

**ANNEXE**

**SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS 2023**

**FICHES PRATIQUES**

À titre liminaire, en **2023**, le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire dans la Vienne représentent :

- ▶ **68 241** actes transmis au titre du contrôle de légalité ;
- ▶ **1 844** actes transmis au titre du contrôle budgétaire ;
- ▶ Concernant ACTES :
  - **444** collectivités et établissements ayant un compte émetteur ACTES activés ;
  - dont **13** nouvelles collectivités et établissements conventionnés ACTES en 2023.

## - TABLEAU DE SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS 2023 -

DOMAINES	OBSERVATIONS	TEXTES APPLICABLES	FICHES PRATIQUES
<b>1 – COMMANDE PUBLIQUE</b>	Transmission des actes	L.2131-2 CGCT L.3131-2 CGCT	Fiche n°1
	Modifications des marchés (avenants)	R. 2194-1 à R. 2194-10 CCP	Fiche n°2
	Confusion entre deux procédures	R. 2123-6 CCP	Fiche n°3
	Critères de choix et leur neutralisation	R. 2152-7 CCP	Fiche n°4
	Utilisation du logiciel ACTES	Convention ACTES/charte des bonnes pratiques	Fiche n°5
<b>2 – INTERCOM-MUNALITÉ</b>	Révision statutaire et compétences	L.5211-17 CGCT L.5211-20 CGCT	Fiche n°1
<b>3 – FONCTION- NEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES</b>	Correction d'une erreur matérielle	CE, 22 mars 1993, <i>SCI « Les Voiliers »</i>	Fiche n°1
	Abrogation ou retrait d'une délibération	L.240-1 et suivants du CRPA	Fiche n°2
	Délégations d'attributions du conseil municipal au maire	L.2122-22 CGCT	Fiche n°3
	Délibérations exprimant un vœu	L.2121-29 CGCT	Fiche n°4
	Délibérations relatives aux indemnités des élus	L.2123-20-1 III et L.3123-15-1 CGCT	Fiche n°5
	Majoration des indemnités des conseillers municipaux	L.2123-22 CGCT	Fiche n°6
	Démission d'un conseiller municipal dans une commune de 1 000 habitants et plus – l'appel au suivant de liste	L.270 code électoral et L.2121-4 CGCT	Fiche n°7
	Prévention des conflits d'intérêts	L.2131-11 CGCT 432-12 code pénal Loi n°2022-217 Loi n°2013-907 Décret n°2014-90	Fiche n°8

<b>4 – FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE</b>	Application des 1 607 heures annuelles	Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	Fiche n°1
	Mise en place du RIFSEEP	Décret 91-875 du 6/09/1991 (art 2)	Fiche n°2
	Recrutement des agents non titulaires	L.332-8 L.332-14 CGFP	Fiche n°3
	Emplois fonctionnels de direction	L. 412-6 CGFP	Fiche n°4
<b>5 – URBANISME</b>	Nom, prénom et qualité du signataire	L.212-1 CRPA	Fiche n°1
	Transmission des actes	L.2131-2 CGCT	Fiche n°2
<b>6 – BUDGETS</b>	Maquette budgétaire		Fiche n°1
	Télétransmission par ACTES	Convention ACTES	Fiche n°2
	Procédure de mandatement d'office	L.1612-16 CGCT	Fiche n°3
	Compte administratif et compte de gestion	L.2121-14, L.2121-31 CGCT	Fiche n°4
	Modèle de présentation brève et synthétique	L.612-8 CGCT	Fiche n°5
<b>7 – AUTRES DOMAINES</b>	Subvention et souscription du contrat d'engagement républicain (CER)	Art.10-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 ; Décret n°2021- 1947 du 31 décembre 2021	Fiche n°1
	Participation d'une commune au capital d'une Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)	Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947	Fiche n°2
	Interdiction de circulation de véhicules sur une route	L.2213-1 et suivants CGCT	Fiche n°3
	Cession d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale	L.2241-1, L.3213-2 L.5211-37, L.5722- 3 CGCT	Fiche n°4
	Cession d'une voie communale	L.2141-1 CG3P L. 141-3 CVR	Fiche n°5

## FICHE 1 : TRANSMISSION DES ACTES



### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Transmission incomplète des pièces à transmettre ;
- Erreurs dans les pièces transmises ;
- Transmission tardive des actes, après le délai des 15 jours ;
- Notification au(x) candidat(s) retenu(s) avant transmission de l'acte au contrôle de légalité.



### **Rappels réglementaires utiles**

En application des articles L. 2131-2 et L. 3131-2 du CGCT, les actes contractuels de commande publique suivants doivent être transmis pour contrôle de légalité :

- les marchés publics et accords-cadres d'un montant égal ou supérieur à 221 000 € HT ;
- les marchés de partenariat ;
- les contrats de concession dont les délégations de service public et les concessions d'aménagement ;
- les contrats d'emprunt.

Les collectivités et établissements sont tenus d'accompagner la transmission des actes soumis à cette obligation des pièces annexes nécessaires pour apprécier la portée et la légalité, notamment celles citées à l'article R. 2131-5 du CGCT.

De plus, les actes de commande publique soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité, doivent être transmis dans un délai impératif de 15 jours au plus tard à compter de la signature de l'acte d'engagement par la collectivité (article L. 2131-1 et L. 3131-1 du CGCT).

Enfin, il résulte de l'application combinée des articles R. 2182-4 et R. 2182-5 du code de la commande publique (CCP) et de l'article L.2131-2 du CGCT que, lorsque le contrat est soumis à l'obligation de transmission, la notification au candidat attributaire ne peut intervenir qu'après la transmission de l'acte, accompagné de ses pièces annexes, au titre du contrôle de légalité. La date de prise d'effet du marché ne peut être antérieure à la date à laquelle il est procédé à sa transmission au titre du contrôle de légalité (*CE, 8 avril 1998, Préfet de l'Aube, n° 167372*).



### **Points de vigilance / recommandations**

Le seuil à partir duquel les marchés publics sont soumis à obligation de transmission au contrôle de légalité correspond au seuil de procédure formalisée applicable aux marchés publics de fournitures et de services (article D. 2131-5-1 du CGCT). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, ce seuil de transmission est passé de 215 000 € HT à 221 000 € HT.

## FICHE 2 : MODIFICATIONS DES MARCHÉS (AVENANTS)



### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Bouleversement de l'économie du marché :

- Modification ou cumul de modifications du marché public de travaux supérieure à 15 % du montant initial ;
- Modification de l'objet du marché par l'ajout de nouvelles prestations ;
- Modifications apportées au prix ou à son calcul (modifications apportés à la formule de calcul).



### **Rappels réglementaires utiles**

Pour rappel, on ne parle plus désormais d'avenant mais de « *modification du marché public* ». Ces dernières font l'objet des articles R. 2194-1 à R. 2194-9 du CCP.

En ce qui concerne les modifications de faible montant, deux conditions sont à remplir (article R. 2194-8 du CCP) :

- elles ne doivent pas dépasser le montant du seuil européen publié au Journal Officiel de la République Française, c'est-à-dire 221 000 € HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;
- elles ne doivent pas dépasser 10 % du montant initial pour les marchés publics de services et de fournitures et 15 % du montant initial pour les marchés publics de travaux.

Il est à noter que ces pourcentages ont un caractère impératif.

Si des modifications successives sont effectuées, il faut prendre en compte leur montant cumulé (article R. 2194-9 du CCP).



