consultation sont à sa disposition.

➡ Pour plus d'informations : www.amf.asso.fr/rubrique
« Statut du personnel et ressources humaines »

A. Les différentes catégories d'agents communaux

1 137 407 personnes sont employées par les communes et établissements communaux, parmi les quelque 1,9 million d'agents territoriaux (chiffres 2019). Le maire recrute des fonctionnaires ; sous certaines conditions, il conclut des contrats de droit public, voire, de manière exceptionnelle, des contrats soumis aux dispositions du code du travail.

1) Les fonctionnaires communaux

Les emplois permanents de la commune ont vocation à être occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative. Ces derniers relèvent des lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale et de nombreux décrets d'application. Le statut de la fonction publique est organisé en sous-ensembles (filière, catégorie, cadre d'emploi, grade) et répond au système dit de la carrière : tout fonctionnaire est en principe recruté par concours, en qualité de stagiaire dans un grade, appartenant à un cadre d'emplois (adjoint administratif, adjoint technique, rédacteur...) ; il a vocation à être titularisé à l'issue d'une période probatoire, généralement d'un an : le fonctionnaire est alors réputé titulaire de son grade et non de son emploi, ce qui explique qu'il conserve son statut même s'il change d'emploi au sein de la commune ou d'employeur. Par ailleurs, le statut organise une progression de la carrière du fonctionnaire et donc de sa rémunération : ce dernier bénéficie ainsi de manière automatique d'avancement d'échelons ; de manière plus occasionnelle, il pourra prétendre au bénéfice d'avancement dit de grade ou au titre de la promotion interne. Il revient au maire d'affecter les agents sur leurs emplois et de décider de leurs avancements en tenant compte des besoins de la collectivité et de la valeur professionnelle de ces derniers. Tout au long de sa carrière, le fonctionnaire pourra faire preuve de mobilité dans le cadre réglementaire de la mutation, de la mise à disposition, du détachement voire de la disponibilité. La carrière du fonctionnaire s'éteindra notamment pour cause de mise à la retraite, de démission, révocation...

À l'instar de ce qui existe pour les contractuels, un dispositif de rupture conventionnelle est envisageable pour les fonctionnaires à titre expérimental, du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025.

2) Les agents contractuels

Le maire peut recruter, sous certaines conditions, des agents par la voie d'un contrat de droit public, régi par les dispositions du décret 88-145 du 15 février 1988, pour pourvoir des emplois permanents, lorsque la recherche de personnel fonctionnaire est restée infructueuse :

- pour certains emplois de direction, dans les communes de plus de 40 000 habitants ;
- pour le remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou d'un autre agent contractuel dit indisponible (congé annuel, maladie, disponibilité, détachement...)
- en cas de recrutement infructueux d'un fonctionnaire (contrat d'un an, renouvelable une fois) ;
- lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient, toute catégorie confondue (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour tous les emplois et toutes les quotités de temps dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes de plus de 15 000 habitants (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour les emplois à temps non complet, d'une durée n'excédant pas un mi-temps, pour les communes de 1 000 habitants et plus ainsi que les groupements de communes de 15 000 habitants et plus (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI).

Le maire peut également recruter des agents contractuels pour faire face à des besoins dits non permanents, ne justifiant pas la création d'un emploi budgétaire, pour la satisfaction d'un accroissement saisonnier (6 mois maximum sur 12 mois) ou d'un accroissement temporaire d'activité (12 mois maximum sur 18 mois consécutifs) ainsi que pour des opérations ou des projets déterminés (contrat de projet d'une durée comprise entre un an et six ans, sans ouverture sur un CDI).

Le cas des collaborateurs de cabinet doit être mis à part car ils relèvent d'un régime propre dérogatoire



à celui des autres agents contractuels (recrutement, durée du contrat, licenciement et rémunération). À la différence du fonctionnaire, l'agent contractuel relève du système de l'emploi. Il ne bénéficie pas d'une carrière et son contrat détermine ses conditions d'emploi. Si le besoin de la commune disparaît et que l'emploi est supprimé, il sera alors licencié. En cours de contrat, le maire et l'agent contractuel peuvent envisager une rupture dite conventionnelle et en déterminer ensemble les modalités. À l'issue de son contrat d'une durée inférieure ou égale à douze mois, l'agent contractuel pourra bénéficier, le cas échéant d'une indemnité dite de précarité, versée par la commune. Un agent en CDI au sein d'une commune peut envisager une mobilité au sein de la fonction publique territoriale, vers les services de l'État ou les services hospitaliers, tout en conservant la garantie de durée indéterminée.

