Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité
& Associations départementales de maires

LES CAHIERS DU RÉSEAU
N° 27

Le guide du maire 2026

Date de rédaction : février 2026

Ensemble, construisons l'avenir de nos territoires.
Choisissez l'accompagnement d'une banque qui agit localement et durablement.
CAISSE D'EPARGNE
Vous être utile.
BPCE - Société anonyme à directoire et conseil de surveillance au capital de 207 603 030 euros - Siège social : 7, promenade Germaine Sablon 75013 PARIS - RCS Paris N° 493 455 042.
Crédit photo : Getty Images.

AVANT PROPOS

Le Guide du maire 2026, réalisé par les services de l'AMF, est un outil dont le premier objectif est de vous informer le plus largement possible et ainsi vous aider dans la prise de décisions.

Il embrasse la plupart des sujets que les communes et leurs élus ont à appréhender et prend en compte l'actualité législative et réglementaire récente. En revanche, il ne peut être parfaitement exhaustif et l'AMF vous invite, chaque fois que cela peut vous être utile dans l'exercice quotidien de vos responsabilités, à prendre connaissance des notes, guides thématiques, brochures, vidéos, ou sites Internet afin de compléter votre information.

Par ailleurs, vous pourrez, à travers l'espace adhérent de l'AMF, accéder à un certain nombre de guides et notes de références de l'AMF, dont celui-ci, via un agent conversationnel (une intelligence artificielle).

Le site Internet de l'AMF sera donc un complément indispensable avec des informations privilégiées et actuelles, réservées aux adhérents.

Nous vous invitons à le consulter régulièrement sur www.amf.asso.fr

PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

COMMENT RENFORCER LA PROTECTION SOCIALE DE VOS AGENTS ?

Votre interlocuteur MNT dédié, présent sur votre territoire, vous accompagne pour mettre en place des solutions santé et prévoyance sur mesure au sein de votre collectivité.

RETROUVEZ TOUTES NOS SOLUTIONS SUR MNT.FR OU AU 0 980 980 210*

1re mutuelle des agents des services publics locaux

ÊTRE UTILE EST UN BEAU MÉTIER

MNT GROUPE VYV

*Prix d'un appel local, du lundi au vendredi de 8h30 à 17h30.
Mutuelle Nationale Territoriale, mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la mutualité. Immatriculée au répertoire SIRENE sous le numéro SIREN 775 678 584. Siège social : 3 square Max-Hymans - 75015 Paris. - Mars 2026 - Crédits photos : Getty Images - Photographie retouchée - Document à caractère publicitaire et non contractuel.

ÉDITO

Madame la Maire, Monsieur le Maire,

En ce début de mandat, permettez-nous de vous adresser nos plus vives félicitations. Vous incarnez désormais ou de nouveau, aux côtés de vos équipes, cette proximité qui fait la force de nos communes et intercommunalités, et de notre démocratie.

Pour vous accompagner dès le début de votre mandat – et tout au long de votre engagement –, nous avons le plaisir de vous adresser le Guide du Maire 2026, entièrement pensé pour répondre aux enjeux de ce nouveau mandat. Ce document est conçu pour vous éclairer sur vos droits et vos obligations, des premières formalités administratives aux obligations légales, sur les différents leviers d'action pour concrétiser vos projets (financements, partenariats, innovations), sur les ressources mobilisables, et sur les grands enjeux que vous serez amenés à gérer au long de ce mandat, de la sécurité à la transition écologique, ou encore la cohésion sociale.

Cette édition 2026 s'enrichit de nouveaux outils pour vous simplifier la vie : une version interactive disponible sur le site de l'AMF, où vous pourrez obtenir 24h/24 des réponses personnalisées à vos questions grâce à l'intelligence artificielle.

Un guide, mais pas seulement…

Ce guide s'ajoute à un ensemble de ressources mises à disposition par l'Association dont nous vous invitons à vous saisir. Avec ses services, l'AMF apporte aussi des conseils techniques et juridiques personnalisés, dans un environnement juridique toujours plus compliqué.

Les responsabilités que vous portez aujourd'hui sont exigeantes, mais elles sont aussi source d'une satisfaction particulière : celle de servir, d'innover, de construire l'avenir de votre commune et intercommunalité. Et l'AMF est là pour vous soutenir.

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité est bien plus qu'un réseau : c'est votre voix auprès des pouvoirs publics, votre levier pour peser dans les débats nationaux en faveur de la liberté locale. Avec plus de 34 000 adhérents et 102 associations départementales, elle représente les communes et intercommunalités de toutes tailles – des plus petits villages aux plus grandes métropoles. Aux côtés des membres de ses instances, bénévoles, tous les maires et présidents d'intercommunalité qui le souhaitent peuvent s'y impliquer.

Fidèle à sa vocation, l'AMF continuera de porter l'ambition d'une République enfin décentralisée, où les maires et présidents d'intercommunalité disposent des moyens, des compétences et de la liberté pour agir, car la liberté est la source de la responsabilité, de l'efficacité, et du sens de l'action publique.

Nous vous souhaitons, à vous et à vos équipes, un mandat riche en réalisations, porté par l'énergie de vos convictions et la confiance des habitants. L'AMF reste à vos côtés.

Fidèlement,

Le Bureau exécutif de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

David LISNARD
Président

André LAIGNEL
1er vice-président délégué

Murielle FABRE
Secrétaire générale

Antoine HOMÉ
Trésorier général

Charlotte BLANDIOT-FARIDE

Luc CARVOUNAS
Vice-président

Guy GEOFFROY
Vice-président

Philippe LAURENT
Vice-président

Christian MÉTAIRIE
Vice-président

Véronique POUZADOUX
Vice-présidente

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 – LES PREMIÈRES DÉCISIONS 17

I. LES DÉLÉGATIONS 17
- A. Du conseil municipal au maire 17
- B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux 17
- C. Du maire aux agents territoriaux 18

II. LA DÉSIGNATION DES REPRÉSENTANTS DE LA COMMUNE 18
- A. Au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés, métropoles hors métropole de Lyon) 18
- B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes 19
- C. Dans les principaux établissements de la commune 19

III. LES PREMIÈRES DÉLIBÉRATIONS SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION ET LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR 20
- A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction 20
- B. Le règlement intérieur du conseil municipal 23

IV. LES PREMIÈRES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES ET FISCALES 23
- A. Le rapport budgétaire et financier (RBF) 23
- B. Le vote du budget 23
- C. Le vote des taux 24

V. LA CONSTITUTION DES COMMISSIONS MUNICIPALES 24

VI. LE RÉCOLEMENT DES ARCHIVES 25

VII. ÉTABLIR UN ÉTAT DES LIEUX 26
- A. Les données générales 26
- B. Les données financières 27
- C. Les données patrimoniales et les contrats 29
- D. La commission communale des impôts directs (CCID) 29

CHAPITRE 2 – L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DU MAIRE 31

I. LE CADRE JURIDIQUE 31
- A. Les directives et règlements européens 31
- B. Les lois 32
- C. Les textes réglementaires 32

II. LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT AU NIVEAU LOCAL 33
- A. Le préfet de défense et de sécurité en matière de sécurité nationale (préfet de zone) 33
- B. Le préfet de région 33
- C. Le préfet de département 33
- D. Le sous-préfet 34
- E. La direction départementale des finances publiques (DDFiP) 35
- F. La police et la gendarmerie nationales 35
- G. Le procureur de la République 36
- H. Les juges administratifs et judiciaires 36
- I. Les chambres régionales des comptes (CRC) 37

III. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ 38
- A. Les actes transmis au contrôle de légalité 38
- B. Les modalités du contrôle de légalité 39
- C. Le délai de recours du représentant de l'État 39
- D. Les effets du déféré préfectoral 40

IV. LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ... 40
A. La région ... 40
B. Le département ... 41

CHAPITRE 3 – L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE ... 45

I. LE MAIRE ... 45
A. Le maire, représentant de l'État ... 45
B. Le maire et ses pouvoirs de police ... 46

II. LE CONSEIL MUNICIPAL ... 48
A. La préparation des séances du conseil municipal ... 48
B. Le déroulement des séances du conseil municipal ... 49
C. La publicité des délibérations du conseil municipal ... 51
D. La dématérialisation de la publicité des actes
Cas des communes ne disposant pas de site Internet ... 52
E. Les conseillers minoritaires ... 52

III. LE PERSONNEL COMMUNAL ... 53
A. Les acteurs des ressources humaines ... 53
B. Les principaux rôles du maire employeur ... 53

IV. LES RESPONSABILITÉS DU MAIRE ET DE LA COMMUNE ... 58
A. La responsabilité de la commune ... 59
B. La responsabilité civile et pénale du maire ... 60
C. La responsabilité financière du maire ... 61

V. LES ASSURANCES COMMUNALES ... 62
A. L'assurance responsabilité civile générale de la commune ... 62
B. L'assurance « dommages aux biens » ... 63

CHAPITRE 4 - L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS ... 65

I. L'INFORMATION DES HABITANTS ... 65
A. Les arrêtés et les décisions du maire ... 65
B. Les délibérations du conseil municipal ... 66
C. La dématérialisation de la publicité des actes ... 67
D. Les autres modes d'information des habitants ... 67

II. LA PARTICIPATION DES HABITANTS ... 68
A. Les modes de consultation directe ... 68
B. Les dispositifs participatifs ... 69

CHAPITRE 5 - LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION COMMUNALE ... 73

I. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX ... 74
A. Définition d'un service public ... 74
B. La distinction entre service public obligatoire et service public facultatif ... 74
C. Les catégories de services publics ... 74
D. La gestion des services publics ... 75
E. Le contrôle des services publics ... 76

SOMMAIRE

II. LA GESTION DOMANIALE 76
- A. Le domaine public 76
- B. Le domaine privé 79

III. L'ACHAT PUBLIC, SUPPORT DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS 82
- A. La définition de l'achat public 82
- B. Les étapes de l'achat public 83
- C. Les modifications affectant l'achat public et la fin du contrat 90
- D. Le rôle du conseil municipal, du maire et des commissions dans l'achat 90
- E. Le cas particulier de la gestion externalisée d'un service public par un opérateur privé : la délégation de service public 90

IV. LES AUTRES MODES D'ACTION COMMUNALE 93

V. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS 94
- A. L'octroi d'une subvention : quel risque de requalification en contrat de la commande publique ? 94
- B. La convention de mise à disposition de locaux communaux 94

CHAPITRE 6 – LA COMMUNE NOUVELLE 97

I. QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ? 97
- A. Situation des communes nouvelles en 2026 97
- B. Les enjeux de la création d'une commune nouvelle 98

II. LA CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE 98
- A. La charte fondatrice 98
- B. Le choix du nom de la commune nouvelle 98
- C. L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle 98

III. LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE 99
- A. Le conseil municipal de la commune nouvelle 99
- B. Les communes déléguées 99

IV. LA COMMUNE NOUVELLE ET LES SERVICES PUBLICS 100

V. LA COMMUNE NOUVELLE ET L'INTERCOMMUNALITÉ 101
- A. Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre 101
- B. La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire 101
- C. La commune-communauté 101

VI. LES FINANCES ET LA FISCALITÉ DE LA COMMUNE NOUVELLE 102
- A. La fiscalité de la commune nouvelle 102
- B. Les dotations de la commune nouvelle 104

CHAPITRE 7 – L'INTERCOMMUNALITÉ 107

I. LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR INTERCOMMUNALITÉ 107
- A. Les principes généraux 107
- B. Conférence des maires, pacte de gouvernance, information et consultation des communes, égalité femme-homme 108
- C. Les modes de coopération entre les communes et leur EPCI 109

II. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, D'AGGLOMÉRATION, URBAINES ET LES MÉTROPOLES ... 110
A. Les compétences des intercommunalités ... 111
B. Les finances des intercommunalités ... 112
III. LES SYNDICATS ... 114

CHAPITRE 8 - LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES ... 117
I. LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ... 117
A. Les documents de prévisions et d'autorisations : le budget primitif ... 117
B. Les documents d'ajustement ... 122
C. Les documents d'exécution : la généralisation du compte financier unique (CFU) à compter de l'exercice 2026 ... 122
D. Les budgets annexes ... 123
II. LE CONTENU DU BUDGET ... 124
A. La section de fonctionnement ... 124
B. La section d'investissement ... 138
III. LA RELATION ORDONNATEUR-COMPTABLE ... 141
A. La séparation de l'ordonnateur et du comptable public ... 141
B. Dérogation au principe de séparation : les règles ... 143
C. L'information de l'ordonnateur ... 143

CHAPITRE 9 - L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ... 147
I. L'URBANISME ... 147
A. La planification ... 147
B. Les autorisations d'utilisation des sols ... 156
C. Les participations financières ... 159
II. L'AMÉNAGEMENT ... 161
A. Les outils d'aménagement opérationnels ... 161
B. Les outils de maîtrise foncière ... 161
III. LES CONTRATS TERRITORIAUX D'AMÉNAGEMENT ... 163
A. L'opération de revitalisation de territoire (ORT) ... 163
B. Le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) ... 163
IV. L'HABITAT ... 165
A. Les outils d'une politique locale de l'habitat ... 165
B. Le logement social ... 166

CHAPITRE 10 – LES MAIRES FACE AUX CRISES ... 177
I. SE PRÉPARER ET PRÉVENIR LE RISQUE ... 177
A. Connaître son territoire et s'informer, un prérequis ... 177
B. Informer sa population ... 178
C. Prévenir le risque en évitant d'augmenter la vulnérabilité de son territoire ... 178
D. S'organiser et s'exercer ... 179

SOMMAIRE

II. DÉCIDER ET PROTÉGER EN TEMPS DE CRISE 180
- A. S'informer 180
- B. Alerter 181
- C. Gérer la crise 181

III. RECONSTRUIRE ET TIRER LES LEÇONS 182
- A. Soutenir les populations sinistrées 182
- B. Évaluer les dommages 182
- C. Préparer la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle 182
- D. Remettre en état les infrastructures essentielles 183
- E. Reconstruire 183
- F. Tirer les expériences 183

CHAPITRE 11 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE 185

I. LE CONTEXTE ET LE CADRE DE L'ACTION 185
- A. Les grands enjeux environnementaux pour les communes 186
- B. Les stratégies locales de développement durable, les dix-sept objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 189

II. LES COMPÉTENCES COMMUNALES 194
- A. Garantir la salubrité 194
- B. Fournir de l'eau potable 197
- C. Gérer les services d'eau et d'assainissement 200

III. L'ÉNERGIE 201
- A. La compétence de la commune 201
- B. Les énergies renouvelables 202

IV. LA GESTION DU CADRE DE VIE 203
- A. L'aménagement et l'entretien des espaces verts 203
- B. Construire et rénover durablement 203
- C. La lutte contre les pollutions et nuisances 204

CHAPITRE 12 – LA VOIRIE ET LES RÉSEAUX 209

I. LA VOIRIE ET LES OUVRAGES D'ART 209
- A. Les voies communales et intercommunales 209
- B. Les chemins ruraux 210
- C. Les ouvrages d'art 211

II. LES RÉSEAUX 211
- A. Les travaux à proximité des réseaux : obligations des communes et des EPCI 212
- B. Le financement des réseaux 214
- C. Les redevances pour occupation du domaine public par les réseaux 214

III. LES RÉSEAUX DE CHALEUR 215
- A. La définition technique 215
- B. Le régime juridique 215
- C. La gestion 215
- D. Les types de réseaux 215

CHAPITRE 13 – LES MOBILITÉS 219

I. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ 219
- A. La région, chef de file de la mobilité 219
- B. Les compétences et missions des AOM 220
- C. Le financement et le versement mobilité 221

II. LES NOUVELLES MOBILITÉS 222
- A. La mobilité électrique 222
- B. Les vélos et engins de déplacements motorisés 223

CHAPITRE 14 – L'ACTION ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI 227

I. L'ACTION ÉCONOMIQUE 227
- A. L'action en faveur des entreprises, des commerces et de l'artisanat, et des services 227
- B. L'animation touristique locale 230

II. L'EMPLOI 232
- A. La gouvernance du réseau pour l'emploi et les relations avec France Travail 232
- B. Les structures et les dispositifs territoriaux 233
- C. Les contrats spécifiques 235

CHAPITRE 15 – L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT 237

I. L'ÉDUCATION 237
- A. Les obligations générales pour les écoles primaires publiques 237
- B. Les inscriptions scolaires dans les écoles publiques 239
- C. Les rythmes scolaires et accueils périscolaires 242
- D. La restauration scolaire 244
- E. Le transport scolaire 246
- F. L'enseignement privé du premier degré 246

II. LA CULTURE 247
- A. Le partenariat État-collectivités territoriales 247
- B. Le patrimoine 248
- C. L'éducation artistique et culturelle 249
- D. Les arts plastiques 250
- E. Le livre et la lecture publique 251
- F. Le cinéma 251
- G. L'animation 252
- H. Dispositifs nationaux pour favoriser l'accès à la culture et accompagner les acteurs 254

III. LE SPORT 254
- A. Les équipements sportifs et autres lieux de pratiques sportives 254
- B. L'Agence nationale du sport 256
- C. Les autres partenaires 257
- D. Les manifestations sportives 258

SOMMAIRE

CHAPITRE 16 – L'ACTION SOCIALE ET LA SANTÉ 267

I. L'ACTION SOCIALE 267
- A. L'action sociale en faveur de la petite enfance 267
- B. L'action sociale en faveur des personnes âgées 271
- C. L'action sociale en faveur des personnes handicapées 273

II. LA SANTÉ 274
- A. L'organisation territoriale de l'offre de soins 275
- B. Les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé 276
- C. Les différentes structures d'accès aux soins 277
- D. La prévention en santé 279

CHAPITRE 17 – LA SÉCURITÉ ET LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUES, LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION 283

I. LE POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE DU MAIRE 283
- A. La prise d'arrêtés et le contrôle du juge 284
- B. L'exécution et le non-respect des arrêtés 284