### **Points de vigilance / recommandations**

Avant de prendre une modification du marché public, il convient de porter une attention particulière au pourcentage de variation, qui ne doit pas dépasser, sous peine de devenir irrégulier, les 10 % (marchés publics de services et de fournitures) et 15 % (marchés publics de travaux) précités. Il est nécessaire aussi de vérifier que les variations ne dépassent pas le seuil européen de 221 000 € HT. En cas de modifications successives, c'est le montant cumulé qui doit être rapporté au seuil.

### FICHE 3 : CONFUSION ENTRE DEUX PROCÉDURES AU SEIN DU MÊME MARCHÉ

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, le règlement de consultation fait référence de manière directe à une procédure formalisée. Mais la procédure suivie ne respecte pas les conditions de cette dernière (délais, attribution du marché par la CAO, non-respect des délais de *stand still*...).

#### **Rappels réglementaires utiles**

Dans le cadre d'une procédure adaptée, il est tout à fait possible de s'inspirer des procédures formalisées existantes pour déterminer les modalités de passation de la procédure.

Toutefois, il ne faut pas se référer de manière explicite, en la citant nommément, à une procédure formalisée. Sinon, il est obligatoire de s'y conformer dans toutes ses modalités et obligations.

À cet égard, l'article R. 2123-6 du CCP indique que « *Lorsque la procédure se réfère expressément à l'une des procédures formalisées, l'acheteur est tenu d'appliquer celle-ci dans son intégralité* ».

#### **Points de vigilance / recommandations**

Il convient, pour le pouvoir adjudicateur, d'apporter une grande attention à la rédaction du règlement de consultation d'une procédure adaptée.

Par exemple, si ce dernier prévoit d'utiliser la négociation en cours de procédure, ou s'il prévoit l'éventualité d'y recourir, il doit indiquer précisément ces possibilités dans le document. Dans le cas contraire, il ne pourra pas y recourir.

### FICHE 4 : CRITÈRES DE CHOIX ET LEUR NEUTRALISATION



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Des critères de choix pondérés sont annoncés dans le règlement de consultation. Dans les documents justificatifs de la mise en concurrence, le critère « *valeur technique* » est souvent neutralisé. Ainsi, tous les candidats obtiennent la même note, alors même que leurs offres présentent des différences (certifications, mémoires plus ou moins adaptés ou détaillés, etc.).

Par conséquent, le choix du prestataire ne s'effectue plus que sur un seul critère, généralement le prix.



#### **Rappels réglementaires utiles**

L'article R. 2152-7 du CCP prévoit que « *Pour attribuer le marché au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde :*

*1° Soit sur un critère unique qui peut être :*

*a) Le prix, à condition que le marché ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre ;*

*b) Le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie défini à l'article R. 2152-9 ;*

*2° Soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. (...) »* Cet article énumère ensuite une liste non exhaustive de critères.

Il apparaît que les critères de choix doivent « *être objectifs opérationnels et liés à l'objet du marché* » (cf. circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics). Ils doivent donc être adaptés à l'objet du marché de façon à ce qu'ils permettent de déterminer au mieux l'offre économiquement la plus avantageuse.

L'acheteur public peut néanmoins choisir librement ses critères, pourvu que ces derniers soient liés à l'objet du marché. En cas de pluralité de ces derniers, le prix n'est pas obligatoire.

Les critères doivent être portés à la connaissance des candidats. Une fois annoncés, ils ne peuvent plus être modifiés, que ce soit par ajout ou suppression de l'un d'eux, ou en modifiant leur pondération ou leur classement.

Dans le cadre des marchés à procédure adaptée (MAPA), le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'indiquer dans les documents de consultation les critères d'attribution du marché. En revanche, la pondération de ces derniers n'est pas obligatoire. Elle est cependant préférable notamment dans un souci de transparence et de justification de l'analyse des offres.

Dans la mesure où plusieurs critères ont été retenus et annoncés dans le cadre du dossier de consultation ou de l'avis d'appel public à la concurrence, le pouvoir adjudicateur doit effectuer son analyse des offres en respectant les critères annoncés et leur pondération. Dans le cas contraire, il s'expose à l'annulation de son marché (TA Grenoble, 18 janvier 2011, Société SITA MOS c/Syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères de Tarentaise, req. N° 1005929).

La neutralisation d'un critère, notamment d'ordre technique, peut dénoter une insuffisance, dans la définition du besoin ou dans la mise en œuvre de la notation, trop approximative ou sommaire.



### **Points de vigilance / recommandations**

- Préciser les différents critères et leur pondération dans les documents de consultation ou dans l'avis d'appel public à la concurrence ;
- Ne pas apporter de modifications aux critères et à leur pondération après publication du dossier de consultation ou l'avis d'appel public à la concurrence ;
- Bien choisir des critères, et éventuellement des sous-critères, adaptés à l'objet du marché ;
- Effectuer l'analyse des offres en utilisant l'ensemble des critères annoncés ;
- Justifier la notation des offres par des tableaux qui recensent les notes obtenues par critère / sous-critère et justifier ces dernières par des remarques ou commentaires.

À cet égard, la circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics mentionne qu'en « *procédure formalisée, comme en procédure adaptée, le pouvoir adjudicateur (...) doit respecter les principes fondamentaux de la commande publique et pouvoir en justifier devant le juge. Dans un souci de bonne administration et afin d'éviter d'éventuelles contestations, il est recommandé d'assurer la plus grande transparence des méthodes de notation* » (cf paragraphe 15.1.1.2 sur la transparence des critères de sélection).



### FICHE 5 : UTILISATION DU LOGICIEL ACTES



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Télétransmission d'un acte en l'enregistrant dans une matière sans rapport avec le sujet qui y est abordé (par exemple document relatif aux marchés publics – numéros 1.1 à 1.7, ou à la fonction publique – numéros 4.1 à 4.4 dans la matière « Autres domaines de compétences » - numéros 9.1 à 9.4).  
Il s'agit d'une irrégularité abordée à l'article 4.2 de la convention et qui peut donner lieu à une suspension de la convention, en cas de renouvellement répété et persistant.
- Télétransmission d'un document sans examen attentif préalable présentant des erreurs de rédaction.
- Télétransmission d'un acte sans les pièces accompagnatrices obligatoires (par exemple la délibération ou l'arrêté autorisant la signature d'un acte de commande publique, la publicité lors d'un recrutement d'agent).



#### **Points de vigilance / recommandations**

Il convient de porter une attention particulière au thème abordé par le document puis de repérer, notamment en s'aidant du document intitulé « Guide d'utilisation de la nomenclature », la rubrique de la nomenclature adaptée. Une copie de ce « Guide » peut être demandée auprès du bureau du contrôle de légalité.

En cas d'erreur, le logiciel ACTES prévoit une fonction « annulation de la télétransmission ». Cette dernière ne se matérialise pas, au niveau de l'application, par une suppression du document erroné, mais par l'apposition sur ce dernier d'une marque qu'il s'agit d'un document annulé.

Sur un plan administratif, on ne peut « annuler et remplacer » une délibération par exemple, qui a déjà été télétransmise et qui a donc acquis une valeur exécutoire. Seul le juge peut annuler un document administratif ayant déjà une valeur exécutoire.