3) Les autres agents

Les communes peuvent employer d'autres catégories de salariés dans le cadre de textes spécifiques : emplois aidés (par exemple les emplois d'avenir), apprentis, assistants maternels, vacataires (par exemple pour le recensement de la population) et salariés de droit privé (par exemple recrutés par une régie autonome gérant un SPIC).

➡ Voir chapitre 13, II. Emploi

B. Les conditions de travail et de rémunération

Le droit social des agents publics est avant tout marqué par leur situation « légale et réglementaire », c'est-à-dire qu'il n'est pas négociable individuellement.

1) Le temps de travail

Le conseil municipal détermine les règles de fonctionnement des services (durée de travail, cycles, régime des astreintes, heures supplémentaires) en fonction des besoins de la collectivité et en respectant les garanties minimales : une durée quotidienne limitée à 10 heures, un repos de 11 heures par jour, et une amplitude maximale de 12 heures. Le maire est compétent pour déterminer les horaires des agents et leur planning de congés (25 jours pour un agent à temps complet) ; il peut octroyer des autorisations d'absence. Les agents publics sont soumis, sauf exception, aux 35 heures hebdomadaires. Certains agents peuvent être soumis à un cycle annuel (les ATSEM



FOCUS

La mutualisation des personnels entre la commune et son intercommunalité

La mutualisation des agents consiste dans la mise en commun des moyens humains de plusieurs collectivités, au sein d'une seule d'entre elles afin qu'elle effectue une ou plusieurs prestations au profit de toutes.

Le terme de mutualisation ascendante est utilisé lorsque dans le cadre d'un transfert de compétences et dans le souci d'une bonne organisation des services, une commune a décidé de conserver tout ou partie du service concerné puis de le mettre en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Le terme de mutualisation descendante renvoie à un flux inverse. Un EPCI intervient dans les compétences d'une commune membre en lui prêtant ses moyens humains. Dans les deux cas, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée (décret n° 2011-515 du 10 mai 2011).

Enfin, en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

par exemple). La durée légale annuelle du temps de travail s'établit à 1 607 heures par an (journée de solidarité comprise).

2) L'hygiène et la sécurité

La commune est entièrement soumise aux obligations figurant dans le code du travail. Le maire y est assimilé à un chef d'établissement et supporte donc l'essentiel des obligations en la matière. Il lui revient de prendre toute mesure destinée à garantir et prévenir la santé physique et psychique des agents. Il doit notamment faire en sorte d'éviter la survenance d'accidents. Il s'agit d'une obligation de résultat et non de moyens. Il est assisté de conseillers prévention, du médecin de travail mais surtout d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, instituée au sein du comité social territorial.

3) La santé

Les fonctionnaires territoriaux employés de manière permanente plus de 28 heures par semaine relèvent



53

d'un régime spécial, caractérisé par la prise en charge financière de la commune. Les autres catégories d'agents relèvent du régime général de la Sécurité sociale. Les fonctionnaires peuvent bénéficier de congés maladie rémunérés dont la durée varie d'un an à cinq ans maximum selon la gravité de l'affection. Les décisions de placer, renouveler ou mettre fin à la situation médico-administrative des agents sont prises par le maire, très généralement après la consultation obligatoire d'une instance médicale (comité médical ou commission de réforme lorsque le dossier concerne une maladie ou un accident imputable au service). Les communes peuvent s'assurer contre le risque maladie de leurs fonctionnaires. Tous les agents bénéficient d'un droit au reclassement en cas d'inaptitude physique à leur emploi. Enfin, depuis 2011, toutes les communes peuvent contribuer financièrement à la protection sociale complémentaire de leurs agents (mutuelle et prévoyance).

4) La rémunération des agents publics

Après service fait, un agent public a droit à une rémunération essentiellement constituée d'éléments réputés obligatoires. À ce titre, il bénéficie d'un traitement de base, dit indiciaire, déterminé par référence à des grilles établies au niveau national, propres à chaque cadre d'emplois. À ce traitement s'ajoutent des compléments obligatoires tels que l'indemnité de résidence, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et le supplément familial de traitement (SFT), lorsque les conditions pour en bénéficier sont remplies. Le conseil municipal peut également voter l'attribution de primes liées aux fonctions, à l'expertise et à l'engagement professionnel des agents ; il revient au maire de fixer le montant individuel pour chaque agent dans le respect des critères et conditions décidés par le conseil municipal (prise en compte de l'absentéisme...). D'autres revenus en nature ou en espèces peuvent également être versés à condition que le conseil municipal ait validé le principe et inscrit les crédits nécessaires au budget (avantages en nature ou action sociale, cette dernière constituant d'ailleurs une dépense obligatoire).



FOCUS

Égalité femmes-hommes

S'agissant du personnel et en fonction de la strate des communes, des obligations de nominations équilibrées peuvent exister au sein de la direction générale.