II. LE MAIRE ET LA POLICE JUDICIAIRE 284
- A. Définition de la police judiciaire 284
- B. Le maire est officier de police judiciaire (OPJ) 284
- C. Le maire informe 285
- D. Le maire est informé 285
- E. Les fichiers 285

III. LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE 285
- A. Des modalités « à la carte » 286
- B. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) 286
- C. Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) 287

IV. LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION VIOLENTE 288
- A. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018 288
- B. Le criblage des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique 288

V. LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (ERP) 289

VI. LA SÉCURITÉ DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT 289

VII. LA SÉCURITÉ D'ÉVÉNEMENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE 290

VIII. LA LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES 291

IX. LA LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFIC 292

X. LES ATTEINTES AUX ÉLUS 293

XI. LES POUVOIRS DE POLICE DANS L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE 294

XII. LA CYBERSÉCURITÉ 295

XIII. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU MAIRE PAR LA LOI 296
- A. Le rappel à l'ordre 296
- B. La transaction 296
- C. Le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) 296

XIV. LES MOYENS DONT LE MAIRE SE DOTE LIBREMENT 297
A. Un service de police municipale 297
B. Les gardes champêtres 299
C. Un ou plusieurs agents de surveillance de la voie publique 300
D. Les dispositifs de vidéoprotection 300
E. Le recours à la sécurité privée 302

CHAPITRE 18 – LE NUMÉRIQUE 305
I. LES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES FIXE ET MOBILE 305
A. Définitions et repères technologiques 305
B. Les réseaux de communications électroniques fixes 306
C. Les réseaux de communications électroniques des services mobiles 307
D. Les modalités d'occupation du domaine communal par les opérateurs de communications électroniques 309
II. LES SERVICES NUMÉRIQUES 309
A. Les enjeux de l'intelligence artificielle (IA) pour les communes 309
B. Le règlement général sur la protection des données (RGPD) 311
C. Accessibilité des sites Internet aux personnes ayant un handicap 311
D. Inclusion numérique 311
E. Adressage 311
F. Cybersécurité 311

CHAPITRE 19 – L'EUROPE ET L'ACTION EXTÉRIEURE 313
I. L'UNION EUROPÉENNE 313
A. Les politiques européennes concernant les communes jusqu'au 31 décembre 2027 313
B. Le programme Leader et les autres programmes thématiques accessibles aux communes 315
C. Anticiper la fin de programmation à partir de 2028 316
II. L'ACTION INTERNATIONALE DES COMMUNES 317
A. Les atouts de l'action internationale des communes 318
B. Les modalités de l'action internationale des communes 318
C. Les acteurs de l'action internationale des communes 319

L'AMF AU SERVICE DE SES ADHÉRENTS 320

LES ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES DE MAIRES ET DE PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ 326

INDEX DES SIGLES UTILISÉS 332

ÉLECTIONS MUNICIPALES

Notre accompagnement pour ceux qui s'engagent

fonpel
La retraite supplémentaire des élus locaux

Votez Fonpel ! Le 1er choix retraite des élus locaux

BULLETIN DE CONFIANCE

Parce que s'engager pour sa commune, c'est aussi préparer son avenir, Fonpel accompagne les élus locaux avec une solution de retraite pensée par et pour eux.

1 Une retraite dédiée aux élus locaux

Une **solution** spécifiquement **conçue pour les mandats électifs,** en complément des régimes obligatoires.

2 Liberté et souplesse

Cotisations volontaires, **adaptées à votre situation,** sans engagement contraignant.

3 Une gestion performante et responsable

Un cadre prudent, géré par un acteur reconnu de la protection des élus, CNP retraite, pour préparer l'avenir sereinement.

4 Continuer à protéger ceux qui protègent

Votre épargne est sécurisée et régulièrement revalorisée.

Demandez une
estimation de retraite
www.fonpel.com

Pour une retraite à la hauteur de votre engagement

Créé et piloté par

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Géré par 2 partenaires solides

CNP RETRAITE
Gestion financière et technique

relyens
GROUPE MUTUALISTE EUROPÉEN
ASSURANCE ET MANAGEMENT DES RISQUES
Distribution et gestion administrative

Document d'information – Ne constitue pas un bulletin de vote officiel

Les premières décisions

La première réunion du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet, ou est réputé complet dans les communes de moins de 1 000 habitants (article L. 2121-7 du Code général des collectivités territoriales [CGCT]). Cette réunion, qui a pour objet principal l'élection du maire et des adjoints, est aussi l'occasion de voter un certain nombre de décisions permettant d'organiser le travail des élus.

I. Les délégations

A. Du conseil municipal au maire

Outre les nombreuses prérogatives qu'il est chargé d'exécuter sous le contrôle du conseil municipal (article L. 2122-21 du CGCT), le maire peut également se voir déléguer certaines des responsabilités attribuées au conseil municipal. Celles-ci, limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT, lui sont confiées *a priori* pour toute la durée de son mandat, mais le conseil municipal peut les lui retirer à tout moment. Le maire devra rendre compte des décisions qu'il a prises au titre de ces délégations à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, soit au moins une fois par trimestre. Lorqu'une compétence a été déléguée par le conseil municipal au maire, ce dernier ne peut plus délibérer sur ce sujet sauf à rapporter la délégation.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal

B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

ATTENTION !

Le maire et les adjoints sont, de droit et dès leur élection, sans procédure de délégation, officiers de police judiciaire et officiers d'état civil (voir chapitre 3, I. Le maire).

L'administration de la commune relève de la seule autorité du maire. Celui-ci peut cependant déléguer certaines de ses attributions à d'autres membres du conseil municipal (article L. 2122-18 du CGCT).
Ces délégations sont nominatives, et le maire doit impérativement prendre des arrêtés pour les préciser. Ces arrêtés fixent la durée et les règles d'exercice des fonctions déléguées. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ils sont obligatoirement publiés sous forme électronique sur le site Internet de la commune. Dans les autres, selon le choix effectué par délibération, ils sont rendus publics soit par affichage, soit par publication sur papier, soit par publication sous forme électronique. Dans tous les cas, ils sont transmis au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité et au comptable municipal pour le versement des indemnités de fonction. Ils sont également transcrits sur le registre des arrêtés.

Les délégations, dont la durée ne peut excéder celle du mandat du maire, subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées par le maire. Ce dernier peut, en effet, y mettre fin à tout moment, de manière discrétionnaire et sans avoir à le motiver, mais il ne peut le faire dans un but autre que l'intérêt de la commune.

ATTENTION !

Le maire peut toujours intervenir dans un domaine qu'il a délégué à un adjoint ou à un conseiller municipal, et il reste responsable de toutes les décisions prises dans ce cadre.

Mis à part les restrictions imposées par la loi, l'objet et l'étendue des délégations ne sont pas formellement limités. Elles peuvent porter sur un objet particulier comme sur de nombreux domaines. Il importe toutefois qu'elles soient définies avec précision.

1. Les adjoints au maire

Le maire leur confie des délégations librement et sans avoir à consulter le conseil municipal. Il n'a pas davantage

à tenir compte de l'ordre du tableau. Seuls les adjoints bénéficiant d'une délégation du maire (par arrêté) peuvent percevoir une indemnité de fonction.
Lorsque le maire a retiré une délégation qu'il avait donnée à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions d'adjoint.

FOCUS

Appliquer la parité dans les exécutifs municipaux

Depuis la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, désormais, dans toutes les communes, les adjoints sont élus à partir d'une liste strictement paritaire. Toutefois, la règle de la parité ne s'applique pas au binôme maire-premier adjoint. En cours de mandat, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le respect de la parité n'est pas requis pour le remplacement d'un adjoint. En revanche, dans les communes de plus de 1 000 habitants, le remplacement d'un ou plusieurs postes d'adjoint se fera obligatoirement par des élus de même sexe que ceux auxquels ils succèdent.
Par ailleurs, il pourrait être pertinent de prévoir une délégation à l'égalité femme-homme afin que cet enjeu essentiel soit porté au sein de la municipalité.

2. Les conseillers municipaux

Le maire peut confier librement des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux. Les adjoints ne bénéficient donc pas d'un droit de priorité dans l'attribution de délégations.
Le maire arrête librement son choix sans avoir à suivre l'ordre du tableau des conseillers municipaux.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal

C. Du maire aux agents territoriaux

Les agents communaux ne peuvent recevoir que des délégations de signature. Celles-ci peuvent porter sur tous les objets, mais sont données exclusivement :
- au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ;
- au directeur général et au directeur des services techniques ;
- aux responsables de services communaux. C'est notamment le cas d'un agent occupant les fonctions de secrétaire ou de secrétaire général de mairie dans une commune qui ne comprend qu'un seul emploi administratif.

Des délégations spécifiques peuvent être données :
- à un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents, la légalisation des signatures ;
- à un ou plusieurs fonctionnaire(s) de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement ;
- en matière d'urbanisme, aux agents (titulaires ou contractuels) chargés de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, et de l'examen des déclarations préalables à la réalisation de constructions, aménagements, installations ou travaux ;
- en matière d'état civil, à un ou plusieurs fonctionnaire(s) titulaire(s) de la commune, sur tout ou partie des fonctions que le maire exerce en tant qu'officier d'état civil, sauf celles liées à la célébration du mariage et à la signature de l'acte de mariage qui lui incombent.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les arrêtés de délégation sont obligatoirement publiés sous forme électronique sur le site Internet de la commune. Dans les autres, selon le choix effectué par délibération, ils sont rendus publics soit par affichage, soit par publication sur papier, soit par publication sous forme électronique. Dans tous les cas, ils sont transmis au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité et au procureur de la République pour les délégations en matière d'état civil.
Ils sont également transcrits sur le registre des arrêtés.

II. La désignation des représentants de la commune

A. Au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés, métropoles hors métropole de Lyon)

Les conseillers communautaires sont obligatoirement des conseillers municipaux.

■ **Dans les communes de moins de 1 000 habitants,** les conseillers communautaires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont désignés en suivant l'ordre du tableau du conseil

municipal (maire, adjoints au maire, conseillers municipaux).

■ **Dans les communes de 1 000 habitants et plus**, ils sont élus le même jour que les conseillers municipaux par l'intermédiaire du « fléchage ».

FOCUS

Désigner un conseiller communautaire suppléant

Dans les communes qui ne disposent que d'un seul conseiller communautaire/métropolitain, un conseiller communautaire suppléant est également désigné.
Il peut participer aux réunions du conseil communautaire/métropolitain en cas d'absence du conseiller titulaire.

Par ailleurs, si le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de la communauté/métropole, désormais, ce n'est plus le cas pour un emploi salarié au sein d'une commune membre (loi n° 2025-1249).

B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes

Chaque conseil municipal doit élire ses délégués appelés à siéger dans les comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés (composés de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI) auxquels la commune appartient.
Le conseil municipal choisit ses délégués exclusivement parmi ses membres. Ces délégués sont élus au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

À défaut d'avoir désigné ses délégués, la commune est représentée au sein du comité par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint si elle en compte deux. Pour les syndicats mixtes « ouverts », cela dépend de l'écriture spécifique de leur statut.

Les agents employés par un syndicat ou par une de ses communes membres ne peuvent être désignés pour siéger au sein du même syndicat.

Pour aller plus loin, voir note « Installation du conseil communautaire » sur www.amf.asso.fr/Réf. CW42945

ATTENTION !

L'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de communes doit se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Pour les syndicats mixtes (comprenant des communes et des EPCI), le délai est porté au vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection de l'ensemble des présidents des EPCI membres du syndicat.

C. Dans les principaux établissements de la commune

1. Le centre communal d'action sociale (CCAS)

Le centre d'action sociale est un établissement public communal (CCAS). Il est obligatoire dans toutes les communes de plus de 1 500 habitants. Il met en œuvre une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées.
Il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire, renouvelé dans les deux mois suivant l'élection municipale, et est composé en nombre égal :

- de membres élus en son sein par le conseil municipal ;
- et de membres nommés par le maire parmi les personnes qualifiées participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

Voir chapitre 16 - Annexe 1 : Le CCAS

2. La caisse des écoles

Chaque commune doit en principe être dotée d'une caisse des écoles, dont le comité est présidé par le maire et comprend notamment deux conseillers municipaux désignés par le conseil qui peut, par délibération motivée, porter le nombre de ses représentants à un chiffre plus élevé (sans excéder le tiers de ses membres).

Facilitant la fréquentation de l'école par des aides aux élèves des premier et second degrés en fonction des ressources de leur famille, la caisse des écoles peut aussi prendre des mesures à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire, en mettant en œuvre des dispositifs de réussite éducative.
Elle peut être dissoute lorsqu'elle n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans.

III. Les premières délibérations sur les indemnités de fonction et le règlement intérieur

A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction

Les indemnités de fonction sont déterminées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique, actuellement l'indice 1027, et en fonction de la population de la commune. Dans sa délibération, le conseil municipal peut soit fixer le montant des indemnités en euros soit appliquer un pourcentage à « *l'indice brut terminal de la fonction publique* », sans autre précision. Dans le premier cas, les élus devront procéder à un nouveau vote lors de l'éventuelle revalorisation de l'indice terminal. Dans le second cas, préférable et sous réserve de changements impactant le fonctionnement du conseil municipal tels que les démissions ou les retraits de délégations, ils n'auront pas à modifier la délibération pendant toute la durée de la mandature municipale.

En effet, lorsque la valeur de l'indice augmente, la revalorisation des indemnités s'effectue automatiquement. Quant au chiffre de population à prendre en compte pour calculer le montant des indemnités de fonction, il est et reste, durant tout le mandat, celui de la population totale authentifiée juste avant les élections municipales de mars 2026, soit celui publié par décret en décembre 2025.

FOCUS

L'enveloppe indemnitaire globale (maximum)

Depuis la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025, l'enveloppe indemnitaire globale est calculée en additionnant l'indemnité du maire et les indemnités maximales des adjoints au maire (cf. barème ci-après) mais désormais sur la base du nombre maximal théorique des adjoints et non leur nombre réel. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux communes de 80 000 habitants et plus, en cas de création d'au moins un poste d'adjoint de quartier.

1. Indemnités de fonction des élus municipaux

Ces indemnités, dont les montants (pour les maires) ou les montants maximums (pour les adjoints et les conseillers municipaux) sont fixés par la loi (dans le CGCT), sont assujetties à la CSG, à la CRDS, à une cotisation de retraite obligatoire (Ircantec) et, si l'élu le décide, à une cotisation de retraite supplémentaire (Fonpel par exemple – voir page 325 du guide).
Les indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu, et donc au prélèvement à la source, suivant les règles applicables aux traitements et salaires, mais avec un abattement spécifique aux élus locaux.

Par ailleurs, les indemnités de fonction des élus locaux sont obligatoirement assujetties aux cotisations de sécurité sociale si leur montant total brut est supérieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale (2 002,50 € par mois en 2026) et si les élus suspendent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s), excepté pour ceux qui sont fonctionnaires détachés.
En outre, depuis la réforme des retraites d'avril 2023, les élus ne remplissant pas les conditions précitées peuvent, à leur demande et sans délibération préalable du conseil municipal, cotiser à la sécurité sociale sur leurs indemnités de fonction (cotisations élu et collectivités).

➡ *Pour plus de détails, voir la brochure « Statut de l'élu(e) local(e) », rédigée par les services de l'AMF, sur www.amf.asso.fr/Réf. BW7828.*
Elle regroupe toutes les dispositions utiles pour les élus (absences autorisées pour exercer son mandat, formation, fiscalité des indemnités de fonction, couverture sociale, assurances, protection par la commune, retraites obligatoire et supplémentaire…). Elle est actualisée en ligne dès qu'une modification intervient sur ces sujets.

➡ *L'adhésion des élus locaux à une retraite supplémentaire est facultative et individuelle. Lorsque l'élu adhère, la collectivité double la contribution de l'élu (dépense obligatoire – article L. 2321-2-3° du CGCT). Cette adhésion, qui est un droit inscrit dans la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, permet à tout élu indemnisé de constituer une retraite supplémentaire sans délibération préalable du conseil municipal. L'achat de points de retraite au titre des mandats antérieurs est possible.*

2. Le montant des indemnités de fonction des maires

Disposition demandée par l'AMF depuis de longues années, l'indemnité du maire est, depuis 2015, automatiquement fixée au montant prévu par la loi, en fonction de la population totale de la commune (cf. tableau ci-après), sans intervention du conseil municipal. Toutefois, le maire peut, seul, expressément demander que son indemnité soit moindre. Il revient alors au conseil municipal de voter un montant inférieur à celui arrêté par la loi.

Le tableau ci-dessous indique le montant brut mensuel des indemnités de fonction des maires défini selon la strate de la population. Les indemnités des maires des communes de moins de 20 000 habitants ont été revalorisées dans le cadre de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires		
Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Maires	
	Taux (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	28,1	1 155,06
500 à 999	44,3	1 820,96
1 000 à 3 499	55,7	2 289,56
3 500 à 9 999	58,3	2 396,44
10 000 à 19 999	67,6	2 778,71
20 000 à 49 999	90	3 699,47
50 000 à 99 999	110	4 521,58
100 000 et plus	145	5 960,26

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en vigueur en janvier 2026 : 4 110,52 €.

3. Le montant des indemnités de fonction des adjoints

Le tableau ci-dessous détaille le montant brut mensuel des indemnités de fonction des adjoints défini selon la strate de la population. Le conseil municipal détermine le montant des indemnités des adjoints et reste libre de les fixer en deçà du plafond. L'indemnité d'un adjoint peut dépasser le plafond prévu par la loi dans le respect du montant de l'enveloppe indemnitaire (cf. ci-dessous) et sous réserve de ne pas dépasser l'indemnité du maire telle que fixée par la loi.

Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints		
Population totale de la commune (en nombre d'habitants)	Adjoints	
	Taux maximal (en % de l'indice 1027)	Indemnité brute (montant en euros)
≤ 500	10,89	447,64
500 à 999	11,77	483,81
1 000 à 3 499	21,38	878,83
3 500 à 9 999	23,32	958,57
10 000 à 19 999	28,6	1 175,61
20 000 à 49 999	33	1 356,47
50 000 à 99 999	44	1 808,63
100 000 à 200 000	66	2 712,95
200 000 et plus	72,5	2 980,13

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en vigueur en janvier 2026 : 4 110,52 €.

Les indemnités des adjoints des communes de moins de 20 000 habitants ont été revalorisées dans le cadre de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

4. Le montant des indemnités des conseillers municipaux

Dans les communes de 100 000 habitants et plus, les conseillers municipaux peuvent, ès qualités, percevoir des indemnités de fonction (dont le montant maximum est fixé à 6 % de l'indice 1027, soit à 246,63 €).
Celles-ci peuvent se cumuler avec celles octroyées pour une délégation de fonction.

Dans toutes les autres communes, le conseil municipal peut voter, mais sans dépasser « l'enveloppe indemnitaire globale », l'indemnisation de conseillers municipaux.
Ceci peut engendrer une réduction des indemnités des adjoints au maire. Ces indemnités peuvent être versées :

- soit du fait de la seule qualité de conseiller municipal, l'indemnité ne pouvant alors dépasser 6 % de l'indice 1027 ;
- soit au titre d'une délégation de fonction confiée au conseiller, cette indemnité n'étant alors pas cumulable avec celle perçue en qualité de conseiller municipal. Dans ce cas, elle n'est pas plafonnée à 6 % de l'indice 1027.

Pour ces communes, dans un premier temps, le conseil municipal calcule le montant de « l'enveloppe indemnitaire globale » en additionnant :

- l'indemnité du maire (au taux fixé par la loi) ;
- et les indemnités maximales susceptibles d'être versées aux adjoints au maire.
  Pour ce calcul, il convient désormais de prendre en compte le nombre maximal théorique et non le nombre réel des adjoints.

Cette enveloppe ne tient pas compte des majorations possibles.

Dans un second temps, une fois l'indemnité du maire décidée, la répartition de l'enveloppe restante est effectuée entre les adjoints titulaires d'une délégation du maire, (sachant que le montant de l'indemnité attribuée à chaque adjoint peut varier selon la nature de la délégation de fonction exercée, l'importance de la charge de travail et la complexité des dossiers qui en résultent), les conseillers municipaux délégués et éventuellement les conseillers municipaux simples.

ATTENTION !

En aucun cas, l'indemnité d'un adjoint ou d'un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité du maire.

5. Les majorations des indemnités de fonction

Les conseils municipaux de certaines catégories de communes peuvent majorer le montant des indemnités de fonction des maires, adjoints et conseillers municipaux délégués. C'est le cas :

- des anciens chefs-lieux de canton ou des communes sièges du bureau centralisateur du canton (+ 15 %) ;
- des chefs-lieux d'arrondissement (+ 20 %) ;
- des chefs-lieux de département (+ 25 %) ;
- des communes sinistrées (pour un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune) ;
- des communes classées stations de tourisme (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté du fait de travaux publics d'intérêt national (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale au cours d'au moins un des trois exercices précédents et des communes d'Outre-mer de 5 000 habitants ou plus attributaires de la dotation d'aménagement au cours de l'un au moins des trois exercices précédents (application des indemnités de la strate supérieure en tenant compte du taux individuel qui a été voté lors de la répartition de l'enveloppe indemnitaire globale).

Les majorations au titre de communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ne peuvent se cumuler. En outre, aucune majoration d'indemnité de fonction ne peut être attribuée aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants n'exerçant aucune délégation du maire.

La majoration est alors ainsi appliquée : dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations, sur la base des indemnités octroyées ou votées précédemment.
Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.

6. Le plafond indemnitaire

Un élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société, ou qui préside une telle structure ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, en « net », une somme supérieure à 8 897,93 euros par mois (soit une fois et demie l'indemnité parlementaire de base), après déduction de la cotisation Ircantec et des cotisations sociales obligatoires.

CONSEIL PRATIQUE

Il est fortement recommandé au maire de souscrire, dès son élection, une assurance personnelle s'articulant autour de deux garanties principales :
La « responsabilité personnelle » couvrira les conséquences financières d'une faute commise à titre individuel :

- l'indemnisation des victimes en cas de faute personnelle (rare) de sa part ;
- le paiement de tout ou partie des frais de justice en cas de mise en cause pénale ;
- les éventuelles fautes commises par ses adjoints ou les conseillers municipaux délégués dans le cadre de leurs délégations ;
- une garantie complémentaire en cas d'accidents corporels.

La « protection juridique » pourvoira à la défense de l'élu devant les juridictions pénales, civiles, administratives et financières (prise en charge, notamment, des frais de justice et des honoraires d'avocat).
Des garanties complémentaires – « Assistance » et/ou « Individuel accident » – peuvent être utiles selon les assurances déjà souscrites par l'élu dans sa vie privée.
Le maire devra également veiller à ce que le contrat contienne une clause dite de « garantie subséquente » pour être couvert jusqu'à cinq ans après la fin de son mandat.
La cotisation doit être payée par lui-même sur ses propres deniers, la commune ne pouvant en aucun cas prendre en charge cette assurance.
Si le maire a plusieurs mandats (exemple : président d'une communauté, d'un OPHLM...), il est conseillé de souscrire un contrat d'assurance personnelle par mandat ou a *minima* bien vérifier que le contrat unique souscrit couvre bien les différents mandats exercés.
Le contrat devra préciser la liste des délégations données aux adjoints, conseillers municipaux, vice-présidents, conseillers communautaires...

La part qui excède ce plafond est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement au sein duquel le mandat ou la fonction est le plus récent. C'est ce qu'on appelle « l'écrêtement ».

FOCUS

Désigner un référent déontologue pour les élus

La loi prévoit la possibilité pour tout élu local de « consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la charte de l'élu local (article L. 1111-1-1 du CGCT). En vertu de l'article R. 1111-1-A et suivants du CGCT, le référent déontologue est désigné par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou du syndicat mixte.

Cette désignation est obligatoire. La DGCL a publié un guide relatif à la désignation d'un référent déontologue pour l'élu local : ***www.amf.asso.fr/Réf. BW41837***

B. Le règlement intérieur du conseil municipal

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit obligatoirement se doter d'un règlement intérieur du conseil municipal dans les six mois qui suivent son installation. C'est au conseil municipal de l'établir. Bien qu'il ne soit pas obligatoire pour les communes de moins de 1 000 habitants, celles-ci sont également invitées à en instituer un.

Voir sur www.amf.asso.fr/Réf. CW7665, des conseils d'élaboration sous forme d'un modèle type rédigé par les services de l'AMF.

Voir chapitre 3 - II. Le conseil municipal.

IV. Les premières décisions budgétaires et fiscales

A. Le rapport budgétaire et financier (RBF)

L'utilisation des autorisations de programme et d'engagement dépend de l'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF).
L'obligation de disposer d'un règlement budgétaire et financier ne concernait initialement que les régions, départements et métropoles ; le référentiel M57 l'a étendue aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements afin d'améliorer la gestion pluriannuelle et la transparence budgétaire et comptable.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, avant le vote de la première délibération budgétaire suivant son renouvellement, le conseil municipal adopte un règlement budgétaire et financier (article L. 1612-30 du CGCT).

Il précise notamment les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents (règles relatives à la caducité et à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement), ainsi que les modalités d'information du conseil municipal sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Le RBF peut néanmoins être révisé à tout moment au cours de la mandature par un nouveau vote de l'assemblée délibérante (à la majorité simple).

B. Le vote du budget

1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'examen du budget doit être précédé, dans les dix semaines avant son adoption, d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires (article L. 1612-26 du CGCT, référentiel M57). Ces dispositions concernent également les EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 5211-36 du CGCT).

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire est facultative dans les communes et EPCI de moins de 3 500 habitants.

Cependant, si ces collectivités de moins de 3 500 habitants ont choisi de prévoir un DOB dans leur règlement intérieur, ce DOB devra avoir lieu selon les modalités définies pour les communes de 3 500 habitants et plus.

2. La date limite d'adoption du budget primitif en 2026

La date limite d'adoption du budget est fixée au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou au 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants.
La transmission du budget primitif (BP) doit avoir lieu dans les quinze jours qui suivent.

En 2026, on a donc :
• date limite de vote du BP 2026 : 30 avril 2026 ;
• date limite de transmission en préfecture : 15 mai 2026.
Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours de la même séance, en vertu du principe d'unité budgétaire.

Si le budget primitif n'est pas voté dans le délai imparti, le préfet de département saisit la chambre régionale des comptes qui, dans un délai d'un mois, formule des propositions pour le règlement du budget par un avis public. Le préfet règle ensuite le budget et le rend exécutoire.

En revanche, lorsque le défaut d'adoption du budget primitif résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant avant le 31 mars des informations indispensables à l'établissement du budget, le délai de vote est fixé à quinze jours à compter de la communication de ces informations.

Voir chapitre 8 - Les finances et la fiscalité locales, pour la liste des informations indispensables.

C. Le vote des taux

Le vote des taux d'imposition de la fiscalité directe locale (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises) des collectivités locales, prévu à l'article 1639 A du Code général des impôts (CGI) doit intervenir avant le 15 avril, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux.

Ce sera en fonction des divers renseignements portés sur l'état de notification 1259 fourni en février-mars par la direction des services fiscaux, et qui contient notamment le montant des bases imposables de chaque taxe, que les collectivités locales voteront les différents taux d'imposition.

À défaut de décision du conseil municipal dans ce délai et en tout dernier recours, les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente pourraient être reconduits pour assurer le recouvrement des produits correspondants.
À noter que le vote des taux par une collectivité doit faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte du vote du budget, même si les taux restent inchangés par rapport à l'année précédente.

FOCUS

Les délibérations fiscales

Chaque année, de nombreuses décisions fiscales locales ne se résument pas au vote des taux : la loi permet aussi, par délibération, d'activer des abattements, exonérations (ou suppressions d'exonération) et d'instituer certaines taxes.
Ces décisions doivent en principe être prises avant le 1er octobre pour s'appliquer au 1er janvier suivant (article 1639 A bis du CGI). Pour aider les communes et intercommunalités à prendre connaissance de ces outils fiscaux, le « catalogue des délibérations » est mis à disposition chaque année par les services d'État (DGCL/DGFiP) et recense, par impôt et par dispositif, les principales délibérations possibles, avec leurs références juridiques et l'identification de l'autorité compétente (commune ou EPCI, selon les cas). Il renvoie également à des modèles de délibérations et à des fiches pratiques, afin de sécuriser la rédaction et de faciliter le choix des mesures en cohérence avec la stratégie financière et fiscale du mandat.

V. La constitution des commissions municipales

Le conseil municipal peut créer des commissions, soit permanentes (durant tout le mandat, par exemple sur les finances, l'urbanisme, la sécurité publique, les affaires culturelles…), soit temporaires (consacrées à un seul objet). Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal, et c'est au sein de ces commissions que le travail d'élaboration des délibérations est effectué. Elles comprennent exclusivement des membres du conseil municipal, lequel fixe leur nombre et les désigne, par vote à bulletin secret.
Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la composition des commissions doit respecter la représentation proportionnelle des différentes tendances du conseil municipal. Présidées de droit par le maire, elles ont pour mission d'instruire les dossiers soumis au conseil municipal et, le cas échéant, élaborent un rapport communiqué au conseil, ce dernier étant seul habilité à prendre les décisions définitives.
Le conseil municipal peut aussi instituer des comités consultatifs (ou commissions extra-communales) sur tout sujet d'intérêt local. Ces comités peuvent inclure des personnes extérieures au conseil, comme des représentants d'associations locales.

VI. Le récolement des archives

Les archives sont l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.

FOCUS

Exemples de documents à archiver pour une commune

Registres des délibérations, registres des arrêtés du maire, registres de l'état civil, dossiers de recensement, documents budgétaires, documents produits ou reçus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur fonction et tout dossier afférent à l'administration générale de la commune…

Les communes sont propriétaires de leurs archives, qu'elles doivent trier, classer, inventorier, restaurer, communiquer et conserver. Les frais de conservation constituent une dépense obligatoire (article L. 2321-2 du CGCT).

ATTENTION !

Le maire est responsable au civil et au pénal de l'ensemble des archives de la commune.

Les instructions n° DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28 août 2009 et n° DGP/SIAF/2014/006 du 22 septembre 2014 rappellent les modalités de tri et de conservation de toutes les archives produites ou reçues par les communes.

Les archives communales doivent être conservées dans un bâtiment public aménagé à cet effet et dont l'accès est réservé aux personnes habilitées. Il en est de même pour les archives numériques, qui doivent être stockées sur un serveur situé dans un bâtiment public à accès réservé.

Pour les registres de l'état civil de plus de 120 ans et les autres documents de plus de 50 ans n'ayant plus d'utilité courante, mais qui doivent être conservés en cas de contrôle, ou de recours, ou dans un objectif historique, les communes de moins de 2 000 habitants doivent les déposer au service départemental d'archives.
Elles peuvent toutefois, après déclaration auprès du préfet et accord du service départemental d'archives, les conserver elles-mêmes, ou les confier au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI.

Les communes de plus de 2 000 habitants n'ont pas cette obligation de déposer les registres de l'état civil de plus de 120 ans et autres documents de plus de 50 ans au service départemental d'archives, mais peuvent le faire par convention.

Pour toutes les communes, les registres de l'état civil de moins de 120 ans et les autres documents de moins de 50 ans n'ayant plus d'utilité courante, mais à conserver, peuvent être confiés en dépôt, par convention, au service d'archives de l'EPCI dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI pour gérer les archives de celui-ci. Le service départemental d'archives doit en être informé au préalable.

Les archives numériques peuvent être déposées avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative, dans les mêmes conditions développées ci-dessus que pour les archives papier.

Les documents déposés restent toutefois la propriété de la commune.

Depuis la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », du 21 février 2022 ; la mutualisation de la gestion des archives intermédiaires (papier ou numérique) est désormais possible entre personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics et autres personnes publiques), qu'elles disposent ou non d'un service public d'archives constitué.

Juste après l'élection du maire, il doit être dressé un inventaire des documents les plus importants conservés par la commune, et un procès-verbal de décharge et de prise en charge des archives suivant une classification spécifique indiquant l'état de ces dernières (cf. modèle établi par le service interministériel des Archives de France ou le service départemental des archives).
Le procès-verbal formalise ainsi le transfert de responsabilités du maire sortant au nouveau maire.

En outre, il permet de certifier l'existence des archives à un moment donné. À cet égard, le maire réélu n'est pas dispensé de ce récolement.

Le récolement doit être signé par les deux maires (ancien et nouveau, même s'il s'agit de la même personne) et établi en trois exemplaires (un pour le nouveau maire, un pour le maire sortant et un dernier pour le directeur des archives départementales). Pour les communes nouvelles créées depuis les élections de 2020, il appartient au maire de la commune-siège de signer le procès-verbal de récolement de l'ensemble des communes membres, y compris pour les archives produites ou reçues avant la commune nouvelle.

La circulaire DGPA/SIAF/2025/011 du 25 novembre 2025 relative au récolement des archives communales à effectuer après les élections municipales de mars 2026 comprend toutes les précisions sur cette opération ainsi que des modèles de procès-verbal.

VII. Établir un état des lieux

Afin d'appréhender au mieux la gestion de sa commune, le maire doit, dès le début de son mandat, disposer de certains indicateurs clés. Les principales données à connaître sont de trois ordres : les données générales, les indicateurs financiers, et les biens et les contrats.

A. Les données générales

1. La population et ses composantes

La population communale, au travers de ses différents modes de comptage, est une donnée très importante, en particulier pour le calcul des dotations financières bien que relevant d'un calcul différent. Son chiffre varie tous les ans et est authentifié par un décret en fin d'année.

On distingue trois types de population communale :

■ **La population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile, recensées sur le territoire de la commune ;

■ **La population comptée à part** se rapporte à certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune, mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune :

- les mineurs dont la résidence familiale est dans une autre commune, mais qui résident, du fait de leurs études, dans la commune ;
- les personnes majeures âgées de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et qui résident, hors communauté, dans une autre commune pour leurs études ;
- les personnes ayant une résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une communauté d'une autre commune, dès lors que la communauté relève de l'une des catégories suivantes : les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, établissements sociaux de moyen ou de long séjour, maisons de retraite, foyers et résidences sociales ; les communautés religieuses ; les casernes ou établissements militaires ;

■ **La population municipale totale** correspond à l'addition des deux populations précitées, soit la population municipale et celle comptée à part.

Au-delà de ces chiffres, il est également important de connaître les principales composantes sociologiques de la commune. Il est, par exemple, essentiel d'être bien renseigné sur le nombre d'élèves (usagers des services scolaires tels que les cantines ou les transports), de

FOCUS

Précisions sur la population comptée à part

- Les personnes sans domicile fixe rattachées à la commune au sens de la loi du 3 janvier 1969 et non recensées sur le territoire de la commune sont comptabilisées dans la population municipale de la commune où elles sont recensées et dans la population comptée à part de la commune de rattachement.
- Les étudiants majeurs de moins de 25 ans vivant en internat dans un établissement sont comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de résidence familiale.
- Les militaires logés dans un établissement militaire (caserne, quartier, base, camp militaire...) établi dans la commune et ayant une résidence personnelle dans une autre commune sont comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence personnelle.
- Les élèves ou étudiants mineurs ayant leur résidence familiale dans la commune et logés dans une cité universitaire (ou un foyer d'étudiants, un logement) située dans une autre commune sont comptabilisés dans la population comptée à part de leur commune d'études.
- Les élèves ou étudiants majeurs, âgés de 25 ans ou plus, ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une autre commune pour leurs études ne sont pas comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale.

personnes âgées (services d'aide à domicile), de bénéficiaires du RSA et de demandeurs d'emploi, la répartition de la population active par secteurs d'activité, le nombre de commerces, d'entreprises…

Ces données peuvent être recueillies auprès de France Travail, des chambres consulaires et de la direction régionale de l'Insee. Le portail « collectivités locales », destiné aux acteurs locaux, permet d'accéder à une information précise par territoire : chiffres, analyses, zonages.