Dans le cas où il serait constaté une erreur sur un document déjà transmis au contrôle de légalité, il est nécessaire, au cours d'une réunion ultérieure de l'assemblée délibérante de rappeler la délibération erronée puis de la retirer ou l'abroger (cf. fiches « Correction d'une erreur matérielle » et « Abrogation ou retrait d'une délibération »). Une nouvelle délibération, corrigée, doit ensuite faire l'objet d'un vote de l'assemblée.

La fonction « annulation de la télétransmission » du logiciel ACTES constitue une facilité technique qui peut être source d'irrégularité juridique. Il convient de ce fait d'éviter autant que possible de l'utiliser.

## DOMAINE 2 - L'INTERCOMMUNALITÉ

### FICHE 1 : RÉVISION STATUTAIRE ET COMPÉTENCES

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Les collectivités ont des difficultés dans le respect des procédures concernant :

- les compétences (L. 5211-17 du CGCT) ;
- les autres modifications statutaires à l'exclusion de la dissolution, adhésion, retrait et répartition des sièges (L. 5211-20 du CGCT).

#### **Rappels réglementaires utiles**

À compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La décision est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement.

La décision est ensuite entérinée par un arrêté du représentant ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés.

#### **Points de vigilance / recommandations**

– Les règles de majorité qualifiée sont les suivantes :

L'accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Aussi, cette majorité doit nécessairement comprendre :

1° Pour la création d'un syndicat, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ;

2° Pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

– L'EPCI doit notifier, *via* un courrier, sa délibération à ses membres. La notification peut se faire en recommandé ou retour d'un accusé de réception permettant de connaître précisément la date de début et de fin de la période des trois mois. Une copie doit être envoyée à la Préfecture afin de faciliter la prise de l'arrêté à la fin du délai.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 1 : CORRECTION D'UNE ERREUR MATÉRIELLE



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Hésitations à corriger ou non une erreur matérielle ;
- Utilisation de la formule « annule et remplace ».



#### **Rappels réglementaires utiles**

Il convient de différencier deux sortes d'erreurs matérielles :

##### 1 – L'erreur sur la forme

Lorsque l'erreur matérielle est une simple erreur formelle commise à l'occasion de la transcription dans le registre des délibérations ou de l'établissement d'un extrait de ce registre, une telle erreur est généralement sans conséquence directe sur la légalité de la délibération concernée.

Dans de tels cas de figure, l'erreur matérielle ne portant pas sur la teneur de l'acte elle-même mais simplement sur sa présentation formelle, il n'y a pas lieu d'inviter l'assemblée à adopter une nouvelle délibération.

Ainsi, par exemple, le juge administratif a refusé de prononcer l'annulation d'une délibération n'indiquant pas le nombre de conseillers ayant voté favorablement (CE, 22 mars 1993, SCI « Les Voiliers », n° 112595), ou bien encore d'une délibération ne faisant pas apparaître certaines mentions relatives aux conditions de recours au scrutin secret, au nom des votants et au sens de leur vote (CAA, Bordeaux, 3 février 2009, M. et Mme Michel X. , n° 07BX02535).

##### 2 – L'erreur sur le fond

Dans le cas où l'erreur matérielle commise porte sur le fond même de la délibération, il est envisageable, sans qu'il soit nécessaire de procéder préalablement au retrait de la délibération entachée d'une erreur matérielle, que l'assemblée corrige cette dernière en adoptant une délibération rectificative (CE, 28 novembre 1990, Gérard, n° 75559).

En revanche, s'il apparaît que l'assemblée a commis une erreur autre que matérielle et qu'elle entend effectuer un changement de décision, elle ne pourra que procéder au retrait de l'acte initial pour en adopter un nouveau.



#### **Points de vigilance / recommandations**

Ne pas utiliser la formule « annule et remplace » en cas d'erreur matérielle.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 2 : ABROGATION OU RETRAIT D'UNE DÉLIBÉRATION



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Hésitations entre l'abrogation ou le retrait ;
- Utilisation de la formule « annule et remplace ».



#### **Rappels réglementaires utiles**

Les délibérations ne doivent pas comporter la mention « annule et remplace ». En effet, il n'y a que le juge qui puisse annuler une délibération.

L'assemblée délibérante a deux possibilités si elle veut revenir sur une précédente délibération :  
– soit l'abroger, l'abrogation d'un acte entraînant sa disparition juridique pour l'avenir ;  
– soit la retirer, le retrait d'un acte entraînant sa disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé (avec effet rétroactif, comme si l'acte n'avait jamais existé).

En application des articles L. 240-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le régime applicable au retrait ou à l'abrogation d'une délibération varie en fonction de sa nature réglementaire (norme générale et impersonnelle adressée à des individus non déterminés ou à un groupe de populations) ou non réglementaire (décision individuelle édictée à l'égard d'une ou plusieurs personnes nominativement désignées), son caractère légal ou illégal, ainsi que son éventuelle capacité à créer des droits à l'égard de son destinataire.

1) Concernant un **acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits** :  
– l'administration peut le modifier ou l'abroger, pour tout motif et sans condition de délai ;  
– l'administration doit abroger un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures ;  
– l'administration doit abroger un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton ;  
– l'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de 4 mois suivant son édicton.

2) Concernant une **décision individuelle créatrice de droits**, l'administration ne peut abroger ou retirer une telle décision que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de 4 mois suivant la prise de cette décision. Toutefois, l'administration peut, sans condition de délai :  
– abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ;  
– retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées.



#### **Points de vigilance / recommandations**

Ne pas utiliser la formule « annule et remplace », à la place du retrait ou de l'abrogation.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 3 : DÉLÉGATIONS D'ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- La délibération du conseil municipal ne précise pas, dans certains domaines, les limites ou les conditions dans lesquelles le maire peut exercer les délégations d'attributions du conseil.
- Le maire omet de transmettre au contrôle de légalité les décisions prises en vertu de la délégation.
- Le maire ne rend pas compte au conseil municipal des décisions prises dans le cadre de la délégation.



#### **Rappels réglementaires utiles**

- Il ressort de l'article L. 2122-22 du CGCT que, si pour la plupart des domaines dans lesquels le conseil municipal peut accorder une délégation de pouvoir permanente au maire l'assemblée peut délibérer en se contentant de reproduire les termes mêmes de cet article, tel n'est pas le cas dans 10 matières. En effet, l'article précité prévoit que le conseil municipal doit fixer les limites ou conditions des délégations données au maire sur les 10 matières visées aux paragraphes 2° (détermination des tarifs de différents droits), 3° (réalisation des emprunts), 15° (droits de préemption), 16° (actions en justice), 17° (règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux), 20° (réalisation de lignes de trésorerie), 21° (droit de préemption), 22° (droit de priorité), 26° (subventions), et 27° (demandes d'autorisation d'urbanisme).
- L'article L.2122-23 du CGCT précise que les décisions prises par le maire en vertu de la délégation d'attributions du conseil municipal sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil portant sur les mêmes objets.

À ce titre, conformément aux dispositions des articles L.2131-1 et L.2131-2 du CGCT, les décisions prises par le maire ne produisent des effets juridiques qu'à condition d'avoir fait l'objet d'une publication (pour les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel) ou d'une notification aux intéressés (pour les décisions individuelles) ainsi que d'une transmission au préfet ou au sous-préfet au titre du contrôle de légalité.

- L'article L.2122-23 du CGCT ajoute que le maire doit rendre compte des décisions prises en vertu de la délégation d'attributions du conseil municipal à chacune des réunions obligatoires du conseil.