Pour toutes les communes, il faut veiller à l'égalité professionnelle (rémunération, promotion...), à la prévention de toutes formes de harcèlement et à la mixité au sein des métiers (police municipale, crèche...).

C. Les métiers territoriaux et la formation

La nécessaire adaptation des agents publics aux besoins évolutifs du service public oblige à connaître les métiers et formations disponibles.

1) Les métiers de la fonction publique territoriale

Les collectivités locales offrent une très grande diversité de métiers : près de 235 selon le répertoire des métiers élaboré par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et régulièrement mis à jour. Dans chaque commune, ce répertoire peut inspirer l'établissement d'un répertoire local mais surtout servir de base à la rédaction des fiches de poste des agents. Si les fiches de poste ne sont pas prévues par les textes de la fonction publique, elles constituent le support de nombreux actes de gestion comme l'évaluation, l'attribution d'un régime indemnitaire, l'avancement ou le reclassement professionnel. C'est le maire qui établit la fiche de poste en collaboration avec chaque agent afin que cette dernière corresponde au mieux aux besoins de la collectivité ainsi qu'à sa réalité professionnelle.

2) La formation

Tous les fonctionnaires et contractuels (si la durée du CDD est supérieure à un an) bénéficient d'une formation initiale minimum obligatoire dès leur nomination ou recrutement ainsi que de formations au management dès lors qu'ils accèdent pour la première fois à des fonctions d'encadrement. Tous les agents publics jouissent également d'un droit à la formation continue, tout au long de leur vie ; ils peuvent en outre utiliser leurs droits acquis au titre de leur Compte personnel de formation (CPF).

La formation permet de s'adapter aux nouvelles conditions professionnelles, d'accroître les compétences ou encore de se préparer aux concours administratifs. Chaque commune doit élaborer un plan de formation.



Ce plan a pour objectif d'anticiper l'évolution des métiers au sein de la collectivité, de tracer des perspectives d'évolution des compétences et d'établir une programmation des départs en formation. C'est le maire qui autorise les formations des agents.

➡ Voir le focus *Le contrat d'apprentissage*, chapitre 13, II. *Emploi*.

D. Les organes de gestion et de participation

Si le maire et le conseil municipal ont des compétences distinctes, celles-ci s'exercent le plus souvent avec la participation d'organes propres à la fonction publique, tant en interne qu'en externe.

1) En interne

a) Les commissions administratives paritaires (CAP) et la commission consultative paritaire (CCP)

Composées de représentants d'élus locaux et du personnel, les CAP donnent des avis sur certaines questions d'ordre individuel, dites défavorables, résultant de l'application du statut général des fonctionnaires : licenciement en cours de stage, refus de temps partiel, refus de démission, contestation d'une évaluation professionnelle, mesure disciplinaire... Les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des agents contractuels relèvent de la Commission consultative paritaire (CCP), composée à l'identique de la CAP. Ces instances sont créées auprès des collectivités non affiliées ou affiliées volontairement et auprès des centres de gestion pour les agents des autres collectivités.

b) Les comités techniques (CT)

Chaque collectivité comptant plus de cinquante agents doit en être dotée. Composés de représentants de la commune et du personnel, les CT sont consultés sur l'organisation des services, la durée et l'aménagement du temps de travail ainsi que sur les suppressions d'emplois et, de manière générale, sur toutes les décisions qui ont un impact collectif sur les agents. Pour les collectivités comptant moins de cinquante agents, le CT du centre de gestion est compétent.

c) Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Composé de représentants de la commune, du personnel et de techniciens (médecin du travail notamment), le CHSCT est obligatoire dans toutes les collectivités comptant au moins cinquante agents. Le CHSCT est consulté pour avis sur les sujets d'ordre général intéressant la protection de la santé physique

et mentale et de la sécurité des agents, l'amélioration des conditions de travail, l'analyse des risques professionnels ou encore les projets importants d'introduction de nouvelles technologies.

Lors des prochaines élections professionnelles de 2022, les CT et les CHSCT fusionneront en une instance unique et deviendront les comités sociaux territoriaux (CST). Pour les collectivités comptant moins de cinquante agents, le CST du centre de gestion sera compétent. Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail sera obligatoirement créée dans les collectivités comptant au moins 200 agents. Les CST seront alors consultés sur les lignes directrices de gestion.