2. Les liens avec l'extérieur

Le maire doit aussi recenser tous les établissements publics, groupements et associations auxquels sa commune adhère ou participe.

Enfin, un état des lieux ne peut être complet sans une parfaite connaissance des subventions versées aux associations, dont le montant sera fourni par les services municipaux (une annexe figure aussi au compte financier unique).

B. Les données financières

Pour prendre connaissance des équilibres financiers de la collectivité et se doter d'un état des lieux précis des finances de la commune, plusieurs outils et sources de données sont mis à disposition des décideurs locaux. Ainsi en est-il, au-delà de l'étude des documents budgétaires des exercices précédents, de l'analyse financière proposée par la direction générale des Finances publiques (DGFiP) et des principaux ratios financiers de la collectivité mis en ligne sur le site de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

1. L'analyse financière proposée par le conseiller aux décideurs locaux

Cette analyse intègre différentes données chiffrées, y compris dans le temps (rétrospective et prospective) ainsi que sur plusieurs périmètres (analyse consolidée des budgets, entre autres).
L'approche financière peut également être complétée par une analyse fiscale (état des lieux de la richesse fiscale, fragilités et atouts de la collectivité, marges de manœuvre éventuellement disponibles en la matière).

Peuvent spécialement être observées :

■ **Les recettes de fonctionnement**, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à encaissement) ou d'ordre (sans encaissement).
Elles comprennent notamment :

FOCUS

Le recensement de la population

Les communes ont la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. Depuis 2009, chaque commune est informée tous les ans des nouveaux chiffres de sa population légale, authentifiés par décret tous les mois de décembre. Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées une fois tous les cinq ans par roulement, et, pour celles de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée chaque année sur 8 % des logements, pour couvrir en cinq ans l'ensemble du territoire communal. Combinée avec d'autres sources, cette méthode de recensement permet à chaque maire de connaître annuellement sa population.

➡ *L'AMF a demandé que les communes de plus de 10 000 habitants puissent opter pour un recensement général (comme celles de moins de 10 000 habitants) afin que la population légale soit plus proche de la réalité. Dès 2026, la date de référence des résultats du recensement pourrait être avancée d'un an.*

➡ *Pour plus d'information : rubrique Insee « Comprendre les populations de référence » – insee.fr/fr/information/2553979*

- les produits issus de la fiscalité directe locale, et, en particulier, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) nets des reversements ;
- les dotations et participations de l'État et des autres collectivités (dont la dotation globale de fonctionnement [DGF]) ;
- les produits courants (locations, baux, revenus de l'exploitation, des services publics), etc.

■ **Les dépenses de fonctionnement**
Elles regroupent toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité, c'est-à-dire les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d'ordre (sans décaissement).

Elles comportent principalement :
- les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances...) ;
- les charges de personnel (salaires et charges sociales) ;
- les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus...) ;
- les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation...), etc.

■ Les recettes de la section d'investissement
Elles intègrent, notamment, les subventions d'investissement reçues (par exemple la DETR, la DSIL, un fonds de concours contribuant au financement d'un équipement, subvention de département ou de la région, etc.), les emprunts et dettes assimilées, FCTVA, TA, etc.

■ Les dépenses de la section d'investissement
Elles comprennent, en particulier, des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité locale : achats de matériels durables, constructions ou aménagements de bâtiments, travaux d'infrastructure et acquisition de titres de participation ou d'autres titres immobiliers. Elles incluent également le montant du remboursement en capital des emprunts.

L'ensemble des dépenses d'investissement s'apparente à des emplois (dépenses d'équipement, remboursements de dettes, autres...). Parallèlement, l'ensemble des moyens financiers dont dispose la collectivité constitue des ressources (capacité d'autofinancement, plus-values de cession, dotations et subventions, emprunts...).
Le solde entre le total des ressources et le total des emplois représente l'impact sur le fonds de roulement.

➡ *Pour plus d'informations sur les sections de fonctionnement et d'investissement, voir chapitre 8 - II. Le contenu du budget.*

■ Le bilan comptable
Le bilan retrace le patrimoine de la commune au 31 décembre de l'exercice. Il sert à présenter, à une date donnée, sa situation patrimoniale : il recense l'ensemble de ses actifs (biens, créances, trésorerie) et de ses passifs (dettes, engagements), afin d'apprécier sa solidité financière et sa capacité à faire face à ses obligations.
- À l'actif figurent les immobilisations (actif immobilisé tel que terrains, bâtiments, véhicules...), les créances (titres de recettes en cours de recouvrement) et les disponibilités (ces biens non durables constituent l'actif circulant).
- Au passif apparaissent les fonds propres de la collectivité (dotations, réserves, subventions), le résultat et les dettes financières, ainsi que les dettes envers les tiers (mandats en instance de paiement).

■ Le fonds de roulement
Les ressources stables (réserves, dotations, dettes) doivent permettre le financement des emplois stables (les immobilisations), ce qui donne la possibilité de dégager un excédent de ressources stables appelé « fonds de roulement » (sommes des résultats accumulés des sections de fonctionnement et d'investissement).
Ce fonds de roulement doit servir à financer les besoins en trésorerie (besoins en fonds de roulement) dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements).

➡ *Pour plus d'informations, le conseiller aux décideurs locaux peut offrir des conseils individualisés aux élus pour répondre à leurs besoins sur différents sujets.*

2. L'analyse de la situation financière sur le site de la DGCL
Les données chiffrées par grands chapitres de la commune permettront d'avoir une vision globale des dépenses et des recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

➡ *Ces données sont consultables sur collectivites-locales.gouv.fr (comptes individuels des collectivités).*

La commune peut également utiliser la plateforme de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) qui est un outil en accès libre utile pour élaborer des cartes à partir de données financières, obtenir des jeux de données financières et fiscales, et consulter des outils d'analyse performants.

➡ *Cet outil est accessible sur data.ofgl.fr*

3. Les documents budgétaires de la collectivité
Au budget primitif, sinon au dernier compte financier unique, figurent, en outre, de nombreuses informations et, singulièrement, les informations financières nommées « *Informations statistiques, fiscales et financières* ».
Les « ratios budgétaires et financiers » permettent de comparer la situation de la commune à celle de la moyenne des communes de la même strate. Les ratios ne sont que le reflet d'une situation, à un moment donné.

➡ *Ces ratios sont consultables sur le site de la DGCL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques/acces-par-thematique/general/les-collectivites-locales-en-chiffres*

a. Les informations financières
Ces informations financières (ratios de l'article R. 1612-56 du CGCT) intègrent notamment :
- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- les dépenses d'équipement brut/population ;
- l'encours de dette/population ;
- la DGF/population ;
- dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
- dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;
- dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;
- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- taux d'épargne brute, soit : épargne brute/recettes réelles de fonctionnement ;
- taux d'épargne nette, soit : épargne nette/recettes réelles de fonctionnement ;
- ratio d'endettement, soit : encours de dette au 31 décembre/recettes réelles de fonctionnement ;
- capacité de désendettement, soit : encours de dette au 31 décembre/épargne brute.

Ces données sont obligatoires dans les communes et groupements de plus de 3 500 habitants, mais ne le sont pas dans les communes et groupements de moins de 3 500 habitants (article L.2313-1 du CGCT, référentiel M57).

b. La dette
L'état de la dette de la collectivité est une information essentielle pour les élus locaux (structure, gestion, encours). Il est précisé dans les maquettes budgétaires par catégories de prêteurs et par catégories de dettes (emprunts obligataires, emprunts auprès d'établissements de crédit, dépôts et cautionnements reçus, emprunts et dettes assortis de conditions particulières).

Il est à noter que les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations.

C. Les données patrimoniales et les contrats

L'inventaire du patrimoine immobilier ou mobilier existant offre une bonne vision de l'ensemble des biens appartenant à la commune et doit permettre une gestion plus optimale du patrimoine immobilier.

Un certain nombre de contrats sont en cours (contrats de gestion des services publics, marchés publics, baux d'habitation, baux commerciaux, baux ruraux, contrats d'assurance, etc.), et un inventaire sur ce point est également utile, notamment au regard des durées et des échéances de ces conventions, dès lors que certains délais doivent être respectés en vue d'un renouvellement ou d'une résiliation.

D. La commission communale des impôts directs (CCID)

La CCID est constituée dans les deux mois qui suivent l'élection du conseil municipal. Son rôle essentiel est l'évaluation des impôts directs locaux payés par les ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, etc.).
Si les tarifs d'évaluation des propriétés bâties et non bâties sont arrêtés par le service des impôts, la commission participe en amont à leur évaluation, aux côtés de l'administration fiscale et des évolutions résultant, par exemple, de constructions nouvelles.
Elle est tenue informée des évaluations nouvelles résultant de la mise à jour périodique des valeurs locatives. Elle émet également un avis sur les réclamations contentieuses en matière de taxes directes locales, lorsque le litige porte sur une question de fait.
Toujours présidée par le maire ou l'adjoint délégué, cette commission comporte, en outre, six membres titulaires et six suppléants dans les communes de moins de 2 000 habitants, et huit dans les autres.

Ceux-ci sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste dressée par le conseil municipal parmi les différentes catégories de contribuables de la commune (prévoir vingt-quatre personnes dans les communes de moins de 2 000 habitants et trente-deux dans les autres).
L'âge minimum des commissaires est 18 ans.

La CCID peut également être amenée à donner son avis sur l'évaluation des valeurs locatives des locaux commerciaux et biens assimilés servant de base au calcul de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux entreprises. Cependant, lorsque la commune appartient à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, c'est la commission intercommunale des impôts directs (CIID) qui est consultée.

Voir l'article 1650 du Code général des impôts

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

agence nationale de la cohésion des territoires

COMMERCES

RURALITÉ

MONTAGNE

MOBILITÉS

SERVICES PUBLICS

INDUSTRIE

POLITIQUE DE LA VILLE

JEUNESSE

NUMÉRIQUE

ANCT
Partenaire des collectivités

Pour accompagner vos projets, contactez le préfet de votre département, délégué territorial de l'Agence.

anct.gouv.fr

CHAPITRE 2

L'environnement institutionnel du maire

Le maire agit dans un cadre légal et réglementaire et il est amené à nouer et à entretenir des relations formelles ou informelles avec de multiples acteurs publics et privés qui sont soit des interlocuteurs obligés, soit des partenaires.

I. Le cadre juridique

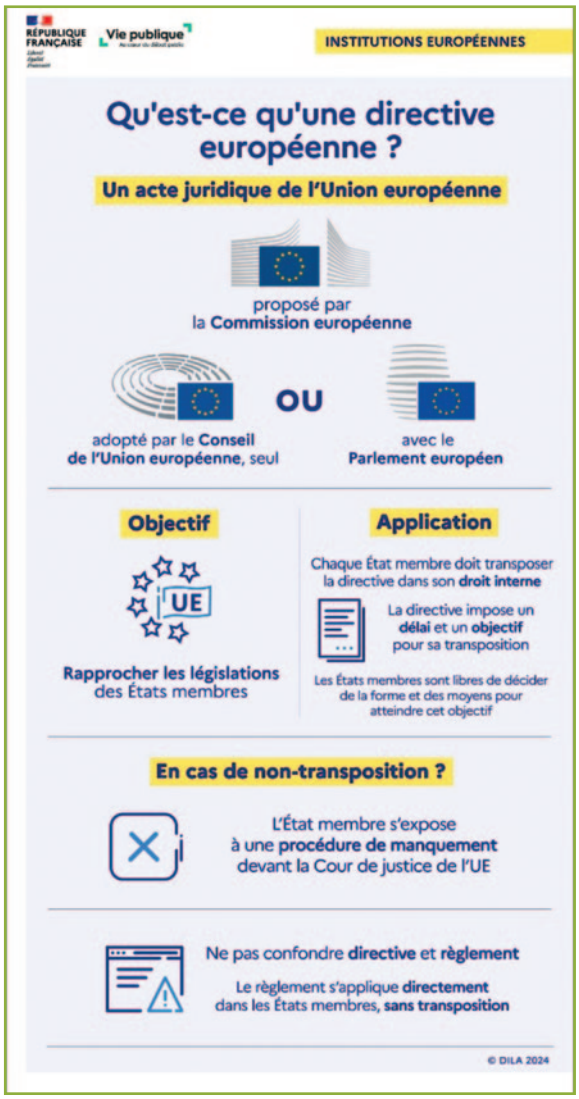
Les actes des maires et des conseils municipaux doivent respecter un cadre normatif qui est composé de normes nationales et européennes. En vertu du principe de hiérarchie des normes, toutes les normes édictées doivent respecter celles qui leur sont supérieures. Les lois doivent respecter la Constitution ; les décrets doivent respecter les lois ; les actes des collectivités (délibérations, arrêtés, règlements…) doivent respecter les décrets et arrêtés de l'État.

A. Les directives et règlements européens

Les institutions européennes peuvent adopter des règlements, directives, décisions ou encore des recommandations ou avis.

Si les règlements sont d'application directe en droit français, les directives, quant à elles, fixent des objectifs et laissent aux États membres une certaine marge de manœuvre concernant les moyens pour les atteindre. Il revient donc à la France de transposer le contenu des directives en droit national pour qu'elles s'appliquent. Les réglementations européennes ont un impact direct sur les collectivités, mais le processus décisionnel est en fait plus démocratique et proche des élus qu'il n'y paraît.

En effet, si la Commission européenne est chargée de planifier, de préparer et de proposer la législation européenne sous l'impulsion politique du Conseil européen (à savoir les chefs d'État et de gouvernement), l'adoption de ses propositions se fait,



d'une part, par le Parlement européen, élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens européens et, d'autre part, par le Conseil de l'Union européenne, où siège chaque État membre, représenté, selon les questions abordées, par son ministre, son ambassadeur ou son représentant permanent à Bruxelles.

FOCUS

La Constitution du 4 octobre 1958

Elle est le fondement juridique de la Ve République. Le texte de la Constitution est la norme juridique suprême en France. Son préambule a également force constitutionnelle. Il est composé de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; du préambule de la Constitution de 1946 ; des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et de la Charte de l'environnement de 2004. Aucun texte ne peut être pris s'il ne respecte pas ce bloc de constitutionnalité.
C'est le Conseil constitutionnel qui en est le garant.

La Constitution, notamment en son titre XII, garantit la libre administration des collectivités territoriales.

B. Les lois

La loi est une norme juridique écrite, votée par le Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat). Elle peut être à l'initiative du gouvernement (c'est alors un projet de loi) ou d'un parlementaire (c'est alors une proposition de loi). Le texte est débattu au sein des deux chambres du Parlement et peut être amendé. Pour être adoptée, la loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres.

En cas de désaccord, le Premier ministre ou les présidents des deux assemblées, agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) afin de négocier un texte de compromis.
Cette CMP, composée de sept députés et sept sénateurs, propose un texte commun, qui sera à nouveau débattu par les deux chambres.
Si le désaccord persiste, l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Une fois votée par le Parlement, la loi doit être promulguée par le président de la République dans les quinze jours et publiée au Journal officiel de la République française afin qu'elle devienne applicable. L'article 34 de la Constitution encadre le domaine de la loi, qui doit, par ailleurs, être conforme à la Constitution. Pour s'en assurer, le président de la République, le Premier ministre, le président de l'une des deux chambres du Parlement ou soixante députés ou sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel afin de contrôler un texte *a priori* de sa promulgation. Dans un délai de quinze jours, le Conseil constitutionnel déclare, si besoin est, la non-conformité d'une disposition à la Constitution. Celle-là ne pourra alors pas être promulguée.
Le Conseil constitutionnel peut également être saisi d'une « question prioritaire de constitutionnalité » en cours d'instance à propos d'un texte déjà promulgué.

C. Les textes réglementaires

Le pouvoir réglementaire correspond au pouvoir dont disposent les autorités exécutives pour prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles.
Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités territoriales détiennent un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Le domaine du pouvoir réglementaire est prévu par l'article 37 de la Constitution. Les actes réglementaires peuvent préciser les lois afin de les rendre applicables (par exemple, les décrets d'application). Les actes réglementaires doivent, par ailleurs, respecter les lois.

FOCUS

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Le CNEN, créé en 2008 sous l'appellation Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), a pour mission d'examiner l'impact financier de tous les textes réglementaires qui touchent les collectivités locales. Composé d'élus locaux, dont une délégation importante de représentants de l'AMF, de parlementaires et de représentants de l'État, il émet un avis sur chacun des textes qui lui sont soumis. Depuis 2014, c'est une instance consultative de même niveau que le Comité des finances locales.

II. Les représentants de l'État au niveau local

L'interlocuteur principal du maire est le préfet, représentant de l'État. Sa mission est fixée par l'article 72 alinéa 6 de la Constitution, qui prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Les rôles du préfet de zone, du préfet de région et du préfet de département sont précisés ci-après.

A. Le préfet de défense et de sécurité en matière de sécurité nationale (préfet de zone)

Le préfet de zone détient des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave, notamment de rupture des communications avec le gouvernement, qui lui permettent de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il préside le comité de défense de la zone, qui groupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, et peut ainsi coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal. Il contrôle l'exercice du pouvoir des préfets de région et de département en matière de défense civile.

Dans ce cadre, ce contrôle peut se transformer en autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

B. Le préfet de région

Le préfet de région représente le Premier ministre et l'ensemble des ministres dans le territoire donné. Il assure, dans la région, la mise en œuvre des politiques de l'État et de celles de l'Union européenne relevant de la compétence étatique. Il est également préfet du département où se situe le chef-lieu de la région.

Il dirige, au niveau régional, sous l'autorité des ministres concernés, les services déconcentrés de l'État, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, de l'inspection du travail et des services du ministère des Armées. Il exerce, par ailleurs, une autorité sur les préfets de département.