#### **Points de vigilance / recommandations**

Veiller au respect des trois points précités pour assurer la légalité et le caractère exécutoire des décisions prises par le maire en application des délégations d'attributions du conseil municipal.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 4 : DÉLIBÉRATIONS EXPRIMANT UN VŒU



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

En raison des termes employés, l'assemblée délibérante va au-delà de l'expression d'un simple vœu, souhait ou volonté politique et prend une décision qui intervient dans un domaine où la collectivité n'est pas compétente.



#### **Rappels réglementaires utiles**

Aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT, « *le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* ».

De même, en vertu des dispositions de l'article L. 3211-1 du CGCT, « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ». Sur le fondement de cet article, il est loisible pour un conseil départemental de prendre des délibérations qui se bornent à des vœux, des prises de position ou des déclarations d'intention (CE, 30 décembre 2009, Département du Gers, n°308514).

Le vœu peut se définir comme le moyen, pour une collectivité territoriale d'exprimer ses inquiétudes, de souhaiter, de demander, de réclamer, d'exiger ce qu'elle est incapable, matériellement, financièrement ou juridiquement, de faire elle-même.

Un vœu consiste donc en l'expression d'un souhait formé par l'organe délibérant d'une collectivité quant à la prise d'une décision qui ne relève pas de sa compétence (CAA Lyon, 1<sup>er</sup> avril 2010, n°09LY01369). Le vœu devant porter sur une question d'intérêt local, la politique nationale ne pourra être critiquée qu'au titre des conséquences qu'elle produit sur le territoire de la collectivité.

La jurisprudence précise que pour qu'une délibération soit qualifiée de vœu, il convient qu'elle adopte une terminologie appropriée du type « *le conseil s'est déclaré* », « *le conseil a émis le souhait* », « *le conseil a demandé que* » ou encore « *a exprimé son opposition* » (CE, 29 décembre 1997, SARL ENLEM, n°157623, recueil Lebon ; CE, 30 décembre 2009, Département du Gers, n°308514).



#### **Points de vigilance / recommandations**

Ne pas utiliser le mot « *décide* » lorsque la collectivité se prononce sur des objets relevant de la compétence d'autres personnes publiques.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 5 : DÉLIBÉRATIONS RELATIVES AUX INDEMNITÉS DES ÉLUS



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

La délibération concernant les indemnités de fonctions :

- n'est pas accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée délibérante ;
- est rétroactive en prévoyant une date d'entrée en vigueur antérieure à la date à laquelle elle est exécutoire ;
- ne se fonde pas sur un arrêté exécutoire portant délégation de fonction à un adjoint ou à un conseiller délégué ;
- module le montant des indemnités des élus, y compris ceux occupant les mêmes fonctions, sans qu'il y ait une différence objective de situation.



#### **Rappels réglementaires utiles**

- Pour les communes, les articles L.2123-20 et suivants du CGCT fixent les indemnités de fonction brutes mensuelles des maires et des adjoints aux maires. Pour le conseil départemental, les articles L.3123-15 et suivants du CGCT fixent le montant de ces mêmes indemnités aux conseillers départementaux.

L'article L.2123-20-1 III du CGCT prévoit que : « *Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal* ». L'article L.3123-15-1 du CGCT prévoit le même dispositif pour le conseil départemental.

Si la délibération relative aux indemnités de fonction d'un ou plusieurs conseillers municipaux n'est pas accompagnée, au moment du vote, du tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal, la délibération est illégale. La production de ce tableau par la commune postérieurement à l'édition de la délibération n'a pu avoir pour effet de régulariser cette omission (CAA Marseille, 16 septembre 2019, n°17MA02946, *commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume*). Dans une telle situation, la commune a l'obligation d'émettre des titres de recettes en vue de recouvrer les indemnités versées illégalement aux membres du conseil municipal (CAA Versailles, 4 juillet 2019, n°18VE00673, *commune de Soisy-sous-Montmorency*).

- En vertu des articles L.2131-1, L.2131-2, L.3131-1 et L.3131-2 du CGCT, la délibération de la commune ou du conseil départemental relative aux indemnités n'est exécutoire (c'est-à-dire qu'elle produit des effets juridiques) qu'à partir du moment où elle a été publiée et transmise au préfet ou au sous-préfet au titre du contrôlé de légalité.

Aussi, en vertu d'un principe général du droit, toute décision administrative qui prévoit une date d'application antérieure à la date à laquelle elle est exécutoire, est illégale en tant qu'elle est rétroactive (CE Assemblée, 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*, N° 94511).

Par conséquent, pour ne pas être rétroactive, la délibération fixant les indemnités ne doit pas mentionner une date d'entrée en vigueur antérieure à ses dates de publication et de transmission au préfet ou au sous-préfet.

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

L'article L.2123-20 du CGCT prévoit toutefois la possibilité d'allouer aux élus municipaux des indemnités de fonction, qui viennent compenser les dépenses et sujétions qui résultent de leur charge publique.

Ainsi, le bénéfice des indemnités de fonction n'est pas un droit pour les adjoints et les conseillers municipaux mais une simple faculté puisqu'il requiert la détention d'une délégation de fonction octroyée par le maire sous la forme d'un arrêté. Cet arrêté doit par ailleurs être exécutoire, c'est-à-dire publié et transmis au préfet ou au sous-préfet au titre du contrôlé de légalité.

– L'article L.2122-18 du CGCT dispose que : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal* ».

Au regard du principe d'égalité de traitement, les élus ayant la même qualité et placés dans une situation identique doivent pouvoir bénéficier d'un traitement identique.

Dès lors qu'un conseil municipal souhaite indemniser des élus, il ne peut pas en exclure certains, sauf à se fonder sur des critères objectifs.

Le juge a en effet déjà admis que le conseil municipal octroie des indemnités de fonction d'un montant différent entre élus, y compris entre élus occupant les mêmes fonctions, dès lors qu'existe entre eux une différence objective de situation.

La modulation doit donc reposer sur des considérations objectives, tels que la charge de travail ou l'importance des responsabilités, indépendantes de la personne ou du comportement politique de l'élu ou des élus concernés.

En fonction des charges respectives des élus, le conseil municipal peut moduler certaines indemnités et en minorer d'autres, tout en restant dans l'enveloppe globale.



### **Points de vigilance / recommandations**

Les montants des indemnités de fonction doivent être votés dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale.

Il doit y avoir une concordance entre la délibération qui octroie les indemnités aux élus et le tableau récapitulatif (taux choisis et nombre de bénéficiaires).

Il n'est pas nécessaire que la délibération soit nominative : les montants peuvent en effet être fixés uniquement au regard des fonctions. Dans l'hypothèse où la délibération et/ou le tableau récapitulatif visent nominativement les bénéficiaires, une nouvelle délibération s'imposera en cas de changement de ces derniers afin de permettre le versement d'indemnités aux nouveaux bénéficiaires de délégations du maire.

Il est recommandé d'établir les montants des indemnités en pourcentage de l'indice de référence et non en euros, pour éviter de reprendre une délibération à chaque évolution du point d'indice de la fonction publique.



La délibération ne doit pas prévoir une date d'entrée en vigueur des indemnités allouées aux élus qui est antérieure à la date à laquelle la délibération est exécutoire (publiée et transmise au préfet ou au sous-préfet au titre du contrôle de légalité).