2) En externe au niveau local et national

a) Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Dirigé paritairement par des représentants des élus et des organisations syndicales de fonctionnaires, cet établissement national a pour mission essentielle la formation des personnels (fonctionnaires, contractuels, apprentis, contrats aidés). Le CNFPT assure, par ailleurs, des missions de gestion relatives à certains cadres d'emplois supérieurs de la fonction publique territoriale (concours, offres d'emploi, prise en charge...). Les communes comptant au moins un agent à temps complet sont obligatoirement affiliées au CNFPT et règlent une cotisation annuelle plafonnée à 0,9 % de leur masse salariale. Le CNFPT finance aussi 50 % de la formation des contrats d'apprentissage signés après le 1^{er} janvier 2020 ; les 50 % restants étant à la charge de la commune.

b) Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Dirigés par des représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés, les centres de gestion existent au niveau de chaque département (sauf dans la région parisienne qui compte deux centres interdépartementaux de gestion). Les communes et établissements publics communaux employant moins de 350 fonctionnaires à temps complet sont obligatoirement affiliés ; les autres collectivités peuvent s'affilier volontairement. Pour l'exercice des missions obligatoires, une cotisation obligatoire est versée par les collectivités et établissements affiliés. Assise sur la masse salariale, le taux est fixé par le conseil d'administration, dans la limite d'un maximum de 0,80 %. Les missions supplémentaires à caractère facultatif donnent lieu soit à une cotisation additionnelle, soit à un financement par convention.





FOCUS

La fin anticipée des plus hauts emplois de direction et des emplois de cabinet

Les emplois de direction dits « fonctionnels » (directeur général des services, directeur général adjoint, directeur des services techniques) peuvent être pourvus par des fonctionnaires de catégorie A ou des contractuels pour les collectivités de plus de 40 000 habitants. Pour le fonctionnaire détaché sur un emploi fonctionnel, il ne peut être mis fin aux dites fonctions qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination, soit l'élection du maire. Pendant cette période de transition, le fonctionnaire peut rechercher une nouvelle affectation, en mobilisant le cas échéant les moyens de la collectivité. La fin de fonctions obéit à une procédure préalable réglementaire : entretien avec le maire, information du conseil municipal et du centre de gestion (CDG) ou du CNFPT ; cette décision doit être motivée. Si la commune ne peut lui offrir d'emploi correspondant à son grade, l'agent peut demander soit à être reclassé (il sera placé un an en surnombre puis pris en charge par le CDG ou le CNFPT), soit à percevoir une indemnité de licenciement, soit à bénéficier, de droit, d'un congé spécial avant départ en retraite s'il remplit les conditions. En cas de prise en charge par le CDG ou le CNFPT, la commune est redevable d'une contribution qui sera dégressive. Pour le contractuel recruté sur un emploi fonctionnel, le terme du contrat ou le licenciement motivé avant son terme marquera la fin de fonctions.

Sur les emplois de collaborateur de cabinet, le maire ne peut y nommer que des agents contractuels et il peut mettre fin à leurs fonctions en cours de mandat, notamment pour perte de confiance. L'expiration du mandat met fin automatiquement aux fonctions de l'agent.

À travers leurs nombreuses missions obligatoires et facultatives, les centres de gestion ont un rôle essentiel dans la gestion des agents territoriaux. Ils recueillent les déclarations de créations et de vacances d'emplois de toutes les collectivités et font fonctionner une « bourse de l'emploi ». Ils tiennent à jour les dossiers individuels des fonctionnaires des collectivités affiliées, assurent le fonctionnement des commissions administratives paritaires, des comités techniques (qui deviendront des « comités sociaux territoriaux » à partir de 2022), des conseils de discipline, le secrétariat des comités médicaux et des commissions de réforme. Ils organisent les concours et les examens professionnels de la plupart des cadres d'emplois.

Les centres de gestion peuvent également, à la demande des collectivités, assurer toute tâche administrative de gestion des agents, mettre des agents à disposition des communes pour des remplacements ou des missions temporaires, gérer un service de médecine préventive, souscrire des contrats d'assurance statutaire garantissant les collectivités lorsque leurs personnels sont indisponibles (maladie, accident du travail...), assurer un service de conseil en matière d'hygiène et sécurité du travail, etc.

c) Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

Composé paritairement de représentants des collectivités employeurs et des organisations

syndicales, le CSFPT est consulté sur tout projet de texte relatif à la fonction publique territoriale et sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.



ATTENTION !

L'agent communal et l'assurance chômage

Attention, tous les agents d'une commune ont droit aux allocations chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, qu'ils soient fonctionnaires (titulaires, stagiaires), ou contractuels, dès lors qu'ils sont involontairement privés d'emploi : fin de CDD, démission pour un motif légitime, licenciement pour inaptitude, non titularisation, maintien en disponibilité faute d'emploi vacant...