Le préfet de région s'appuie sur le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) pour coordonner l'action de l'État.

Il définit les orientations régionales des politiques publiques et les transmet aux préfets de département, qui doivent les appliquer et l'en informer. Cette coordination concerne notamment l'aménagement du territoire, le développement économique et la conduite des programmes nationaux et européens.

Il prépare et cosigne avec le président du conseil régional le contrat de plan État-région (CPER). Il arrête également la stratégie de l'État en région, après consultation du comité de l'administration régionale (CAR), qui rassemble les préfets de département et les responsables des services régionaux de l'État.

C. Le préfet de département

Le préfet de département est le principal représentant de l'État dans le département, avec l'assistance des sous-préfets (voir infra). Délégué du gouvernement, il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux et assure la direction des services de l'État dans le département.

Il est doté de pouvoirs spécifiques qui le placent comme l'interlocuteur privilégié du maire en matière d'exercice de son pouvoir de police, et lorsqu'il s'agit de garantir la légalité des actes pris par la commune. Il est ainsi responsable de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. À ce titre, il lui appartient d'exercer les pouvoirs de police administrative lui permettant de prendre les mesures, tant réglementaires qu'individuelles, nécessaires au maintien de l'ordre public dans le département, c'est-à-dire au maintien de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la moralité publiques.

Le maire peut également s'adresser au préfet pour solliciter le concours de la force publique. C'est en effet sous son autorité qu'opèrent dans le département les différentes forces de police, le service départemental de la protection civile et les services concourant à l'application du plan Orsec.

Le préfet exerce également le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le

département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes. C'est à lui que sont transmis certains actes soumis au contrôle de légalité. Il peut notamment saisir le tribunal administratif pour qu'il vérifie la légalité d'un acte, et réaliser le contrôle budgétaire en relation avec les chambres régionales des comptes (CRC). En outre, le maire, lorsqu'il agit en tant qu'agent de l'État, est directement placé sous son autorité (par exemple, en matière d'organisation des élections). Il peut conseiller les maires qui le lui demandent sur la légalité des décisions qu'ils comptent prendre dans l'exercice de leur fonction, et prévenir ainsi les risques contentieux.
Le préfet est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (voir annexe 1) et des sous-préfets d'arrondissement.

FOCUS

Le pouvoir de dérogation du préfet

Depuis 2025, le préfet dispose également d'un pouvoir de dérogation à toutes les matières et aux décisions tant réglementaires qu'individuelles. La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et des circonstances locales, et doit viser à alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure ou favoriser l'accès aux aides publiques.

Le rescrit préfectoral est une procédure par laquelle une commune peut demander au préfet de prendre une position formelle sur une question de droit relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire, préalablement à l'adoption d'un acte relevant de sa compétence ou des prérogatives dévolues à son exécutif.

Voir les articles L. 1116-1 et R. 1116-1 et suivants du CGCT.

Le préfet de département est aussi le délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il peut désigner comme adjoint le directeur départemental des territoires.
Le préfet est chargé, à ce titre, d'organiser des comités locaux de cohésion territoriale, composés d'élus, de représentants de l'État et des différentes structures intervenant dans le champ de l'ingénierie des collectivités.

D. Le sous-préfet

Il est le délégué du préfet du département, sous l'autorité duquel il est placé, chargé de la prise en charge des arrondissements (subdivisions du département). Il joue le rôle d'intermédiaire entre les maires de l'arrondissement et le préfet. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État et, sous son autorité, veille au respect des lois et des règlements, au maintien de la sécurité publique, et anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services déconcentrés de l'État.
Par ailleurs, il participe à l'exercice du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. À ce titre, il est également destinataire des actes transmis par les communes dans le cadre du contrôle de légalité.
Dans l'arrondissement chef-lieu, c'est en principe le secrétaire général de la préfecture qui remplit le rôle de sous-préfet.

FOCUS

Le sous-préfet thématique : exemple du sous-préfet à la ruralité, animateur de France ruralités et Villages d'avenir

Les sous-préfets peuvent se voir confier des attributions thématiques adaptées aux spécificités des territoires.

Par exemple, un sous-préfet « ruralité » est désigné pour suivre le déploiement des mesures du plan France ruralités et être l'autorité de référence sur les sujets de ruralité de son département. Nommés dans soixante-dix-huit départements, ils mettent en œuvre les politiques publiques de l'État dans les zones rurales. Ils s'appuient pour cela sur une feuille de route France ruralités déclinée au niveau local, et sont à disposition des élus ruraux.

Le plan France ruralités confirme la reconnaissance des enjeux et les nombreux défis à relever par les élus ruraux sur ces questions. Piloté par l'ANCT, il vise à renforcer la vitalité des territoires ruraux. Il apporte aux maires quelques moyens complémentaires pour soutenir les services de proximité (santé, écoles, commerces, développement économique [France ruralités revitalisation]), faciliter l'accès à l'ingénierie (Villages d'avenir), accompagner les projets de logement et de mobilité, et accélérer la transition écologique et numérique.

Voir anct.gouv.fr

E. La direction départementale des finances publiques (DDFiP)

La direction départementale des finances publiques (DDFiP) exerce ses missions auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités locales.

Elle assure :
- le calcul, le contrôle et la collecte des impôts et taxes auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités ;
- l'exécution des recettes et dépenses de l'État, la gestion des comptes des collectivités et des établissements publics ;
- le conseil auprès des entreprises et des collectivités locales ;
- la gestion des biens domaniaux ;
- la tenue du plan cadastral.

F. La police et la gendarmerie nationales

La police et la gendarmerie nationales ont chacune une zone de responsabilité propre pour garantir la sécurité des citoyens et la protection de leurs biens.

La police nationale exerce ses missions dans les grandes zones urbaines, où le régime de la police d'État a été établi. Le cadre d'action de cette police correspond soit au seul territoire d'une commune soit à celui d'une commune et d'autres communes limitrophes dont la police a également été étatisée. Un commissariat de police est implanté dans chaque circonscription.

La gendarmerie nationale agit dans les zones rurales et périurbaines, représentant 95 % du territoire national et 95 % des communes. Les brigades territoriales, unités élémentaires de la gendarmerie départementale, sont réparties sur le territoire selon une logique de proximité et sont compétentes sur plusieurs communes. Les brigades territoriales peuvent fonctionner de manière autonome ou être organisées en communautés de brigades. Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOMI) 2023-2027, cinquante brigades territoriales mobiles ont été implantées en 2024. Ces unités accomplissent des missions de police de proximité et sont détachées des enquêtes judiciaires, d'autres sont spécialisées (environnement, violence intrafamiliale).

FOCUS

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

L'Agence nationale de la cohésion des territoires a été créée pour apporter une aide aux collectivités dans la réalisation de leurs projets. Elle coordonne également des programmes et dispositifs nationaux qui soutiennent les territoires les plus fragilisés.

L'ANCT pilote notamment le programme Villages d'avenir, qui, grâce à des chefs de projets présents en préfecture, accompagne, en ingénierie, les communes rurales dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets. Depuis plusieurs années, l'ANCT est chargée aussi des programmes Petites villes de demain et Action cœur de ville, pour les villes moyennes (une phase 3 a été annoncée pour 2026), qui soutiennent la revitalisation des centres-villes (commerces et logements, entre autres, par l'intermédiaire de partenaires historiques), du programme Territoires d'industrie, France très haut débit, ainsi que des actions en matière de politique de la ville (voir le site de l'Agence : *anct.gouv.fr/programmes-dispositifs*). Elle est également compétente sur le volet numérique et propose, dans ce cadre, par exemple, d'assister les communes sur l'adressage ou la sécurisation de leur site Internet.

L'ANCT fournit, par ailleurs, de l'ingénierie en complément de l'offre locale (ingénierie gratuite pour les communes rurales, marchés d'ingénierie régionaux, proposition du volontariat territorial en administration pour les communes rurales [VTA]...) Le VTA permet aux communes et intercommunalités rurales de bénéficier des compétences de jeunes diplômés le temps d'une mission de douze à dix-huit mois au maximum, au service de l'ingénierie de leurs projets (*vta.anct.gouv.fr*).

Concrètement, le préfet de département est le délégué territorial de l'Agence. Il est le point de contact des élus pour toutes les offres de l'ANCT. Son rôle est de prendre en compte les demandes des communes ou des intercommunalités, et de procéder à une orientation vers le parcours le plus adapté en fonction des besoins (programmes de l'Agence, ingénierie locale, ingénierie nationale...).

Le maire peut demander aux personnels de la gendarmerie et de la police nationales d'assurer l'exécution des arrêtés de police administrative qu'il édicte, sauf à disposer d'une police municipale ou de gardes champêtres. Néanmoins, policiers et gendarmes ne sont pas placés statutairement sous son autorité hiérarchique.

FOCUS

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

Le SDIS gère un corps départemental de sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui sont mis à disposition des maires pour assurer les secours à la population, dans le cadre d'un règlement opérationnel départemental.

C'est un établissement public, géré par le département, mais placé sous l'autorité opérationnelle du préfet de département. Son conseil d'administration est composé de représentants du département, des communes et des EPCI.

Il est financé principalement par les communes, les EPCI et le conseil départemental (ce sont des dépenses obligatoires). En 2024, 55 % des contributions totales proviennent des conseils départementaux, et 44 % des communes et EPCI, mais ces chiffres masquent des réalités très disparates. Environ 45 % de la participation des départements est compensée par l'État, qui leur verse une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

G. Le procureur de la République

Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil et officiers de police judiciaire dès leur élection. Ils assument ces fonctions pour le compte de l'État et non pour celui de la commune.
Du fait de ces qualités, le maire et les adjoints sont placés sous le contrôle hiérarchique du procureur de la République territorialement compétent et pourront être amenés à avoir des rapports fréquents avec lui.
Ainsi, pour toutes les questions relatives à l'état civil, le maire doit s'adresser au procureur de la République en cas de doute (sur la validité d'un mariage, par exemple).

Pour les rapports avec le procureur de la République sur la sécurité, voir le chapitre 17 – La sécurité et tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

H. Les juges administratifs et judiciaires

1. Le juge administratif

L'ordre administratif se compose des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État. Les tribunaux administratifs peuvent être saisis pour des recours au fond, ou en urgence dans le cadre d'un référé. Ces recours permettent de contester des décisions administratives, en principe dans un délai de deux mois à compter de leur publication ou de leur notification.

Toute personne qui subit un dommage causé par une activité administrative peut donc en demander réparation devant le juge. Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours contre une décision (par exemple, un arrêté), ce n'est pas l'auteur de la décision qui est mis en cause (par exemple, le maire), mais bien la décision elle-même.

La légalité de toute décision administrative peut en effet être contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, quels que soient l'auteur de cette décision (Premier ministre, ministre, préfet, président de conseil régional ou départemental, maire, organe délibérant d'une collectivité territoriale), sa forme (décret, arrêté, délibération, etc.) ou son contenu (motifs de droit et de fait).

Les pouvoirs du juge administratif sont divers dès lors qu'il peut, selon la demande dont il est saisi, annuler la décision contestée lorsqu'elle est illégale (recours pour excès de pouvoir), condamner une administration à payer une somme d'argent à titre de dommages et intérêts (recours de plein contentieux), ou encore, exceptionnellement, modifier la décision contestée (par exemple, en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement).

ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet et le/les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil.

2. Le juge judiciaire

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont notamment compétentes pour régler les relations entre la société et un individu (droit pénal), ou entre les individus entre eux (droit civil). À titre d'exception, les juridictions judiciaires peuvent également connaître de certains litiges qui interviennent entre l'État ou une autre personne publique et les particuliers. C'est le cas, par exemple, en matière d'expropriation ou en cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule de l'Administration.

La spécificité des juridictions civiles du premier degré est leur division en plusieurs matières (commerciale, sociale, rurale) : elles ont alors le monopole de cette matière. D'autres ont une compétence générale : ce sont les tribunaux judiciaires ou les tribunaux de proximité.
Seules les juridictions pénales sont compétentes pour juger les infractions (constructions sans permis de construire, vol…). Le tribunal de police juge les contraventions. Le tribunal correctionnel juge les délits.

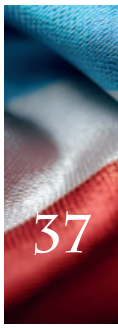
ATTENTION !

- **La dénomination de tribunal de grande instance et tribunal d'instance a changé. Il s'agit désormais de tribunal judiciaire.**
- **Du fait d'une expérimentation, du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2028, douze tribunaux de commerce sont renommés « tribunaux des activités économiques » (TAE). Les douze TAE créés sont les suivants : Avignon, Auxerre, Le Havre, Le Mans, Limoges, Lyon, Marseille, Nancy, Nanterre, Paris, Saint-Brieuc et Versailles.**

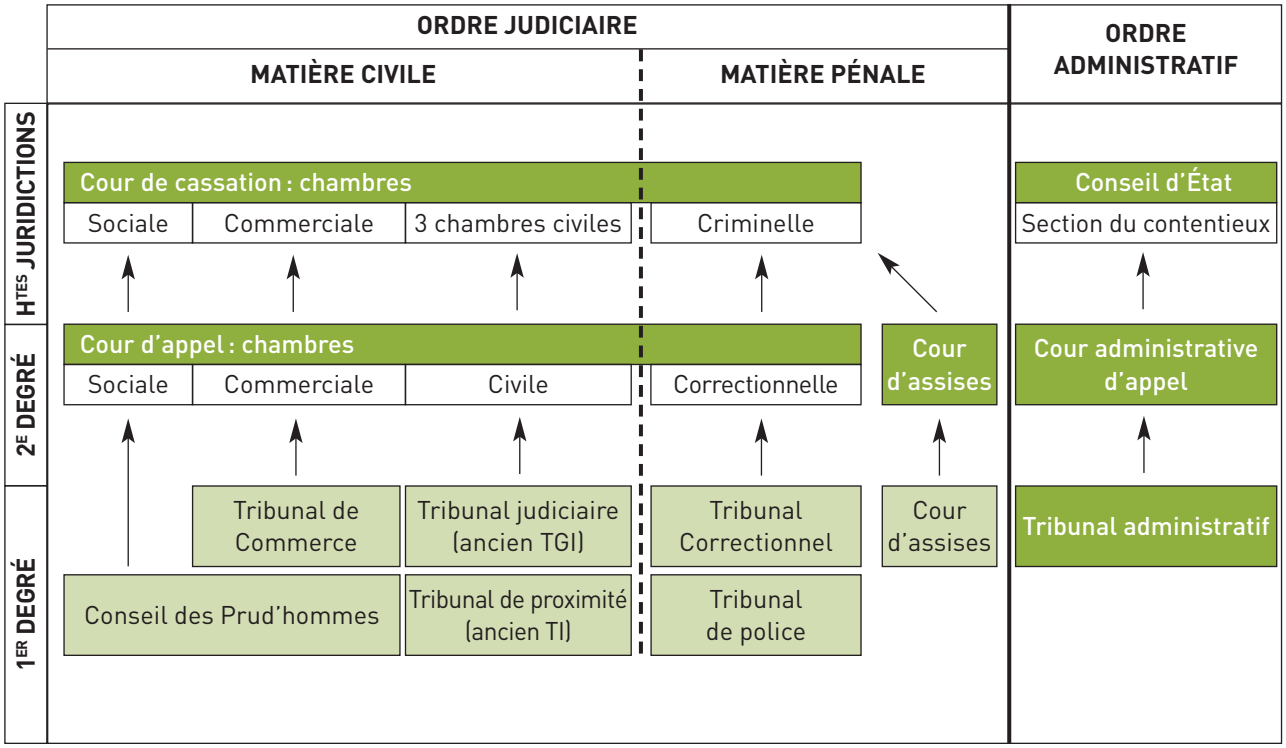
I. Les chambres régionales des comptes (CRC)

Les chambres régionales des comptes sont des juridictions spécialisées, au même titre que la Cour des comptes. Elles ont pour missions le jugement des comptes, le contrôle de gestion et le contrôle budgétaire.

Le contrôle des comptes porte sur la régularité des comptes retraçant l'exécution du budget par le comptable.



Organisation juridictionnelle nationale française



Les CRC sont juges des comptes de la collectivité et donc du comptable. Le contrôle de gestion est, quant à lui, un examen de la gestion de l'ordonnateur, tant en ce qui concerne la régularité des opérations que de l'économie des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Enfin, les CRC constituent un interlocuteur privilégié pour le maire en tant qu'ordonnateur dans le cadre de l'exercice du contrôle des actes budgétaires.

Depuis 2023, les chambres régionales des comptes sont également compétentes pour évaluer des politiques publiques, à la demande d'une collectivité territoriale ou sur sa propre initiative.

III. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, effectué par le représentant de l'État sur de nombreux actes pris par les collectivités locales ou leurs établissements publics, consiste à vérifier leur conformité aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

A. Les actes transmis au contrôle de légalité

Doivent être transmis au préfet ou au sous-préfet (article L. 2131-2 du CGCT) :

- les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à 214 000 euros, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ;
- les décisions concernant le personnel (nominations, avancements, sanctions) ;
- le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Certains actes sont exemptés du contrôle de légalité, sauf demande expresse, et deviennent exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, affichage ou notification aux intéressés :

- les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- les délibérations ayant trait aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
- les décisions prises par le maire se rapportant à la circulation et au stationnement et à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons temporaires pour les manifestations publiques qu'elles organisent ;
- les décisions relatives aux recrutements saisonniers ou occasionnels.

Transmettre les actes au préfet : une formalité nécessaire

Aucun acte ne pourra être exécuté avant la date de sa transmission, ou plus exactement celle de sa réception en préfecture ou en sous-préfecture.