La délibération qui attribue une indemnité à un élu doit reposer sur un arrêté de délégation qui doit être exécutoire (publié et transmis au préfet ou au sous-préfet au titre du contrôle de légalité) et qui ne doit pas être rétroactif.

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 6 : MAJORATION DES INDEMNITÉS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Le conseil municipal adopte une délibération unique avec un vote global des indemnités incluant les majorations, au lieu de deux délibérations distinctes, adoptant d'abord les indemnités avant majoration puis les indemnités après majoration.



#### **Rappels réglementaires utiles**

L'article L.2123-22 du CGCT prévoit que des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées par les conseils municipaux :

- des communes chefs-lieux de département et d'arrondissement ainsi que des communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la révision cantonale de 2014 ;
- des communes sinistrées ;
- des communes classées stations de tourisme ;
- des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;
- des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Ce même article précise que l'application de majorations aux indemnités de fonction doit faire l'objet d'un vote distinct de celui de la fixation de leur montant initial. Ainsi :

- dans un 1<sup>er</sup> temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction sans majoration, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale ;
- dans un 2<sup>e</sup> temps, il se prononce sur les majorations, sur la base du montant des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. La majoration est alors calculée à partir de l'indemnité octroyée et non du maximum autorisé.

Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance du conseil.

Le Conseil d'État estime que la méconnaissance du principe selon lequel les majorations aux indemnités de fonction doit faire l'objet d'un vote distinct de celui de la fixation de leur montant initial, constitue une irrégularité substantielle (CE, 24 juillet 2019, n°411004).



#### **Points de vigilance / recommandations**

Il est vivement recommandé de traduire ces votes séparés dans deux délibérations distinctes.

Chaque délibération devra être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal (un tableau annexe avant majoration et un tableau annexe après majoration).

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 7 : DÉMISSION D'UN CONSEILLER MUNICIPAL DANS UNE COMMUNE DE 1 000 HABITANTS ET PLUS – L'APPEL AU SUIVANT DE LISTE

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Les hésitations concernant la démission d'un « simple » conseiller municipal (qui n'est ni maire, ni adjoint) dans une commune de 1 000 habitants et plus, sont les suivantes :

- la date effective de la démission du conseiller municipal ;
- la nécessité que le suivant de liste soit de même sexe ou non que le démissionnaire ;
- la date du début du mandat du suivant de liste.



#### **Rappels réglementaires utiles**

– Concernant la démission d'un « simple » conseiller municipal, l'article L.2121-4 du CGCT prévoit que *"Les démissions des membres du conseil municipal sont adressées au maire. La démission est définitive dès sa réception par le maire, qui en informe immédiatement le représentant de l'État dans le département"*.

Contrairement à la démission d'un maire ou d'un adjoint qui doit être adressée au préfet ou au sous-préfet pour acceptation, la démission d'un « simple » conseiller municipal est adressée au maire et elle est effective dès sa réception par le maire, sans être soumise à acceptation de ce dernier.

– Dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'article L.270 du code électoral dispose que *« Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit (...) »*.

Le suivant de liste est donc le candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la liste du conseiller municipal démissionnaire. Le suivant de liste n'est donc pas nécessairement de même sexe que le conseiller municipal démissionnaire.

Remarque : le remplacement est en revanche « sexué » dans les communes de 1 000 habitants et plus :

- . lorsqu'il s'agit de remplacer un conseiller communautaire dans une commune qui a plus d'1 siège au conseil communautaire ;
- . lorsqu'il s'agit d'élire un nouvel adjoint au maire au cours de la mandature.

– Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la cessation définitive des fonctions de conseiller municipal a pour effet immédiat de conférer la qualité de conseiller municipal au suivant de liste sans qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'exige que ce dernier soit préalablement installé, ni n'accepte d'exercer le mandat de conseiller municipal. Le mandat du conseiller municipal suivant de liste débute donc dès la vacance du siège et le maire doit le convoquer à toutes les séances ultérieures (CE 28/12/2001, Élections de Courcelles lès Lens, n°235438) sauf si l'intéressé renonce de manière expresse à son mandat dans les formes fixées à l'article L.2121-4 du CGCT.

Aucune disposition ne prévoit donc que le suivant de liste doive accepter formellement ce mandat. Devenu conseiller, rien ne s'oppose à ce que l'intéressé renonce à son tour expressément à exercer le mandat dans les conditions prévues à l'article L.2121-4 du CGCT, c'est-à-dire en démissionnant par écrit auprès du maire.

Il sera alors remplacé à son tour par un autre suivant de la même liste que le démissionnaire, s'il en reste encore au moins un.

Quand la liste sur laquelle figurait le démissionnaire est épuisée, on ne peut faire appel à un candidat d'une autre liste. Par conséquent, lorsqu'il n'est plus possible de faire appel à un suivant de la liste de l'élu démissionnaire, le siège reste vacant.

Si le conseil municipal ne peut plus être complété par un suivant de liste alors même qu'il convient de le compléter, soit pour l'élection d'un nouveau maire ou de plusieurs adjoints, soit parce que le tiers des sièges est vacant, il sera nécessaire d'organiser une élection partielle intégrale (article L.270 du code électoral et article L.2122-8 du CGCT).



### **Points de vigilance / recommandations**

Il convient de communiquer  systématiquement  un nouveau tableau du conseil municipal suite à une démission.

Les conseillers municipaux suivants de liste, qui intègrent donc le conseil municipal au cours du mandat suite à une vacance au sein du conseil, prennent rang en toute fin de tableau (en application du critère de l'ancienneté de l'élection).

Le tableau ne doit  pas être transmis via ACTES  mais  sous format papier , car il ne relève pas du contrôle de légalité mais du contentieux électoral.

Parallèlement, afin de mettre à jour le répertoire national des élus, une copie du tableau du conseil doit être envoyé par mail à :

- pour l'arrondissement de Poitiers : [pref-bureau-elections@vienne.gouv.fr](mailto:pref-bureau-elections@vienne.gouv.fr)
- pour l'arrondissement de Châtellerauld : [sp-chatellerauld-pole-rcl@vienne.gouv.fr](mailto:sp-chatellerauld-pole-rcl@vienne.gouv.fr)
- pour l'arrondissement de Montmorillon : [sous-prefecture-de-montmorillon@vienne.gouv.fr](mailto:sous-prefecture-de-montmorillon@vienne.gouv.fr)

## DOMAINE 3 – LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

### FICHE 8 : PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

L'élu participe aux débats précédant le vote et/ou prend part au vote, alors même qu'il est intéressé par l'affaire qui fait l'objet de la délibération.

Le chef de l'exécutif intéressé par une affaire ne met pas en œuvre le mécanisme de déport-suppléance.



#### **Rappels réglementaires utiles**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose que « (...) les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». L'article 2 de cette même loi définit la notion de conflit d'intérêts : « Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

En application de cette loi, l'article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit un mécanisme de **déport-suppléance** qui peut être mis en œuvre par le **chef de l'exécutif (le maire, le président du conseil départemental, le président de l'EPCI à fiscalité propre)** afin de prévenir les risques de conflit d'intérêts. En application de cet article lorsque le chef de l'exécutif estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'il agisse en vertu de ses pouvoirs propres ou par délégation de son assemblée, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant la personne chargée de lui suppléer (par exemple un de ses adjoints ou de ses vice-présidents).