Pour ses seuls agents contractuels, la commune peut décider d'adhérer au régime d'assurance chômage. Dans ce cas, si ces agents sont involontairement privés d'emploi, ils seront intégralement pris en charge et indemnisés par Pôle Emploi. Si la commune n'a pas souhaité adhérer, il lui reviendra de les indemniser directement. Pour les fonctionnaires, aucune adhésion au régime d'assurance chômage n'est envisageable : en cas de perte involontaire d'emploi (maintien en disponibilité faute d'emploi vacant, rupture conventionnelle...) ; ils devront directement être indemnisés par la commune au titre des allocations chômage.



IV. Les responsabilités du maire et de la commune

Schématiquement, l'activité de l'administration municipale recouvre des actes administratifs (délibérations, arrêtés...), quelques actes privés (actes de gestion du domaine privé de la commune) et des agissements matériels (exécution de travaux, de services...).

Les actes peuvent être annulés par les juges et l'exécution de ces actes ou celle des agissements matériels peut être suspendue (référé suspension), voire arrêtée définitivement.

Mais ces actes et agissements peuvent, en sus, mettre en jeu plusieurs types de responsabilités susceptibles d'être retenues, aussi bien à l'encontre de la commune que des personnes physiques qui agissent au nom ou dans l'intérêt de celle-ci.

■ Quelles personnes peuvent être responsables ?

- La commune, en tant que personne morale, pour certaines infractions ou pour les dommages causés à autrui par ses représentants et agents (élus et personnel communal) qui commettent des fautes de service, par ses activités ou par ses biens.
- Les représentants ou agents de la commune, personnellement (sur leurs deniers propres) en tant que personnes physiques, dans deux hypothèses :
- soit à la suite d'un acte ou d'une activité personnelle irrégulière qui n'a strictement rien à voir avec l'activité administrative qu'ils exercent dans la commune (coups et blessures infligés par un agent à sa femme au cours d'une scène de ménage dans le hall de la mairie) ;
- soit à l'occasion de l'exercice de l'activité administrative parce que l' élu ou l'agent communal a commis, dans cette activité :
 - ou bien une faute suffisamment grave pour être considérée comme « détachable du service » administratif (faute inspirée par la malveillance, par l'intérêt personnel, ou faute si grossière qu'un agent même médiocre ne l'aurait pas commise) ;
 - ou bien une irrégularité comptable ou financière ;
 - ou bien une infraction pénale (à certaines conditions).

■ Quelles responsabilités ?

Quatre types de responsabilités peuvent être encourus par la commune, par ses représentants ou par ses agents : administrative devant le juge administratif, civile face au juge civil, pénale face au juge répressif, comptable et financière devant le juge des comptes et la cour de discipline budgétaire et financière.

- Les responsabilités administrative et civile donneront lieu le plus souvent à l'octroi de

dommages et intérêts en réparation du préjudice subi par les requérants.

- La responsabilité pénale conduit à des sanctions pénales (peine d'amende par exemple) destinées à punir les auteurs d'infraction. Ces sanctions peuvent être infligées à la commune en tant que personne morale, mais uniquement dans certains domaines d'activité. Elles peuvent également concerner les agents de la commune ou ses élus, dont le maire au premier chef.
- La responsabilité comptable et financière est sanctionnée par des amendes (non pénales).

A. La responsabilité de la commune

1) Définitions des différentes responsabilités

■ La responsabilité pour faute

Généralement, le juge administratif demande aux victimes de prouver que le maire ou les services de la commune ont commis une simple faute de service (à ne pas confondre avec la faute personnelle) : service mal organisé, mauvais fonctionnement, décision illégale, qui serait à l'origine du dommage dont elles se plaignent. Lorsque cette faute relève d'une activité administrative particulièrement délicate ou difficile à mener (dommages causés à l'occasion de la lutte contre l'incendie ou d'opération de police...), le juge exige qu'elle soit d'une certaine gravité, et donc qu'il s'agisse d'une faute lourde.

■ La responsabilité sans faute

Elle peut être imputée à la commune alors même que les dommages causés ne découlent d'aucune faute de service. Le dommage subi doit être en lien avec une activité de l'administration. C'est le cas lorsque des collaborateurs bénévoles du service public (sauvetage, aide au service de lutte contre l'incendie...) sont victimes d'accident lors de leur intervention. C'est aussi le cas lorsqu'un préjudice résulte d'une décision légale et régulière du maire ou du conseil municipal (par exemple, lorsqu'un commerçant voit son activité réduite du fait de travaux réalisés par la commune).

2) La mise en jeu de la responsabilité contractuelle

Elle peut être mise en jeu en cas de violation d'une obligation prévue par le contrat : par exemple lorsque la commune, maître d'ouvrage, a pris des sanctions irrégulières, ou encore lorsque l'entrepreneur ne respecte pas les délais. La réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice subi.