Il n'existe pas de délai légal pour la transmission des actes, sauf pour les décisions individuelles en matière de marchés publics et de conventions de délégation de service public (pour lesquelles le délai est de quinze jours au maximum après leur signature) et pour le budget primitif, le compte administratif et le compte de gestion (pour lesquels le délai est de quinze jours après la date limite fixée pour l'adoption). Il est, cependant, préférable de procéder rapidement à cette formalité.

La saisine du juge administratif par le préfet : le déféré préfectoral

Le tribunal administratif peut être saisi des actes des autorités locales, par toute personne qui y a intérêt, par la voie contentieuse ordinaire (recours pour excès de pouvoir notamment), mais également, dans le cadre du déféré préfectoral, par le préfet.

Dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité (Actes)

Article L. 2131-1 du CGCT, par renvoi de l'article L. 5211-3 du même code.

ATTENTION !

Tous les autres actes, par exemple, les actes pris par le maire au nom de l'État (état civil, sûreté générale…), et les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis au contrôle de légalité.

Le 1er juillet 2022, les règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les communes et les EPCI ont été réformées (ordonnance n° 2021-1310 et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021). À compter de cette date, la dématérialisation devient le mode de publicité de droit commun des actes des communes et des intercommunalités à fiscalité propre.

Pour aller plus loin, fiches pratiques et FAQ de la DGCL présentes sur le site de l'AMF, « Réforme de la publicité des actes des communes et des EPCI », www.amf.asso.fr/Réf. BW41295.

Informer les personnes intéressées par l'acte

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne peuvent pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

Certifier le caractère exécutoire de l'acte

Une fois ces formalités accomplies, le maire peut certifier sous sa responsabilité le caractère exécutoire de l'acte par l'apposition d'un tampon « certifié exécutoire, le (date) ». Cette compétence n'appartient qu'à lui seul. La certification du caractère exécutoire de l'acte signifie que l'acte est entré en vigueur. Concrètement, cette certification consiste à attester que la publication de la décision et sa transmission en préfecture ou sous-préfecture ont bien été réalisées.

B. Les modalités du contrôle de légalité

Le préfet vérifie :

- si le conseil municipal ou le maire sont effectivement compétents pour prendre l'acte ;
- si l'acte a été pris dans les formes requises et dans le respect des procédures (signature de l'auteur, le cas échéant motivation, délais, procédure consultative obligatoire…) ;
- si l'autorité a agi dans le ressort territorial de sa compétence ;
- si les faits invoqués justifient l'acte dans son existence comme dans sa mesure (exemple : la décision de police de la circulation fait-elle suite à une réelle difficulté de circulation et est-elle proportionnée au trouble constaté ou prévisible, n'est-elle pas trop générale et absolue ?) ;
- si l'acte n'est pas entaché d'un détournement de pouvoir (l'autorité locale n'a-t-elle pas poursuivi un but autre que l'intérêt général ?) ;
- plus généralement, si l'acte n'est pas contraire aux lois et règlements en vigueur.

ATTENTION !

La transmission d'un acte au préfet n'est pas un « quitus » de la légalité de l'acte ! Celui-ci pourra toujours faire l'objet d'un déféré préfectoral ou d'un recours en annulation, voire indemnitaire devant le juge administratif.

L'acte de l'autorité municipale ne peut être rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne peut régir, même partiellement, une situation passée. Ainsi, le fait de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date de transmission est illégal. C'est pourquoi une transmission tardive fait prendre le risque d'une illégalité de l'acte (c'est le cas, par exemple, de la signature d'un contrat avant que la délibération du conseil municipal en autorisant la passation ait été transmise en préfecture).

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen, notamment par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée ou par la signature contre remise en mains propres de l'acte. Dans la pratique, la réception des actes en préfecture ou sous-préfecture est prouvée par la présence du cachet « reçu à la (sous-) préfecture le… ».

C'est pourquoi il est recommandé, avant d'agir dans le cadre de la mise en œuvre de procédures d'urgence (fermeture au public d'un établissement, etc.) de transmettre immédiatement, par voie électronique, l'arrêté prescrivant la mesure, de conserver l'accusé de réception et de ne procéder qu'ensuite à l'envoi postal. L'accusé de réception d'un acte ne conditionne pas son caractère exécutoire : le maire n'est donc pas obligé d'attendre le retour de la copie visée par la préfecture pour appliquer sa décision.

C. Le délai de recours du représentant de l'État

Il est en général de deux mois. Le représentant de l'État peut, cependant, dans ce délai de recours, par lettre d'observation, demander au maire de modifier

ou de revenir sur cette décision (recours gracieux), ou de fournir des pièces complémentaires indispensables pour permettre d'apprécier la légalité de l'acte.
Cette démarche du préfet peut prolonger le délai dont il dispose pour déférer l'acte devant le tribunal compétent.

D. Les effets du déféré préfectoral

Le déféré préfectoral simple
La saisine du tribunal administratif n'entraîne pas par elle-même la suspension de l'acte attaqué. Ce dernier demeure applicable tant que le juge n'en a pas prononcé l'annulation.

Le déféré avec demande de suspension de la décision
Le préfet peut demander au tribunal administratif de suspendre l'exécution de toute décision attaquée, s'il existe un simple « doute sérieux » sur sa légalité. Le tribunal doit statuer dans le délai d'un mois.

En matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, la demande de suspension formée par le préfet dans les dix jours de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci pendant un mois.
Si, à l'issue de ce délai, le juge administratif des référés n'a toujours pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le préfet peut demander une suspension « accélérée ».

La demande de suspension peut désormais concerner les décisions de rejet. Dès lors, le juge des référés qui suspend la décision par laquelle le maire a rejeté la demande d'un administré (refus d'autorisation, par exemple) pourrait, dans certains cas, obliger le maire à accorder cette autorisation.

Le préfet peut désormais demander au juge administratif la suspension immédiate d'un acte qu'il estime illégal en matière de laïcité et de neutralité des services publics. Cette possibilité a été introduite par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

IV. Les autres collectivités territoriales

La Constitution de 1958 ne fixe pas une liste définitive des collectivités territoriales. Son article 72 précise que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (par exemple, la Corse ou la nouvelle métropole de Lyon) et les collectivités d'Outre-mer, sachant que la loi pourrait en créer de nouvelles.

Dotées d'une base territoriale, elles s'administrent librement par des conseils élus par les citoyens, dans les conditions prévues par la loi, et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Elles agissent dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.

ATTENTION !

Les établissements intercommunaux ne bénéficient pas de la clause de compétence générale et ne peuvent donc pas gérer toute affaire d'intérêt local (principe de spécialité). Ils sont chargés, néanmoins, d'un certain nombre de compétences identifiées par la loi.

A. La région

Elle a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel et à l'aménagement numérique du territoire régional.

La loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) du 7 août 2015 précise : « *Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation, et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.* »

ATTENTION !

Les communes sont les seules à bénéficier de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confient des compétences identifiées dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des EPCI et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices du tourisme)...

Le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité à la suite de l'adoption de la loi Notre du 7 août 2015 (Voir le* Guide du président et des élus de l'intercommunalité*).

La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation, et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région.

La région est également chargée de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

La région élabore aussi le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui fixe les objectifs de moyen et long terme sur plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

La région établit un plan régional de prévention et de gestion des déchets comprenant des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets. Concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation lorsque l'état des eaux présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

Dans le domaine des transports, la région, au titre de son rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), organise les services interurbains, non urbains, réguliers ou à la demande (à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires).

Elle exerce, depuis 2021, le rôle d'AOM sur le territoire des communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence « mobilité ». La région organise aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale). Enfin, elle assure un rôle de « chef de file » de l'organisation de la mobilité et des transports sur son territoire.

Voir chapitre 13 – Les mobilités

B. Le département

Le département est désigné par la loi comme chef de file en matière d'action sociale, de développement social et de contribution à la résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Il réaffirme sa vocation en faveur de la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale. La loi énumère limitativement ses compétences.

L'action sociale du département concerne principalement :

- l'enfance : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), adoption, soutien aux familles en difficulté financière ;
- les personnes en situation de handicap : politiques d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap (PCH), maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;

- les personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie [APA]) ;
- les prestations légales d'aide sociale : gestion du revenu de solidarité active (RSA), dont le montant est arrêté au niveau national ;
- la contribution à la résorption de la précarité énergétique.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 a prévu que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, pour la période 2014-2020, les départements qui en font la demande sont chargés de tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.

■ **Les départements élaborent, conjointement avec l'État, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics,** visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité au public.

■ **Le département assure aussi :**
- la construction, l'entretien et l'équipement des collèges ; la gestion des personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé (Atoss) employés dans les collèges ;
- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires ;
- la gestion de la voirie départementale.

■ **Le département peut apporter,** au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, une assistance technique aux communes rurales et aux EPCI de moins de 40 000 habitants dans les domaines suivants : assainissement, GEMAPI, voirie, aménagement et habitat, mobilité (article L. 3232-1-1 et R. 3232-1 à 1-4 du CGCT).

■ **Le SDIS (service départemental d'incendie et de secours)** est chargé de la protection contre les incendies et gère les sapeurs-pompiers du département. Il participe aux opérations de secours en cas d'accidents, de catastrophes naturelles…

Voir le focus page 36 sur le SDIS

■ **Le département a également une compétence culturelle** (création et gestion des bibliothèques de prêt, des services d'archives, de musées, protection du patrimoine…) et sportive. Cette compétence culturelle est partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, de même que les compétences en matière de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire.

FOCUS

France services : des espaces au service des citoyens et des usagers dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville

Les structures labellisées France services par l'État ont pour objet de proposer un bouquet de services dans un lieu unique où l'usager peut réaliser ses démarches administratives du quotidien (santé, famille, emploi, impôt, retraite…). Elles disposent au minimum de deux agents formés, capables d'apporter une réponse ou de contacter l'un des neuf partenaires institutionnels (ministère de l'Intérieur, des Finances, CAF…), et d'assurer une présence téléphonique, numérique ou physique dans ces espaces publics.

Ces structures peuvent être portées directement par les collectivités locales, La Poste, le secteur associatif ou encore la Mutualité sociale agricole (MSA). L'État, les collectivités locales et les différents opérateurs présents dans ces structures contribuent au fonctionnement de chacune d'entre elles à hauteur de 30 000 euros par an au total.

Aujourd'hui, plus de 2 800 maisons France services ont été créées sur le territoire et sont gérées à 65 % par des collectivités.

Les maires veillent à une bonne articulation entre les accueils en mairie et l'activité de ces structures et peuvent, à cet effet, solliciter celles-ci pour organiser, avec les agents d'accueil en mairie, un réseau d'échange et d'information.

Annexe 1 : Les services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés sont les services de l'État qui assurent le relais, sur le plan local, des décisions prises par l'administration centrale. Ils mettent en œuvre les politiques nationales au niveau territorial.

La plupart des ministères ont des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques (départemental, régional). Les services déconcentrés sont généralement placés sous l'autorité d'un préfet.

La région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'État sur le territoire, politiques ensuite mises en œuvre au niveau départemental.

L'ensemble des services régionaux et des services départementaux ont été regroupés et ne reflètent plus le découpage ministériel, comme c'était le cas auparavant.

Depuis le décret du 3 décembre 2009, modifié par le décret 2020-1545 du 9 décembre 2020, il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles :
- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ;
- la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ;
- la direction départementale des territoires (DDT), ou la direction départementale des territoires et de la mer, dans les départements qui possèdent une façade maritime (DDTM).

➡ *Dans les départements de moins de 400 000 habitants ou sur certains territoires en raison d'enjeux particuliers, les compétences des DDETS et DDPP sont fusionnées dans une direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP).*

Depuis le décret du 14 août 2020, les directions départementales interministérielles relèvent du ministère de l'Intérieur (et non plus du Premier ministre) et sont placées sous l'autorité du préfet de département.

Depuis le décret du 16 février 2010, modifié par les décrets 2020-1542 et 2020-1545 du 9 décembre 2020, les directions régionales ne sont plus qu'au nombre de sept :
- la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (Drac) ;
- la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- le rectorat d'académie ;
- les agences régionales de santé (ARS).

Source : Vie publique

Agir **ensemble**
Soutenir **chacun**

Crédit photo : istock

POUR LE MIEUX-ÊTRE DE MES AGENTS, JE M'APPUIE SUR LE CNAS

Logement, loisirs, famille, grands projets et coups durs...
Le CNAS accompagne chacun de mes agents, leur apportant au quotidien l'aide dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin.

1er acteur de l'action sociale pour le personnel territorial

cnas.fr

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 la responsabilité de l'État et non celle de la commune. Sa responsabilité personnelle peut également être engagée, en cas de faute personnelle détachable du service, c'est-à-dire sans lien avec l'exercice normal de ses fonctions.
Ses missions 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 la tenue des listes électorales et du bon déroulement des opérations de vote. Il est aussi impliqué dans l'organisation des élections socioprofessionnelles (chambres d'agriculture, par exemple).

■ **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, dans le cadre d'une procédure simplifiée ou d'une transcription sur l'état civil français du 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...).

En pratique et sous certaines conditions, le maire peut déléguer ces fonctions aux conseillers et 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 judiciaire ou de proximité, 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 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 exerce, au nom de la commune, des pouvoirs de police administrative destinés à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT).
À ce titre, il peut mettre en œuvre une réglementation, notamment par des arrêtés, pour prévenir les troubles à l'ordre public.

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* » (article L. 2212-1 du CGCT). Cette police a un but essentiellement préventif.

Les mesures doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées aux objectifs poursuivis et respecter les libertés fondamentales. Les pouvoirs de police peuvent être généraux (ordre public au sens large) ou spéciaux (funéraire, ERP, publicité extérieure, stationnement, voirie, circulation, mise en sécurité des immeubles

Définition des pouvoirs de police du maire		
	Objectifs	**Exemples d'intervention**
Tranquillité publique	Prévenir les nuisances et préserver la qualité de vie	• Bruits et nuisances • Manifestations • Attroupements • Débits de boissons • Halles et marchés
Sûreté et Sécurité publique	Protéger les personnes et les biens et préserver la circulation et les commodités de passage	• Immeubles menaçant ruine • Circulation et stationnement • Animaux dangereux • Sécurité des baignades • Sécurité incendie • Éclairage • Nettoiement
Salubrité publique	Préserver l'hygiène et la santé publique	• Prévenir les pollutions de toute nature • Contrôle de la salubrité des denrées alimentaires • Gestion du funéraire
Le bon ordre	Encadrer les endroits accueillant de grands rassemblements	• Foires et marchés • Cérémonies publiques • Animations culturelles et sportives

menaçant ruine etc.), selon les textes qui attribuent la compétence.

La police administrative générale consiste à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT).

2. L'exercice des pouvoirs de police administrative

C'est le maire seul qui en a la responsabilité et, en aucun cas, le conseil municipal. Il peut néanmoins déléguer par arrêté, 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. Il peut les leur retirer à tout moment.

Il ne peut en aucun cas se décharger de ses obligations 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.

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

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 compétent quand elles sont 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) ;**
- **publicité extérieure, enseignes et pré-enseignes (voir Chapitre 9).**

Le transfert a lieu le jour de l'élection du président de l'EPCI à fiscalité propre.
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.

- 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.

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 que 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. Les mesures doivent être proportionnelles à l'objectif poursuivi.

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.

Pour le détail des missions de ces différents corps, voir le chapitre 17 – 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).

FOCUS

Le renforcement des pouvoirs de police du maire

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 dans quatre cas précis : non-respect de manière répétée d'un arrêté du maire prescrivant l'élagage, blocage, entrave ou occupation sans titre du domaine public, non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool à emporter sur le territoire de la commune (article L. 2212-2-1 du CGCT).

A. La préparation des séances du conseil municipal

1. La date de la convocation

Il revient au maire de fixer la date des séances du conseil municipal.
Il est néanmoins tenu par un délai de trente jours au 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 et la publicité 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 3 500 habitants et plus, 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 indiquée à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement.
La convocation est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée.

3. Le délai de la convocation

Le délai de convocation imparti au maire est de trois jours francs au minimum pour les communes de moins de 3500 habitants et de cinq jours francs au minimum pour les communes de 3500 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, et un « jour franc » dure de zéro heure à vingt-quatre heures). En revanche, pour la réunion d'installation du conseil municipal, il est fixé à trois jours francs pour toutes les communes.

4. L'ordre du jour

Les convocations envoyées aux conseillers municipaux doivent impérativement indiquer l'ordre du jour de la séance, c'est-à-dire la liste des questions sur lesquelles le conseil municipal sera amené à se prononcer. Le maire est seul maître de l'ordre du jour, mais les conseillers municipaux disposent d'un droit de proposition.
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 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 ».
Même sur proposition du maire, un point non prévu à l'ordre du jour ne pourra être valablement délibéré.

FOCUS

La sécurisation de l'envoi des convocations

L'envoi de la convocation à tous les conseillers municipaux en exercice est obligatoire. À défaut, les délibérations adoptées sont entachées d'illégalité. Le maire doit donc être en mesure de justifier que les convocations ont bien été transmises à leurs destinataires.

Pour prévenir toute contestation, pour les convocations communiquées par voie dématérialisée, 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.

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. Cela signifie qu'au moins la majorité des membres en exercice doit être physiquement présente.
Pour les communes de moins de 1000 habitants, dont le conseil municipal peut compter jusqu'à deux sièges de moins que l'effectif légal, le quorum est calculé sur base de l'effectif réel.
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 comprenant *a minima* les mêmes sujets que la réunion précédente, qu'il convoque dans un délai d'au moins trois jours francs. Dans ce cas, aucune condition de quorum ne sera exigée pour les points à l'ordre du jour de la séance précédente. Cette séance devra se tenir rapidement ;
- soit il convoque, plus tard, une nouvelle réunion du conseil municipal sur les mêmes sujets et/ou éventuellement d'autres, ce qui supposera le respect du quorum.

Si un élu se déporte, s'il est intéressé à l'affaire, il n'est pas comptabilisé parmi les membres du conseil municipal pour le calcul 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. Un même conseiller municipal ne peut détenir qu'un seul pouvoir, qui ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives du conseil municipal, mais qui peut être prolongé en cas de maladie dûment constatée.