De la même manière, l'article 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit que si **un élu** (un conseiller municipal, un conseiller départemental ou un membre du bureau de l'EPCI) **titulaire d'une délégation de signature** du chef de l'exécutif, estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il doit en informer le chef de l'exécutif par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences. Le chef de l'exécutif prend alors un arrêté déterminant les questions pour lesquelles l'élu intéressé doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

D'une manière générale, **tout conseiller « intéressé à l'affaire » doit se déporter** afin de prendre part, ni au vote de la délibération, ni même aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption de la délibération afin de ne pas exercer une influence sur celle-ci (Conseil d'État, n° 388232, 12 octobre 2016).

À noter que la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », clarifie les règles de prévention des conflits d'intérêts pour les élus qui appartiennent aux organes décisionnels de deux entités en application de la loi ainsi que pour les élus représentant les collectivités ou groupements, actionnaires au conseil d'administration ou de surveillance des entreprises publiques locales (EPL). Une foire aux questions (FAQ) est disponible sur ce sujet :



### **Points de vigilance / recommandations**

Le conflit d'intérêts étant générateur d'insécurité juridique tant pour la collectivité (en cas notamment de contestation de ses actes) que pour l' élu concerné (exposé au risque de poursuites pénales au titre du délit de prise illégale d'intérêts), il convient d'observer la plus grande vigilance pendant toute la durée du mandat afin de ne pas générer de situation administrativement ou pénalement répréhensible.

En effet :

– un conflit d'intérêts est tout d'abord susceptible d'entraîner l'annulation de la délibération par le juge administratif en application de l'article L. 2131-11 du CGCT qui dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* ». De ce fait, la responsabilité de la collectivité peut être engagée devant ce même juge pour illégalité fautive ;

– un conflit d'intérêts fait également peser sur l' élu un risque pénal lié au délit de la prise illégale d'intérêts prévu par l'article L. 432-12 du code pénal.

## DOMAINE 4 – LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### FICHE 1 : APPLICATION DES 1 607 HEURES ANNUELLES



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Existence de congés extralégaux dont le régime dérogatoire a été supprimé par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.



#### **Rappels réglementaires utiles**

L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a abrogé les régimes légaux dérogatoires de travail antérieurs à la loi du 3 janvier 2001 et il a imposé un délai de mise en œuvre aux collectivités territoriales et établissements publics concernés.

Ainsi, les collectivités et établissements ayant maintenu un régime de travail dérogatoire plus favorable disposaient d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes en 2020 pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles devaient entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant leur définition, soit, pour le bloc communal, au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Tout acte (délibération, règlement horaire, protocole sur le temps de travail) qui conduit à modifier ou préciser le régime horaire applicable au sein de la collectivité ou de l'établissement doit faire l'objet d'une consultation préalable du comité social territorial (CST) compétent qui rend un avis obligatoire avant validation.



#### **Points de vigilance / recommandations**

Les délibérations adoptées en 2002, lors du passage des 39 heures aux 35 heures hebdomadaires, doivent mentionner l'ensemble des éléments validant la bonne application des 1 607 heures annuelles au sein de la collectivité.

Si tel n'est pas le cas, l'assemblée délibérante doit d'abord obtenir l'avis du comité social territorial (CST) compétent puis délibérer pour fixer de manière explicite les règles relatives au temps de travail.

### FICHE 2 : MISE EN PLACE DU R.I.F.S.E.E.P

(Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel)



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Attribution d'indemnités (telles des primes exceptionnelles) à des agents non ayant-droit ;
- Défaut de mise en place du R.I.F.S.E.E.P. lors de l'instauration ou la modification du régime indemnitaire ;
- Mise en place partielle du R.I.F.S.E.E.P. : Partie complémentaire (C.I.A.) non instaurée.
- Maintien des deux parts (I.F.S.E. et C.I.A.) durant les congés pour longue maladie, congés de longue durée, congés de grave maladie.



#### **Rappels réglementaires utiles**

- En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'assemblée délibérante de fixer dans les limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables, l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux individuel attribué à chaque agent sur le fondement de la délibération. En revanche, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime et sa compétence reste encadrée par les textes précités afin de répondre au souci d'équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de parité entre fonctions publiques.  
Ainsi, il n'est pas possible d'attribuer une prime exceptionnelle destinée à rémunérer une mission ponctuelle à caractère exceptionnel si une telle prime n'existe pas au sein de l'État.
- En vertu du principe de parité et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.
- Chaque collectivité doit fixer par une délibération, le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires territoriaux (titulaires et stagiaires).
- Un arrêté individuel doit être pris préalablement au versement des indemnités.
- Les agents non titulaires peuvent également prétendre à l'ensemble du régime indemnitaire dès lors que la délibération le prévoit expressément.
- L'arrêté du 30 décembre 2015 prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'application du Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (R.I.F.S.E.E.P.) au corps des techniciens supérieurs du développement durable.



- Le principe de libre administration permet à chaque collectivité de déterminer si elle souhaite mettre en place un régime indemnitaire. Cependant, si une collectivité décide d'accorder du régime indemnitaire à ses agents, cela se fera désormais par le biais du R.I.F.S.E.E.P.. Ce nouveau régime indemnitaire se décompose en deux parties :
  - une partie obligatoire « fonctions » : l'I.F.S.E. (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) ;
  - une partie facultative « valeur professionnelle » : le C.I.A (complément indemnitaire annuel).
- Le décret n° 2010-997 du 26 août 2010, par combinaison avec l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, indique que les agents de l'État en congé maladie ordinaire, congé pour maternité, pour adoption, congé de paternité et d'accueil de l'enfant conservent l'intégralité de leurs primes et indemnités pendant trois mois, puis 50 % pendant neuf mois, le maintien du régime indemnitaire se faisant dans les mêmes proportions que celui du traitement. En revanche, aucune disposition ne prévoit le maintien du régime indemnitaire durant les périodes de congés de longue maladie ou de congés de longue durée. Ainsi, en application des principes de libre administration et de parité avec la fonction publique d'État, une collectivité ne peut décider du maintien du régime indemnitaire durant un congé de longue maladie ou de longue durée (Conseil d'État, 22 novembre 2021, n°448779).



### **Points de vigilance / recommandations**

- La délibération instituant ou modifiant le régime indemnitaire doit préciser :
  - la nature de l'indemnité, le(s) texte(s) instituant cette indemnité ;
  - les cadres d'emplois et grades des bénéficiaires ;
  - l'effectif des bénéficiaires, en équivalent temps plein (le décompte des agents concernés s'effectue sur la base des emplois budgétaires réellement pourvus ; les temps non complets ou les temps partiels sont proratisés) ;
  - les montants de référence en vigueur à la date de la délibération ;
  - les coefficients retenus ;
  - le montant du crédit global ;
  - les critères de modulation.
- Le C.I.A. doit être mis en place au même titre que l'I.F.S.E. lors de l'instauration du R.I.F.S.E.E.P..
- En cas de congé de longue maladie, congé de longue durée, congé de grave maladie, les deux parts (I.F.S.E. et C.I.A.) ne doivent pas être maintenues.

La délibération doit être transmise au contrôle de légalité.

- Dans le cadre défini par la délibération de l'organe délibérant et dans la limite des crédits ouverts, l'autorité territoriale détermine par arrêté le taux individuel de l'agent bénéficiaire.

L'arrêté n'est pas transmis au contrôle de légalité.