Dans le domaine des travaux publics, deux autres responsabilités sont également du ressort des tribunaux administratifs : la responsabilité décennale du constructeur et la garantie biennale.



3) La responsabilité de la commune pour dommages de travaux publics

Cette notion de dommages de travaux publics est très large et couvre toutes sortes de préjudices : ceux subis à l'occasion d'un chantier (construction, démolition, entretien...), par la seule présence d'un ouvrage public (trouble de jouissance, dépréciation d'une propriété...) ou de son fonctionnement défectueux (fumées d'un dépôt d'ordures ménagères), par l'absence de travaux qui auraient dû être réalisés (réfection de voirie).

Si la victime est un usager de l'ouvrage public concerné (par exemple, automobiliste ou cycliste circulant sur une voie), elle n'aura qu'à prouver, pour obtenir réparation, le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le dommage, sans avoir à établir une faute de la commune ; toutefois, cette dernière pourra s'exonérer en prouvant qu'il n'y a pas eu défaut d'entretien normal de l'ouvrage.

Si la victime est un tiers par rapport à l'ouvrage public incriminé (arbre implanté sur une voie communale, tombant sur le toit de la maison d'un riverain), la commune pourra être reconnue responsable selon le régime de responsabilité sans faute, mis en œuvre selon des conditions particulières (préjudice anormal et spécial).

4) Les cas d'atténuation de la responsabilité

Il s'agit de quatre cas bien précis :

- en cas de force majeure, c'est-à-dire lorsque les dommages sont provoqués par des événements extérieurs imprévus et irrésistibles (mais le juge accepte rarement cette explication) ;
- en cas de faute de la victime, due à son imprudence, son inattention ou sa maladresse ;
- la commune peut également faire valoir le fait du tiers, lorsque le dommage est provoqué par le comportement d'une personne étrangère à l'administration communale. Cet argument n'est toutefois pas reconnu en matière de travaux publics ;
- enfin, la commune peut invoquer le cas fortuit face à un événement imprévisible, irrésistible et interne dont la cause est inconnue (par exemple, en cas de rupture brusque d'une pièce mécanique ou d'incendie d'origine inconnue).

B. La responsabilité civile et pénale du maire

Dans l'exercice de leurs fonctions, les maires peuvent engager leur responsabilité personnelle à plusieurs titres : civil, comptable et financier, pénal.

1) La responsabilité civile liée à la fonction d'administration locale et de représentant de la commune

Pour déterminer le type de responsabilité encourue par le maire, le juge administratif doit distinguer la nature de la faute commise : faute de service ou faute personnelle.

La responsabilité personnelle du maire ne peut être engagée que pour faute personnelle.

Elle peut résulter d'actes très divers :

- décisions illégales (par exemple, le maire qui insère dans une délibération du conseil municipal des « qualifications outrageantes et des imputations de faits déterminés, de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération d'autrui ») ;
- attestations ou renseignements de nature diffamatoire (par exemple, afficher les motifs de certaines radiations de la liste électorale, insérer au procès-verbal du conseil municipal un rapport de commissaire de police contenant des faits portant atteinte à la considération d'une personne...) ;
- agissements matériels (travaux...).

2) La responsabilité pénale du maire

La responsabilité pénale des élus peut se trouver mise en jeu qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la distinction n'étant pas prise en compte dans ce type de responsabilité.

Cette responsabilité pénale est encourue :

- d'une part, pour des infractions prévues spécialement pour les personnes exerçant une fonction publique (élus, fonctionnaires) ; on y trouve les délits de prise illégale d'intérêts, concussion, corruption, favoritisme, entrave à l'exécution des lois...
- d'autre part, pour les infractions prévues par les textes applicables à n'importe quel justiciable (homicide ou blessures involontaires, mise en danger délibérée d'autrui, etc., mais aussi les atteintes à l'environnement en matière d'eau, déchets et installations classées, bruit, ou encore fichiers informatiques illicites...).

C'est dans cette seconde catégorie que les risques sont les plus nombreux, mais il s'agit le plus souvent de délits non intentionnels qui, lorsqu'ils sont commis par le maire, le sont le plus souvent indirectement. Depuis la loi du 10 juillet 2000, une faute caractérisée, c'est-à-dire assez grave, doit être démontrée pour retenir la responsabilité.

Ce texte législatif important a rendu possible, dans certains cas, l'exonération de la responsabilité pénale des auteurs indirects d'une infraction non intentionnelle.



Désormais, selon l'article 121-3 du code pénal, il y a délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Par ailleurs, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.