Les enregistrements sonores ou audiovisuels des séances sont autorisés pour les élus et les membres de l'auditoire. 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.
Les modalités peuvent être précisées dans le règlement intérieur ou dans une délibération.

Il est également possible pour la commune d'enregistrer et de diffuser les séances publiques du conseil municipal sur son site Internet ou ses réseaux sociaux, sans déclaration préalable à la CNIL, mais tout en respectant le règlement général sur la protection des données (RGPD). Les élus ne peuvent pas s'opposer à être filmés et/ou enregistrés. En revanche, le droit à l'image du personnel municipal et du public doit être respecté. Lesquels peuvent donc refuser d'être filmés. Il est, dans ce cas, recommandé de privilégier des plans larges.

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 lorsqu'il est empêché ou quand son compte administratif est débattu...).
Le conseil municipal élit alors son président, et cette présidence se limite à la partie de séance durant laquelle cette question est examinée. Un ou plusieurs secrétaires, choisis à chaque séance parmi les membres du conseil, rédigent le procès-verbal. Ils peuvent être aidés par un agent communal, comme le secrétaire général 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, et par délibération dans les communes de moins de 1 000 habitants. Ces questions peuvent également être formulées par écrit avant la séance, néanmoins elles ne peuvent donner lieu au vote d'une délibération.
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.

ATTENTION !

Si le règlement intérieur ou une délibération le prévoit, les conseillers municipaux, y compris de l'opposition , peuvent disposer d'un droit d'amendement sur toutes les affaires en discussion soumises au conseil municipal. Il appartient au maire, président de séance, de décider si ces amendements font l'objet d'un vote spécifique, en plus du vote sur la délibération dont la modification est proposée.

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 est recommandé d'inviter le conseil municipal à exprimer clairement sa volonté. Il est aussi possible 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, et en cas de nomination ou présentation.

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 les conseils d'élaboration d'un modèle de règlement intérieur sur www.amf.asso.fr/Réf. CW7665.

5. Le règlement intérieur

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

Selon la taille de la commune, son contenu varie mais pour toutes les communes qui y sont soumises, il doit fixer les conditions du débat d'orientation budgétaire, les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés publics, 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. Il peut bien entendu déterminer d'autres règles relatives au fonctionnement du conseil municipal (ex. : accès aux dossiers, modalités d'enregistrement sonore ou audiovisuel des débats et des procès-verbaux de séance).

© Gemarin - commons.wikimédia.org - CC-BY-SA 4.0

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. Elles ont néanmoins l'obligation de préciser, dans une délibération *a minima*, la fréquence et les règles de présentation et d'examen des questions orales.

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.

Voir dossier « Réforme de la publicité des actes des communes et des EPCI » sur www.amf.asso.fr/ Réf. BW41295.

Il y a tout d'abord le procès-verbal de séance, document écrit, rédigé par l'un des secrétaires de séance au cours de chaque séance, aidé éventuellement par le secrétaire général de mairie ou le directeur général des services.
Il relate tous les faits constituant la séance (déroulement et décisions). Au début de la séance suivante, il est soumis à l'approbation des élus présents lors de la précédente séance, qui peuvent formuler des observations, puis arrêté. Son contenu a également été précisé. Il doit mentionner la date et l'heure de la séance ; les noms du président, des membres de l'assemblée délibérante présents ou représentés, et du ou des secrétaires de séance ; le quorum ; l'ordre du jour ; les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées ; les demandes de scrutin particulier ; le résultat des scrutins précisant, pour les scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote ; la teneur des discussions au cours de la séance (résumé des opinions exprimées sur chaque point porté à l'ordre du jour).

Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle le procès-verbal a été arrêté, celui-ci est publié sous forme électronique lorsque la commune dispose d'un site Internet. Dans ce cas, la durée de publicité ne peut être inférieure à deux mois. Un exemplaire papier doit, en outre, être mis à la disposition du public.
Les délibérations sont, par ailleurs, inscrites par ordre de date dans un registre des délibérations, coté et paraphé par le maire. Il est conseillé d'y relier l'original des procès-verbaux de séance plutôt que le texte des décisions. Les délibérations portées au registre sont signées par le maire et le/les secrétaires de séance.

Dans un délai d'une semaine suivant la tenue du conseil, la liste des délibérations examinées doit être affichée à la mairie et publiée sur le site Internet de la commune lorsqu'il existe. Elle doit mentionner, *a minima*, la date de la séance, l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées. La mention du résumé ou de l'explication de chaque décision n'est pas obligatoire, mais peut s'avérer utile dans le souci d'une meilleure information des citoyens.

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.

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 (publication électronique ou sur papier, ou affichage, ou notification, et transmission au contrôle de légalité), la délibération ne peut être exécutée.

Les actes des communes de plus de 50 000 habitants sont obligatoirement transmis au préfet par voie dématérialisée.

D. La dématérialisation de la publicité des actes – cas des communes ne disposant pas de site Internet

Depuis le 1er juillet 2022, pour les communes de 3500 habitants et plus, les actes réglementaires et les actes ni réglementaires ni individuels doivent être publiés uniquement par voie électronique sur leur site Internet. Les communes de moins de 3500 habitants peuvent opter, par délibération, pour l'affichage, la publication sur papier ou la publication électronique, ce choix pouvant d'ailleurs être modifié à tout moment. Les communes ne disposant pas de site Internet et n'ayant pas fixé leur mode de publicité des actes avant le 1er juillet 2022 se retrouvaient en difficulté.
La dématérialisation de la publicité des actes étant la règle dès cette date, elles ne pouvaient ni publier certains de leurs actes (entraînant l'impossibilité de les exécuter) ni adopter une autre modalité de publicité, la délibération sur ce choix devant faire l'objet d'une publicité par voie électronique. Le décret n° 2024-719 du 5 juillet 2024 permet à ces communes de publier la délibération portant sur les modalités de publicité sur le site Internet des EPCI dont elles sont membres.
Le public doit être informé par tout moyen de l'adresse du site Internet où est publiée cette délibération.

Par ailleurs, lorsque le site Internet de la commune est mutualisé avec celui de l'EPCI dont elle est membre, la commune qui n'a pas créé de site Internet peut y publier ses actes dès lors qu'ils figurent dans un espace clairement identifié et dédié, réservé aux actes de la commune. Les procès-verbaux de séance et les listes des délibérations examinées peuvent également être publiés sur ce même espace.

E. Les conseillers minoritaires

Comme n'importe quel citoyen, tous les conseillers minoritaires bénéficient du droit à communication des documents administratifs de la commune dans les conditions prévues par les textes. Au même titre que les élus de la majorité, 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 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 1000 habitants et plus, 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. De manière générale, la composition des commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle, assurant à chaque liste de disposer d'au moins un membre.
En outre, dans ces mêmes communes, en cas de diffusion d'un bulletin municipal, ils bénéficient d'un espace d'expression libre, dont les modalités d'utilisation sont obligatoirement définies dans le règlement intérieur du conseil municipal. Si ces deux dernières obligations n'ont pas été étendues aux communes de moins de 1000 habitants, désormais concernées par le scrutin de liste paritaire, il est recommandé de les appliquer.

Dans les communes de moins de 3500 habitants, les élus de l'opposition, comme de la majorité, ont accès à la note de synthèse portant sur les délibérations relatives aux installations prévues à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, ainsi qu'aux documents relatifs au budget primitif.

Dans les communes de 3500 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, et doit permettre l'examen des dossiers et, en tout état de cause, être conforme à son affectation.

Dans les communes de plus de 100000 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. Depuis la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses

© Joachim Martin - AdobeStock.com

mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », les dépenses affectées à la rémunération des collaborateurs des groupes d'élus sont plafonnées à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal, charges sociales incluses.

Enfin, comme ceux de la majorité, les élus de l'opposition ont accès à la formation dans les conditions définies par le conseil municipal et disposent d'un droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

III. Le personnel communal

A. Les acteurs des ressources humaines (RH)

Quels que soient le type ou la strate démographique de la commune, le nombre d'agents, la spécificité démographique ou géographique, les maires sont des employeurs publics locaux et partagent les mêmes pouvoirs en cette qualité. Ils disposent d'un cadre juridique spécifique différent du secteur privé, le Code général de la fonction publique (CGFP) commun aux trois versants de la fonction publique (État, hospitalière et territoriale) communément appelé le statut de la fonction publique. Il appartient à chaque maire de porter la politique relative aux ressources humaines (RH) de la commune. Et, désormais, depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il leur revient de la formaliser en définissant des orientations stratégiques dans le cadre de « lignes directrices de gestion ».

Voir le guide AMF sur les Lignes directrices de gestion sur www.amf.asso.fr/Réf. BW40734

1. Les acteurs responsables de la politique RH au sein des communes

Le maire n'est pas le seul acteur en charge de la politique RH. Il la partage avec l'organe délibérant le conseil municipal. Ce dernier vote les crédits budgétaires, arrête les effectifs, valide l'organigramme et encadre les conditions générales de travail (temps de travail, primes…). En revanche, le maire, dans le cadre ainsi défini par son assemblée, nomme les agents et met fin à leurs fonctions.
Il met en œuvre les règles relatives aux conditions d'emploi : l'organisation des services concernant le temps de travail, la formation, l'évaluation, l'attribution individuelle des primes et indemnités…
Pour un grand nombre de ces décisions collectives et/ou individuelles, il s'appuie sur les avis des instances du dialogue social que sont : la commission administrative paritaire (CAP), la commission consultative paritaire (CCP), le comité social territorial (CST). Il veille également à entretenir un dialogue nourri avec les organisations syndicales. En fonction du nombre d'agents employés, certaines communes relèvent obligatoirement du centre de gestion (CDG) territorialement compétent pour la gestion de ces instances (moins de 50 agents pour le CST et moins de 350 agents par la CAP). Il est possible au sujet de certains agents de faire appel à l'assistance RH du CDG quand la commune n'est pas dotée d'un service et d'une expertise spécifiques en interne.

2. Les acteurs externes chargés de la politique RH

Différents acteurs externes jouent un rôle direct ou indirect en matière de gestion des personnels territoriaux. Certains sont des organismes nationaux de consultation tels que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP), le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Interviennent également des organismes plus opérationnels en appui des maires employeurs dans le domaine de la formation. C'est le cas du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et du conseil et de l'accompagnement en gestion des CDG. Les établissements en charge de la retraite sont : la CNRACL (pour les fonctionnaires exerçant plus de vingt-huit heures), l'Ircantec (pour les contractuels et les fonctionnaires exerçant moins de vingt-huit heures) ou encore l'ERAFP (retraite complémentaire des fonctionnaires).

B. Les principaux rôles du maire employeur

1. Le maire veille à l'organisation des services

Aucune commune ne peut fonctionner sans consacrer un budget au personnel, créer des emplois et organiser ses services. La construction de l'architecture RH de la commune est une compétence de l'assemblée délibérante qui entérine les propositions de l'exécutif. Elle traduit la manière dont la commune a décidé d'exercer ses missions de service public obligatoires et facultatives. En effet, elle peut faire le choix de les exercer en direct, de les externaliser ou de les mutualiser avec une autre collectivité ou un établissement public.

Ces choix sont formalisés dans un organigramme, intégrant l'équipe de collaborateurs directs du maire relevant tant du champ politique (collaborateurs de cabinet) que de l'équipe de direction : DGS, DGA, DST (emplois fonctionnels) ou secrétaire général de mairie

selon la strate de la commune. Pour s'assurer de la compatibilité de ces choix avec les compétences et effectifs existants, l'assemblée délibérante et l'employeur peuvent s'appuyer sur une photographie du personnel issue des données sociales de la commune. Il est important d'exploiter ces dernières dans une démarche prospective pour anticiper les besoins à venir en matière de recrutement, mais aussi les départs, et appréhender plus facilement des évolutions structurelles comme l'apparition de nouvelles compétences, de nouveaux métiers ou de nouvelles organisations territoriales.

2. Le maire conduit le dialogue social

En tant qu'employeur, le maire organise les relations avec les représentants du personnel. Celles-ci sont prévues par le statut, qui encadre le principe de participation des agents au fonctionnement de la commune. Les organisations syndicales représentatives constituent le premier jalon de concertation et de négociation. Elles disposent, par ailleurs, du monopole de la représentation des agents de la commune à l'occasion des élections professionnelles qui se déroulent tous les quatre ans. Les textes listent les situations individuelles et collectives qui doivent faire l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel, et les instances dans lesquelles elle se déroule (CAP, CST, CCP). Ils encadrent également les conditions d'exercice des fonctions syndicales en octroyant des droits et des moyens aux agents qui les exercent. Enfin, le statut reconnaît la liberté syndicale à chaque agent, et autorise l'exercice du droit de grève sous certaines conditions générales. L'employeur peut éventuellement encadrer l'exercice du droit de grève des agents exerçant dans certains services.

3. Le maire veille à l'organisation du temps de travail

L'organisation du temps de travail au sein de la commune constitue un enjeu majeur de la politique RH. L'employeur va se retrouver devant une multitude d'outils et de combinaisons pour aménager le temps de travail et de repos des agents tout en veillant au respect des 1 607 heures annuelles. Autour des garanties minimales (une durée quotidienne limitée à 10 heures, un repos de 11 heures consécutives par jour et une durée hebdomadaire de 48 heures…), l'employeur organise le temps de travail en fonction des besoins des services en utilisant tous les outils à sa disposition : annualisation, découpage en cycles (cycle sur le calendrier scolaire par exemple, travail de nuit et en week-end), octroi d'heures supplémentaires, mise en place d'astreintes et de permanences, octroi de temps partiel, de congés (annuels et liés à des événements familiaux) et d'autorisations d'absence, instauration d'un compte-épargne temps, mise en place du télétravail…
Cette organisation est souvent formalisée dans un règlement du temps de travail.

4. Le maire veille à la sécurité et à la protection de la santé des agents

Compte tenu de la diversité des missions et métiers exercés dans la fonction publique territoriale (FPT), les agents sont exposés à une très grande diversité de risques. Face à ces risques, l'une des premières obligations, mais aussi l'une des plus grandes responsabilités de l'employeur est de prendre garde à la sécurité et à la protection de la santé des agents qu'il emploie. Ici, l'employeur public se voit appliquer les mêmes obligations issues du Code du travail que l'employeur privé. Il doit, en particulier, évaluer les risques propres à chaque activité professionnelle à travers un document unique (Duerp) et adopter, après concertation, un programme annuel de prévention des risques et d'amélioration des conditions de travail.

FOCUS

Promulgation de la loi sur la protection sociale complémentaire dans la territoriale

La loi relative à la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics territoriaux a été publiée au Journal officiel le 23 décembre 2025. Elle transcrit l'accord historique signé entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales le 11 juillet 2023.

À partir du 1er janvier 2029 au plus tard – mais rien n'empêche les collectivités d'anticiper – chaque employeur devra avoir un contrat collectif à adhésion obligatoire (soit directement, soit via le centre de gestion) et devra obligatoirement y participer à hauteur d'au moins 50 % de la cotisation (ou plus en cas d'accord local).
Le caractère obligatoire de ce dispositif permettra à l'ensemble des deux millions d'agents de la FPT, quel que soit leur poste, leur âge, leur rémunération, leur catégorie ou leur statut, d'être couverts par une prévoyance pour les risques d'incapacité et d'invalidité.

Pour remplir cette obligation, il s'appuie sur plusieurs acteurs. Il doit également être attentif à la tenue de différents registres, à l'affichage obligatoire de certains documents et à la mise en place de formations obligatoires. Il doit aussi veiller au respect de la détention des autorisations et habilitations requises pour certains agents exerçant sur des outils ou dans le cadre de missions spécifiques. Enfin, il existe, au profit des agents, un droit de retrait qui peut être mis en œuvre, sous certaines conditions, en cas de danger grave et imminent.

5. Le maire assure le respect des droits maladie des agents

C'est la commune qui assure la gestion de la partie administrative du dossier médical. Le maire autorise l'ouverture des droits, souvent après la consultation obligatoire d'une instance médicale unique, le comité médical. C'est donc à la commune que revient la prise en charge des droits maladie des agents, directement imputés sur son budget. Chaque employeur a la possibilité, pour couvrir le risque maladie de son personnel, de souscrire une assurance communément appelée « assurance statutaire ».
Les droits et la prise en charge de la maladie diffèrent en fonction du statut de l'agent : les fonctionnaires territoriaux employés de manière permanente sur une durée au moins égale à vingt-huit heures par semaine relèvent du régime spécial des fonctionnaires, les autres catégories d'agents dépendent du régime général de la Sécurité sociale.
Tous les agents bénéficient d'un droit au reclassement en cas d'inaptitude physique à leur emploi et peuvent éventuellement prétendre à la période de préparation au reclassement (PPR). Enfin, depuis 2025, toutes les communes doivent contribuer financièrement à la protection sociale complémentaire de leurs agents (mutuelle et prévoyance).

6. Le maire conduit la mise en œuvre des politiques inclusives

Depuis plusieurs années, le législateur, à travers le statut de la fonction publique territoriale, cherche à modifier le comportement des employeurs publics en les incitant à développer des politiques inclusives. On entend par politiques inclusives toutes les démarches, procédures, consignes… RH visant à corriger un comportement discriminant, souvent inconscient envers un genre, une catégorie sociale ou encore un groupe de personnes porteuses d'une différence quelconque. Le statut, dont un des grands principes est l'égalité de traitement entre les agents placés dans des situations administratives identiques, invite ou oblige l'employeur, dans trois domaines bien spécifiques, à adopter une politique inclusive.
Ainsi, certains employeurs ont l'obligation d'élaborer des plans d'action en faveur de l'égalité femmes-hommes (communes de plus de 20 000 habitants), et d'autres doivent appliquer le dispositif des nominations femmes-hommes équilibrées pour les emplois de direction (communes et EPCI de plus de 40 000 habitants).