### FICHE 3 : RECRUTEMENT DES AGENTS NON TITULAIRES



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Absence de signature du contrat par l'agent conformément à la loi du 12 avril 2000 ;
- Absence de motivation (ex : besoins des services ou nature des fonctions) ;
- Rétroactivité des actes transmis après leur date d'entrée en vigueur ;
- Cumul des contrats à durée déterminée supérieur à 6 ans ;
- Références erronées motivant la passation du contrat.
- Transmission incomplète des pièces du dossier.

Comme les années précédentes, la transmission des informations est parcellaire et ne permet pas au contrôle de légalité de disposer de l'ensemble des informations utiles au contrôle :

- Délibération autorisant l'autorité territoriale à signer ;
- Délibération de création de poste ;
- Acte autorisant le recrutement d'un contractuel sur un poste permanent ;
- Avis de vacance de poste ;
- *Curriculum vitae* des candidats au poste et des agents recrutés ;
- Procès-verbal de l'analyse des candidatures reçues ;
- Informations concernant les collaborateurs de cabinet.



#### Rappels réglementaires utiles

- L'article L. 2131-1 du CGCT précise : « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.* ». En vertu d'un principe général du droit, toute décision administrative qui prévoit une date d'application antérieure à sa publication ou sa notification est illégale, en tant qu'elle est rétroactive (*CE Assemblée, 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, N° 94511*).
- Les contrats des agents recrutés sur des emplois permanents pour les besoins de continuité de service afin de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire territorial, en vertu de l'article L. 332-14 du code général de la fonction publique (CGFP), ne peuvent excéder la durée de un an, prolongée dans la limite d'une durée totale de deux ans.
- Pour les agents recrutés sur le fondement de l'article L. 332-8 du CGFP, et dont la durée totale des contrats à durée déterminée successifs dépasse 6 années, leur contrat sera requalifié en contrat à durée indéterminée.
- L'article 15 de la loi n° 2017-1070 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié le régime juridique des collaborateurs de cabinet des maires, des présidents d'EPCI à fiscalité propre et de conseil départemental ou régional. Ces dispositions sont entrées en vigueur au lendemain de la publication de la loi, soit le 17 septembre 2017. Cette disposition, qui interdit aux exécutifs territoriaux d'employer un membre de leur famille proche au sein de leurs cabinets.



## **Points de vigilance / recommandations**

- La procédure préalable au recrutement :
  - l'inscription budgétaire des crédits nécessaires au paiement de la rémunération ;
  - la création de l'emploi (lorsqu'il n'existe pas) ;
  - la déclaration de vacance d'emploi ;
  - la transmission de l'acte de nomination (et de ses annexes) au contrôle de légalité.
  
- Les contrats doivent être signés par l'ensemble des parties : l'autorité représentant la collectivité et l'agent à qui l'acte est applicable ;
  
- Pour devenir exécutoires, les actes doivent être publiés, affichés ou notifiés aux intéressés. Ils doivent également être transmis au représentant de l'État (ou à son délégué) ;
  
- Tous les actes de recrutement de collaborateurs de cabinet s'accompagneront désormais d'une attestation, dûment signée par l'autorité territoriale, certifiant que le collaborateur n'a pas de liens de parenté prohibés.
  
- La transmission des décisions individuelles doit être effectuée dans un délai de 15 jours après leur signature (article L. 2131-1 du CGCT).

### FICHE 4 : EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTION



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Une collectivité qui atteint le seuil démographique des emplois fonctionnels prévu à l'article L. 412-6 du CGFP, nomme un DGS ou un DGA sur un simple « emploi de grade » ;
- Un syndicat qui ne remplit pas les critères cumulatifs de l'assimilation démographique à une commune de 10 000 habitants (à savoir les compétences, l'importance de son budget et le nombre et la qualification des agents à encadrer) souhaite créer un emploi fonctionnel de DGS ;
- Une commune de plus de 2 000 habitants souhaite recruter un DGS contractuel pour une durée supérieure à 1 an alors même que la commune ne remplit pas les conditions de l'article L. 343-1 du CGFP (avoir plus de 40 000 habitants).



#### Rappels réglementaires utiles

► Les emplois fonctionnels de direction susceptibles d'être créés par une collectivité ou un établissement sont limitativement énumérés à l'article L. 412-6 du CGFP. L'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local n'est donc pas compétent pour ériger un emploi ou une fonction en emploi fonctionnel.

En effet, la notion d'emploi fonctionnel est liée à **des seuils démographiques**, lesquels sont fixés par la loi ou par un décret. Ainsi :

- . en dessous de ces seuils, l'emploi de direction est un « emploi de grade » ;
- . au-dessus de ces seuils, l'emploi en question est un emploi fonctionnel de directeur.

Ainsi, si une collectivité ou établissement public local décide de créer un emploi de directeur, ces fonctions **constitueront nécessairement un emploi fonctionnel, dès lors que la structure concernée atteint les seuils prévus par l'article L. 412-6 du CGFP et par le décret n°88-546 du 6 mai 1988, à savoir :**

– Directeur général des services (DGS) et directeur général adjoint des services (DGAS) du Département, des communes de plus de 2 000 habitants, des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ainsi que des établissements publics suivants (liste fixée par le décret n°88-546 du 6 mai 1988) :

- . les syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts restreints (composés de collectivités territoriales et d'EPCI, ou uniquement de collectivités territoriales), sous réserve que les compétences de ces établissements, l'importance de leur budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 10 000 habitants pour l'emploi de DGS et 20 000 habitants pour l'emploi de DGAS ;
- . les centres de gestion sous réserve que le total des effectifs d'agents qui relèvent des collectivités et établissements du ressort du centre soit au moins égale à 5 000 ;
- . les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), sous réserve que l'importance de leur budget de fonctionnement et le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 10 000 habitants pour l'emploi de DGS et de plus de 20 000 habitants pour l'emploi de DGAS.

– Directeur général des services techniques (DGST) ou directeur des services techniques (DST) des communes de plus de 10 000 habitants et DGST des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

– Directeur départemental et directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours.

► Le recrutement sur un emploi fonctionnel peut revêtir deux formes :

– le recrutement d'un fonctionnaire, qui en application de l'article L. 412-6 du CGFP sera placé en position de détachement ;

– le recrutement d'un agent contractuel, en application de l'article L. 343-1 du CGFP, sur certains emplois limitativement énumérés :

. DGS et DGAS du Département ;

. DGS, DGAS et DGST des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;

. Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient conformément à l'article 1 ter du décret n° 88-145 du 15 février 1988, à savoir : les centres de gestion assimilés à une commune de 40 000 habitants, les syndicats intercommunaux et syndicats mixtes assimilés à des communes de plus de 40 000 habitants et les CCAS et CIAS assimilés à des communes de plus de 40 000 habitants.

**Ainsi, dès lors qu'une commune compte moins de 40 000 habitants, elle ne peut pas pourvoir son emploi de DGS par un contractuel** (CAA de Bordeaux, 3ème chambre, 22 février 2018, n° 17BX02310).

Il est uniquement admis que la commune puisse avoir recours aux articles L. 332-13 et L. 332-14 du CGFP pour faire face aux situations exceptionnelles de remplacement momentané du DGS fonctionnaire ou d'absence de candidature de fonctionnaire sur l'emploi fonctionnel de DGS. Il convient néanmoins de souligner que cette procédure dérogatoire ne doit être mise en œuvre que pour assurer la continuité du service public, dans des cas très limités, pour une durée limitée à l'absence de l'agent remplacé ou dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois.