FOCUS

Protection des données personnelles - RGPD

Les services d'une commune traitent ou, en d'autres termes, recueillent, conservent et exploitent une quantité importante de données dont certaines ont un caractère personnel, telles que celles relatives à l'état civil, aux listes électorales, aux aides sociales ou aux services en ligne. La protection de ces données est un facteur de transparence vis-à-vis des administrés et un gage de sécurité juridique pour les élus qui sont désormais responsables des fichiers utilisés au sein de la collectivité.

Depuis le 25 mai 2018, les communes et les intercommunalités doivent en effet respecter le règlement général sur la protection des données (RGPD) et désigner un délégué à la protection des données (DPD).

Pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles, la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) a élaboré, à leur attention, un guide de sensibilisation au RGPD.

➡ Voir sur www.amf.asso.fr/Dossiers/Organisation-et-gestion-communales/RGPD

C. La responsabilité financière du maire

Dans le cadre de ses attributions financières, le maire peut voir sa responsabilité engagée à deux titres : être déclaré comptable de fait lorsqu'il commet une gestion de fait ou être mis en cause par la Cour de discipline budgétaire et financière.

1) La gestion de fait

La gestion de fait consiste à manier ou détenir des deniers publics sans y avoir été habilité. Or, le maire est l'ordonnateur de la commune (il donne les ordres de dépense et de recette des deniers publics) et ne peut donc manier directement les deniers publics de la commune sans commettre une gestion de fait.

➡ Voir chapitre 5, II. Les contrats de la commune

■ Les modalités

La gestion de fait peut avoir lieu en recettes ou en dépenses :

- en recettes : par encaissement des recettes d'un service ou d'un équipement public (par exemple celles de la buvette d'une fête communale organisée par la commune dans la salle des fêtes encaissées par un agent municipal non régisseur de recettes ; ou celles d'un camping géré par la commune et encaissées de la même façon ; ou celles versées par les occupants d'emplacements sur les trottoirs à l'occasion d'une foire à la brocante...)
- en dépenses : la gestion de fait consiste à payer une dépense publique qui ne correspond pas à la réalité (mandat fictif) concernant soit la date de la prestation (pièce justificative antidatée pour faire supporter au budget précédent le montant d'un marché qui relèverait du suivant), soit le montant de la prestation (remise accordée non portée sur la facture), soit la prestation elle-même (elle n'est pas en réalité celle indiquée), soit enfin la personne du créancier destinataire du paiement.

■ La gestion de fait et associations

Le terrain de prédilection de la gestion de fait se situe dans les relations entre la commune et les associations. En principe, les subventions versées par une commune à une association indépendante deviennent des deniers privés en lui parvenant lorsque ceux-ci sont utilisés conformément à ses statuts et aux conditions éventuellement posées pour l'octroi de ces subventions. Mais ils demeurent publics, donc avec un risque de gestion de fait (non seulement pour les dirigeants de l'association, mais encore pour le maire qui



a ordonnancé la subvention), lorsque ladite association n'est qu'une émanation d'une personne publique (de la commune par exemple si son conseil d'administration est majoritairement composé d'élus et de personnels communaux), ou si elle n'existe pas juridiquement (association non déclarée ou ne fonctionnant pas en réalité) ou ne pouvait légalement être subventionnée (association religieuse par exemple).

■ Sanctions

En sus des nécessaires mesures de régularisation des opérations irrégulièrement effectuées, la personne déclarée définitivement gestionnaire de fait par la Chambre régionale des comptes est passible d'amendes sur ses deniers personnels (qui n'ont pas un caractère pénal).

▲ ATTENTION !

Le risque de gestion de fait concerne non seulement celui qui manie ou conserve lui-même irrégulièrement des deniers publics mais aussi ceux qui ont ordonné l'opération constitutive de gestion de fait, l'ont organisée, s'y sont prêtés (s'en sont rendus complices en quelque sorte) ou la poursuivent (suivant les décisions du maire précédent par exemple). Ce risque peut être encouru notamment dans les relations entre communes et associations.

2) La mise en cause du maire devant la Cour de discipline budgétaire et financière

Même si les cas sont rares, le maire peut être poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière. C'est possible dans deux cas, dans lesquels il peut être condamné au versement d'une amende :

- soit en tant que président d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale ou d'une association para-administrative, si cette fonction n'est pas « l'accessoire obligé » de son mandat de maire (ce qui est le plus souvent le cas). Les articles L 313-1 et suivants du code des juridictions financières définissent les infractions (elles ont trait à des règles fiscales et aux règles gouvernant l'exécution des recettes et dépenses publiques ou à la gestion des biens publics) ;
- soit en tant qu'ordonnateur local, mais seulement pour quelques infractions étroitement définies : octroi à un tiers d'un avantage injustifié en réquisitionnant le comptable public pour faire procéder au paiement (paiement d'heures supplémentaires non effectuées par un agent

communal par exemple) ; refus d'exécuter une décision de justice (condamnant la commune à payer des dommages et intérêts par exemple).