En matière de handicap, les employeurs territoriaux comptant plus de vingt agents à temps plein doivent respecter une obligation d'emploi des personnes en situation de handicap à hauteur de 6 % de l'effectif de la collectivité. Des règles dérogatoires au droit commun permettent dans le domaine du recrutement, des concours ou encore de la titularisation, de faciliter l'accès et les parcours professionnels des agents en situation de handicap. Différents rapports soulèvent enfin la question d'une meilleure prise en compte de la mixité sociale au sein de la FPT. Ceux-ci ont conduit à l'adoption de dispositifs de recrutement dérogatoires au principe du concours, tels que le dispositif Pacte prévu dans le CGFP.

7. Le maire nomme les agents

Le recrutement dans la fonction publique répond à un principe constitutionnel dit d'égal accès aux emplois publics. C'est pourquoi, si l'employeur territorial est libre dans le choix de l'agent qu'il recrute, il doit réaliser
ce recrutement dans le respect du cadre statutaire qui privilégie, pour les emplois permanents, la nomination de fonctionnaires. Ceux-ci y accèdent prioritairement par concours, ou éventuellement par « recrutement direct » sur certains emplois d'exécution.

© Catherine Clavery - AdobeStock.com

Le maire a toutefois la possibilité de recruter, sous certaines conditions, des contractuels pour pourvoir des emplois permanents lorsque la recherche de fonctionnaires est restée infructueuse, et des emplois non permanents (sur des besoins saisonniers ou temporaires, ainsi que pour des opérations ou des projets via le contrat de projet).
Il peut aussi, de manière très limitative, employer des agents qui relèvent de contrats de droit privé : apprentis, emploi d'avenir et les emplois « parcours emplois compétences » (PEC).
Au préalable, pour tous les besoins de recrutements supérieurs à six mois, l'offre d'emploi doit être obligatoirement déclarée auprès du centre de gestion qui en assurera la publication, pour appel à candidatures. Après cette démarche, l'employeur devra respecter une procédure différenciée en fonction de la catégorie, du type d'emploi et du statut de l'agent recruté. Le maire peut aussi nommer dans le cadre d'une mobilité. La mobilité d'un fonctionnaire peut se dérouler sans changer d'employeur (par mobilité interne ou changement d'affectation), ou en postulant à un emploi vacant dans une autre collectivité ou un autre établissement (par mobilité externe ou mutation), ou dans les fonctions publiques d'État ou hospitalière par voie de détachement.

8. Le maire veille au respect des droits et obligations des agents territoriaux

L'appartenance à la fonction publique impose des obligations communes à tous les agents publics dans l'exercice ou en dehors de leurs fonctions.
Elles tendent à garantir la satisfaction de l'intérêt du service, et de fait, de l'intérêt général.
En contrepartie, ils bénéficient de certains droits et garanties.

© Olivier Le Moal - AdobeStock.com

Ils jouissent, comme tout citoyen, de l'ensemble des libertés publiques individuelles (la liberté d'opinion, le droit au recours juridictionnel) et collectives (le droit syndical, le droit de grève).
Leur exercice reste soumis à des aménagements qui résultent des exigences de l'intérêt général.
Ils bénéficient également de droits procédant de l'appartenance à la fonction publique : la protection juridique en cas de mise en cause au titre de ses fonctions appelée protection fonctionnelle.

9. Le maire veille au respect des règles déontologiques

Il s'agit d'informer les agents de la réglementation en matière déontologique et de s'assurer de l'application de ces règles, de contrôler leur bonne mise en œuvre et éventuellement de prendre les mesures nécessaires vis-à-vis des agents et des institutions compétentes pour régulariser les situations contraires au droit (ex. : le référent déontologique).

Par ailleurs, les agents qui occupent les postes hiérarchiques les plus élevés sont soumis à des obligations de déclaration d'intérêts et de déclaration de patrimoine.

10. Le maire veille au respect des responsabilités disciplinaire, financière et pénale

Les agents peuvent éventuellement commettre, au cours de leurs activités professionnelles, des fautes qui peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire.
Celle-ci est prononcée au terme d'une procédure précise de nature à garantir les droits de l'agent et peut faire l'objet de différents recours. Dans l'attente du déroulement de la procédure disciplinaire, le maire a la possibilité de prendre une mesure provisoire de suspension. Les agents peuvent aussi voir leur responsabilité financière engagée ainsi que leur responsabilité pénale. Cette responsabilité pénale peut être recherchée sur le fondement de fautes intentionnelles ou sur le fondement de fautes non intentionnelles.

11. Le maire évalue, promeut et autorise les mobilités

Seul le fonctionnaire bénéficie d'une progression de carrière organisée par le statut. De manière automatique, l'avancement d'échelon permet à l'agent de progresser et de bénéficier d'une augmentation régulière de rémunération dans son grade. De manière plus occasionnelle, il existe deux autres modes de promotion à la discrétion de l'employeur : l'avancement de grade

(changement de grade au sein d'un même cadre d'emplois) et la promotion interne (accès au cadre d'emplois ou à la catégorie immédiatement supérieure au choix ou après examen professionnel sans concours). Chaque année, l'employeur recense les fonctionnaires qui sont susceptibles d'en bénéficier en fonction de quotas préalablement définis par l'assemblée délibérante concernant l'avancement de grade, de l'ancienneté des agents et de leur manière de servir. À ce titre, chaque année, l'employeur procède à l'évaluation des agents en s'appuyant sur un entretien professionnel conduit par le N+1. Cet entretien permet, à partir d'une fiche de poste, d'apprécier la valeur professionnelle de l'agent au regard des objectifs fixés. Par ailleurs, l'agent peut agir lui aussi sur sa carrière en effectuant différentes formes de mobilité : changement d'employeur, changement géographique ou encore nomination dans un nouveau cadre d'emplois après la réussite d'un concours ou d'un examen professionnel.
Le contractuel, quant à lui, ne bénéficie pas d'un déroulement de carrière mais peut prétendre à un réexamen de sa situation administrative tous les trois ans. C'est son contrat qui détermine ses conditions d'emploi.

12. Le maire ordonne le versement de la rémunération et définit la politique sociale

L'employeur a l'obligation de verser un traitement mensuel aux agents qu'il emploie après service fait. La rémunération est essentiellement constituée d'éléments réputés obligatoires : parmi lesquels 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 uniquement pour les fonctionnaires (NBI) et le supplément familial de traitement (SFT), lorsque les conditions pour en bénéficier sont remplies. L'assemblée délibérante peut également voter l'attribution de primes (régime indemnitaire/Rifseep) 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 par arrêté individuel, dans le respect des critères et conditions décidés par l'assemblée (absentéisme…). D'autres revenus en nature (logement, voitures de fonction…) ou en espèce (action sociale, cette dernière constituant d'ailleurs une dépense obligatoire) peuvent aussi être versés à condition que l'assemblée délibérante ait validé le principe et inscrit les crédits nécessaires au budget.

13. Le maire veille à la régularité des situations administratives des agents territoriaux

Tout au long de la vie professionnelle de l'agent, l'employeur doit le placer dans la situation administrative qui lui correspond, quel que soit son statut. Les textes réglementaires classent les différentes positions administratives en deux catégories : l'activité et les positions statutaires.
La position d'activité peut être trompeuse, car elle ne correspond pas uniquement à la présence effective de l'agent sur son poste. En effet, elle comprend des situations administratives variées en rapport avec le temps de travail (congés annuels, RTT…), en lien avec la formation (congé formation), avec des situations familiales (autorisation spéciale d'absence, congé maternité…) ou encore avec la maladie (congés maladie ordinaire, congés longue maladie, congé longue durée…) et la mise à disposition. Pour le fonctionnaire, les principales positions statutaires sont le détachement, la disponibilité et le congé parental.
Quant aux contractuels, ils bénéficient de situations administratives différentes de celles des fonctionnaires qui portent essentiellement sur la maladie, la formation, la famille, et l'évolution professionnelle.

14. Le maire pilote la politique de formation des agents

Le maire dispose, avec la formation, d'un levier essentiel pour que les compétences professionnelles de son personnel soient en adéquation avec les besoins des postes de travail. Cet enjeu est d'autant plus important dans la FPT que celle-ci a une population vieillissante et très exposée à l'usure professionnelle compte tenu des métiers exercés. Prévenir et préparer au plus tôt le reclassement d'un agent en inaptitude physique (entretien de carrière), développer l'expertise, former aux gestes et postures, préparer aux concours, mettre à jour les connaissances réglementaires… soit autant de besoins recensés, chaque année, par les employeurs publics pour leur personnel.
En réponse à ces besoins inscrits dans un plan de formation, le maire autorise son personnel à suivre trois types de formation statutaires : les formations obligatoires (formation initiale, d'intégration et de professionnalisation), les formations facultatives (formation de perfectionnement, préparation aux concours) et les formations à titre personnel (compte personnel de formation [CPF]).

Au sein de la FPT, la formation a été mutualisée et confiée à un établissement public, le CNFPT. Celui-ci perçoit, pour assurer ses missions, une cotisation de l'ensemble des collectivités employant au minimum un agent à temps plein (0,9 % de la masse salariale). L'employeur peut aussi décider d'allouer un budget supplémentaire à la formation.

15. Le maire procède à la radiation des agents

Le maire va devoir respecter chacune des procédures liées aux différents motifs de cessation de fonctions. En dehors du cas particulier du décès de l'agent, qui impose l'ouverture du capital décès et la liquidation des droits à pension aux éventuels ayants droit, le maire peut radier l'agent dans trois situations : les cessations de fonctions à l'initiative de l'agent comme la mutation, la démission, l'abandon de poste, la perte des droits civiques et la retraite. Viennent ensuite celles à l'initiative de l'employeur : la non-titularisation, le licenciement, la perte de fin de droits des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE), la révocation et le transfert de compétences. Enfin, existent aussi celles à l'initiative commune de l'agent et de l'employeur : la rupture conventionnelle ou l'accord avec indemnité volontaire de départ.

16. Le maire en tant qu'ancien employeur

Le droit confère un rôle à l'exécutif en tant qu'ancien employeur vis-à-vis de ses anciens agents au titre du chômage et de la maladie. Les employeurs publics ne sont pas soumis à l'obligation de s'affilier au régime d'assurance chômage. Pour autant, les agents territoriaux bénéficient d'allocations-chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, dès lors qu'ils sont involontairement privés d'emploi. Pour les seuls contractuels, la commune peut décider d'adhérer au régime d'assurance chômage. Dans ce cas, ces derniers involontairement privés d'emploi seront intégralement pris en charge et indemnisés par France Travail.
À défaut d'adhésion, il revient à la collectivité de les indemniser directement. S'agissant des fonctionnaires, aucune adhésion à France Travail n'est possible.
En cas de perte involontaire d'emploi, la commune leur verse directement les allocations-chômage. Par ailleurs, durant l'année qui suit la radiation d'un fonctionnaire, si lors de cette période l'agent ouvre des droits au titre de la maladie ou de la maternité, c'est à son ancien employeur public que revient la responsabilité et la charge de lui verser les indemnités journalières dues au titre du régime général.

FOCUS

Les grandes données relatives à la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale compte :
- 35 000 employeurs territoriaux ;
- 2 millions d'agents publics ;
- 250 métiers ;
- 70 % de fonctionnaires, 75 % de catégorie C, 61 % de femmes ;
- 7 filières (47 % d'agents dans la filière technique).

Retrouver toutes les tendances de l'emploi territorial dans le baromètre *HoRHizons*.

Pour aller plus loin, retrouvez la réglementation et les principales réponses à vos questions relatives au pilotage et à la gestion du personnel communal dans le guide du maire employeur (www.amf.asso.fr/réf. BW42857).

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 (ex. coups et blessures infligés par un agent à sa femme 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 ;
- 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) ;
- une irrégularité comptable ou financière ;
- 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. Les différentes responsabilités administratives

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 ou de travaux…), 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 responsabilité contractuelle

En cas de violation des obligations contractuelles, la commune ou son cocontractant peut demander réparation du préjudice subi en engageant la responsabilité contractuelle. Cela peut notamment se produire lorsque la commune, en sa qualité de maître d'ouvrage, prend des sanctions irrégulières, ou lorsque l'entreprise ou le prestataire ne respecte pas les délais prévus. Les sanctions applicables sont précisées dans le cahier des charges ou la convention.

3. Les responsabilités en matière de travaux publics

Les travaux publics bénéficient d'une garantie contractuelle particulière : la garantie de parfait achèvement. Celle-ci permet à la collectivité de faire intervenir les titulaires des marchés de travaux pour les réserves formulées lors de la réception des travaux, ainsi que pour les désordres survenus dans l'année suivant cette réception.

Par ailleurs, deux autres garanties, dites extracontractuelles, s'appliquent :
- **la garantie de bon fonctionnement (ou garantie biennale)** : elle couvre, pendant deux ans à compter de la réception, les défauts affectant les équipements dissociables de l'ouvrage (chaudière, enduit, carrelage, etc.) ;
- **la garantie décennale :** elle intervient en cas de malfaçons compromettant la solidité de l'ouvrage ou le rendant impropre à sa destination, pendant une durée de dix ans à partir de la réception (articles 1792 et suivants du Code civil).

Bien que ces garanties soient prévues par le Code civil, c'est le juge administratif qui est compétent pour connaître des litiges les concernant.

Enfin, la responsabilité de la commune pour dommages de travaux publics peut être engagée dans

plusieurs hypothèses, notamment lors de la réalisation d'un chantier (préjudices causés aux tiers), en cas de présence d'un ouvrage public dangereux, en raison d'un fonctionnement défectueux d'un équipement public, ou encore en cas de défaut d'entretien (par exemple, l'absence de réfection d'une voirie).

Cette responsabilité peut être engagée avec ou sans faute de l'administration.

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

FOCUS

La prise illégale d'intérêt

La loi portant création d'un statut de l'élu local du 22 décembre 2025, a modifié la rédaction de l'article 432-12 du Code pénal pour renforcer l'élément intentionnel du délit :
la prise illégale d'intérêt serait ainsi constituée par le fait pour un élu de prendre, recevoir ou conserver, « en connaissance de cause », directement ou indirectement, un intérêt « altérant » (et non plus « de nature à compromettre ») son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou une opération dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

De plus, un intérêt public ne peut constituer un intérêt au sens de l'article 432-12 modifié.

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 communale/RGPD

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

Guide pratique pour mieux gérer les risques d'atteinte à la probité

L'AMF a participé, avec l'Agence française anticorruption, à l'élaboration d'un guide pratique destiné aux élus du bloc communal afin d'accompagner les communes et leurs groupements dans la mise en œuvre efficace des dispositifs de détection et de prévention des atteintes à la probité : *Voir www.amf.asso.fr/Réf.BW42414.*

En présentant des scénarios de risques, en mettant à leur disposition une série de fiches pratiques sur des mécanismes bien identifiés et auxquels ils sont régulièrement confrontés (urbanisme, ressources humaines, marchés publics, subventions, gestion des cadeaux et des invitations...), ce guide donne des outils permettant aux collectivités de toute taille de prévenir et de détecter les atteintes à la probité.

C. La responsabilité financière du maire

Dans le cadre de ses attributions financières, le maire peut voir sa responsabilité engagée à plusieurs titres : être déclaré comptable de fait lorsqu'il commet une gestion de fait ou être mis en cause par la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

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.

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.

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 intervenir notamment dans les relations entre communes et associations.

■ 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).

2. La mise en cause du maire devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes

Si les cas étaient plutôt rares, il n'en va plus de même depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics en 2023. Deux principes guident le juge des comptes : la faute et la gravité de la faute, d'une part, et l'existence d'un préjudice financier significatif, d'autre part.
Les élus sont justiciables de la Cour des comptes en matière de gestion de fait, ou d'inexécution des décisions de justice condamnant une collectivité publique au paiement d'une somme d'argent, ou pour l'engagement irrégulier d'une dépense ; lorsqu'ils ont commis une faute de gestion à la direction d'une entreprise publique, ou bien encore lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, et enfreint les dispositions de l'article L. 131-12 du Code des juridictions financières (octroi d'un avantage injustifié à autrui « par intérêt direct ou indirect », en cas de réquisition du comptable public [article L. 131-4 du CJF]).

V. Les assurances communales

A. 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.

FOCUS

Les assurances obligatoires

Certaines assurances sont rendues obligatoires par le législateur, notamment celles relatives aux :
- véhicules terrestres à moteur ;
- épreuves sportives organisées sur la voie publique ;
- exploitants de remontées mécaniques ;
- centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse ;
- établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés ;
- établissements organismes chargés de la formation professionnelle alternée des jeunes de 16 à 18 ans.

Voir chapitre 10 - Le maire face aux crises.

© yorgen67 - AdobeStock.com

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 d'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...

Pour ces biens et services, la collectivité doit pouvoir dédommager un préjudice causé à autrui, qu'il s'agisse d'un dommage corporel ou matériel.

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.

Voir chapitre 10 - Le maire face aux crises.

B. L'assurance « dommages aux biens »

Contrairement aux contrats d'assurance de responsabilité civile, aucune obligation légale d'assurance de dommages aux biens des collectivités n'a été prévue par le législateur.
Les contrats dommages aux biens visent à protéger les biens matériels contre divers risques et dommages susceptibles d'intervenir (les incendies, les explosions, les dégâts des eaux, les tempêtes, les actes de vandalisme et les catastrophes naturelles).

FOCUS

Le rôle de CollectivAssur

Ces dernières années, certaines collectivités ont peiné à trouver un assureur.

Désormais, en cas de difficultés, les collectivités peuvent saisir la cellule CollectivAssur qui a pour mission d'aider les collectivités territoriales confrontées à des difficultés d'assurabilité à identifier une solution adaptée : *collectivassur.fr*

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 à lui seul.

Voir chapitre 1 - Les premières décisions.

Consulter Le guide des marchés publics d'assurance des collectivités territoriales sur www.economie.gouv.fr/daj