V. Les assurances communales

A. L'obligation d'assurance

Elle se limite :

- pour l'assurance de responsabilité : à la protection juridique et fonctionnelle des élus (maire, adjoint au maire et conseiller municipal délégué), à l'assurance automobile, à celle des engins de remontées mécaniques et des épreuves sportives sur la voie publique, à l'accueil des mineurs dans le cadre de colonies de vacances ou de centres de loisirs ;
- pour l'assurance « dommage aux biens » : à l'assurance dommage-ouvrages lorsque la commune réalise des bâtiments à usage d'habitation.

▲ ATTENTION !

La mise en concurrence des offres de contrats d'assurance est obligatoire !

➔ Voir le « Guide des bonnes pratiques Marchés publics d'assurance » sur www.economie.gouv.fr

B. L'assurance responsabilité civile générale de la commune

Elle est destinée à couvrir les conséquences pécuniaires de la responsabilité administrative ou civile de la collectivité, du fait de l'exercice de ses activités et de ses compétences. Il peut s'agir :

- des conséquences pécuniaires en raison de dommages résultant d'accidents subis par les élus ou les agents, dans l'exercice de leurs fonctions ;
- de la réparation des préjudices résultant de violences, menaces ou outrages aux élus, à leur famille et aux agents communaux ;
- des dommages causés par le fonctionnement ou le mauvais fonctionnement de l'ensemble des services publics communaux (cantine, salle communale des fêtes, écoles, service d'enlèvement des ordures ménagères, foires et marchés...) ;
- des dommages causés aux tiers, issus du défaut d'entretien du domaine de la collectivité (bâtiments ou équipements publics, voirie...) ;

- des dommages causés du fait des élus, agents ou collaborateurs de la collectivité locale, notamment en cas de faute personnelle commise dans l'exercice de leurs fonctions ;
- des dommages survenant lors de la mise en fourrière des véhicules terrestres...

CONSEIL PRATIQUE

Une fois les contrats d'assurance établis, il convient d'en organiser le suivi.

Le patrimoine et les risques de la commune évoluent : construction d'un nouveau bâtiment, vieillissement d'un autre, inondations plus fréquentes, etc. Les garanties doivent être modifiées en conséquence.

Pour éviter, par exemple, qu'un bâtiment ne soit assuré deux fois dans deux contrats différents ou qu'un bâtiment détruit ne soit encore garanti, il est indispensable de confier à un seul service le suivi de l'ensemble des contrats souscrits par la commune.

C. L'assurance « dommages aux biens »

Elle permet de s'assurer contre la disparition des biens de la commune ou leur détérioration, suite à un incendie, un dégât des eaux, un vol ou une catastrophe naturelle. Les risques à assurer varient selon les particularités propres à chaque collectivité (taille, situation géographique...). Il est indispensable de procéder à un inventaire détaillé du patrimoine communal pour connaître précisément la nature, la situation, l'affectation, la valeur et la surface des biens à assurer. Cet inventaire est utile à la détermination des besoins en vue de la passation du marché public qui suivra. Il est essentiel d'adapter les montants de garantie aux risques réellement encourus par la collectivité. Par patrimoine, il faut entendre tous les biens immobiliers de la commune : mairie, salle des fêtes, école, église (si elle appartient à la commune), musée, maison des jeunes, bibliothèque, marché couvert, abattoir, station d'épuration, etc., mais aussi tous les meubles et matériels lui appartenant : équipements de bureau, archives, véhicules, engins à moteur, mobilier, tableaux, ouvrages, objets précieux...



FOCUS

Catastrophes naturelles

La demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par la commune peut être saisie au moyen d'un formulaire dématérialisé depuis le site internet du ministère de l'Intérieur. <https://www.icatnat.interieur.gouv.fr/mairie/accueil/>

➡ Voir chapitre 9, V. Les risques naturels.

D. La couverture de la responsabilité pénale de la commune

Les communes sont responsables devant le juge pénal des « *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ». Il s'agit des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et des atteintes aux biens, commises à l'occasion d'actes accomplis pour le compte de la personne morale. Les sanctions pénales (amendes) ne peuvent être prises en charge par l'assurance. En revanche, les frais d'avocat et de défense peuvent être couverts par une police « protection juridique ». Cette garantie doit être annexée au contrat responsabilité civile de la commune ou faire l'objet d'un contrat séparé.



ATTENTION !

Ces contrats d'assurance de la commune ne protègent pas le maire dans toute l'étendue de ses fonctions. Il lui est vivement recommandé de souscrire une assurance personnelle dont le coût lui incombe seul !

➡ Voir chapitre 1, Les premières décisions.