### **Points de vigilance / recommandations**

– Le juge administratif n'est pas lié par la dénomination du poste donnée par la collectivité et peut le requalifier en emploi fonctionnel selon les attributions du poste et son niveau hiérarchique (CE, 20 mars 1996, Syndicat national des secrétaires généraux de villes de France, n° 145973). À ce titre, les articles 2 et 3 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 définissent les fonctions de DGS et de DGAS.

– S'agissant de l'assimilation des syndicats à des communes de plus de 10 000 habitants pour la création d'un emploi fonctionnel de DGS, les trois critères des compétences, de l'importance du budget ainsi que du nombre et de la qualification des agents à encadrer, sont cumulatifs. Concernant le critère des compétences, il est rempli si les compétences du syndicat sont suffisamment diversifiées (CE, 28 juillet 1995, *District de la moyenne Moselle*, n° 135521 ; CAA Douai, 4 novembre 2003, n° 00DA00494 ; CAA Marseille, 19 février 2013, n° 12MA03662). En effet, un syndicat qui ne dispose que d'une compétence limitée ou trop spécialisée ne peut être assimilé à une commune, dans la mesure où les compétences exercées doivent avoir un champ permettant une comparaison avec le champ d'activités diversifié d'une commune.

### FICHE 1 : NOM, PRÉNOM ET QUALITÉ DU SIGNATAIRE



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

Le nom et le prénom du signataire ne figure pas toujours à côté de sa signature.



#### Rappels réglementaires utiles

**Une décision administrative doit respecter un certain formalisme faute de quoi celle-ci est illégale.**

En application de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), toute décision doit porter mention du nom et du prénom de son auteur :

*« Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ».*

**Ainsi, lorsque l'auteur de l'acte omet de mentionner ses nom et prénom, la décision encourt l'annulation.**



#### Points de vigilance / recommandations

Le défaut du nom et prénom entraîne la nullité de l'acte (irrégularité de forme).

Il est néanmoins possible de proposer aux collectivités de rectifier leurs actes (*« considérant une erreur matérielle... »*) au lieu de les retirer.

Cette formalité est requise à peine de nullité de la décision (CAA Marseille, 26 novembre 2002, L , n° 01MA00180).

Toutefois, la seule mention du nom précédée de l'initiale du prénom n'est pas une cause d'illégalité dès lors qu'il y a signature de l'auteur et aucune ambiguïté sur l'identité du signataire (CAA Nantes, 3 mai 2015, Versavel, n° 03NT01728)

À défaut, il s'agit d'une irrégularité substantielle (CAA Nancy, 17 novembre 2005, B , n° 04NC00511 ; l'arrêt concernait des permis de construire).

Pour le même motif, a été jugé illégal un permis portant la mention, *« pour le maire, l'adjoint délégué »*, dès lors qu'il y avait plusieurs adjoints bénéficiant d'une même délégation (CAA Nantes, 24 mai 2005, commune de Saint Hilaire de Riez).

### FICHE 2 : TRANSMISSION DES ACTES



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

- Transmission incomplète des pièces à transmettre ;
- Le délai de transmission des actes est supérieur au délai des 15 jours prévu.



#### **Rappels réglementaires utiles**

En application de l'article L. 2131-2 du CGCT, les actes suivants doivent être transmis pour contrôle de légalité :

- permis de construire ;
- certificats d'urbanisme (a et b) ;
- permis d'aménager ;
- permis de démolir ;
- déclarations préalables.

Les collectivités et établissements sont tenus d'accompagner la transmission des actes soumis à cette obligation des pièces annexes nécessaires pour apprécier la portée et la légalité.

De plus, les autorisations individuelles sont soumises à un délai de transmission impératif de 15 jours au plus tard à compter de leur signature (article L. 2131-1 du CGCT).



#### **Points de vigilance / recommandations**

Afin d'assurer un meilleur suivi des décisions individuelles, les dossiers complets doivent être transmis au représentant de l'État (suivant le type de demande) :

- arrêté ;
- demande CERFA ;
- avis mentionnés dans l'arrêté ;
- dossier de construction ;
- RT 2012.

Dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, l'interface entre la plateforme PLAT'AU et ACTES est ouverte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Préalablement à l'utilisation de cette interface, les collectivités doivent :

- vérifier auprès de leur éditeur de logiciel métier que tous les prérequis techniques sont réunis ;
- se signaler auprès de la préfecture en envoyant une déclaration d'intention ;
- prendre connaissance du mode d'emploi de l'interface.

Pour rappel, la préfecture encourageait déjà les collectivités à télétransmettre les actes suivants dans leur intégralité *via* ACTES :

- déclaration préalable ;
- certificats d'urbanisme (a et b) ;
- autorisation de travaux ;
- demande d'aliénation ;
- déclaration d'ouverture de chantier ;
- déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

### FICHE 1 : MAQUETTE BUDGÉTAIRE



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Non-respect de la maquette, annexes et/ou éléments manquants ou non renseignés ;
- Absence de vote du débat d'orientation budgétaire (DOB) ou le rapport d'orientation budgétaire est incomplet et ne contient pas tous les éléments cités dans l'article D.2312-3 du code général des collectivités territoriales.



#### Rappels réglementaires utiles

- Les articles 106 et 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant « Nouvelle organisation territoriale de la République », et leurs dispositions réglementaires d'application ;
- Décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015, portant application de III de l'article 106 qui offre le choix à chaque collectivité d'opter pour la comptabilité M.57 ;
- Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016, relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'information budgétaires et financières ;
- Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire ;
- Décret n° 2016-892 du 30 juin 2016, relatif à la définition des seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement ;
- Ordonnance n° 2005-1027 en date du 26 août 2005, relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui y sont rattachés ;
- Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- Note d'information préfectorale du 15 décembre 2016, relative aux évolutions en matière de contrôle budgétaire - éléments d'actualité sur le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ;
- [Décret n° 2022-1605](#) du 22 décembre 2022, portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptes publics ;
- [Décret n° 2022-1698](#) du 28 décembre 2022 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui établit le cadre juridique de la création des centres de gestion financière au sein de l'administration de l'État.

Tous les ans, les nomenclatures de la comptabilité publique et la présentation des budgets évoluent. Il est ainsi à noter les textes suivants applicables cette année :

- [Arrêté du 21 décembre 2023](#) relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57, applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs ;
- [Arrêté du 21 décembre 2023](#) relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4, applicable aux services publics industriels et commerciaux ;



- Arrêté du 27 décembre 2023 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 22, applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux.

L'instruction budgétaire et comptable M 57 est donc la seule à avoir été mise à jour cette année pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, ce qui la rend de fait obligatoire dès 2024. Cette instruction deviendra obligatoire en droit à partir de l'exercice 2026, l'[article 205](#) de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 généralisant le compte financier unique (CFU) au plus tard pour les comptes de l'exercice budgétaire 2026. L'adoption de l'instruction budgétaire et comptable M 57 est un prérequis du CFU, depuis son expérimentation pendant la période de 2020 à 2023, de même que la dématérialisation des actes budgétaires.

- **Le respect des maquettes budgétaires :**

La maquette budgétaire utilisée pour le budget primitif et pour le compte administratif ou financier unique doit être conforme à celle présentée dans les arrêtés ministériels listés ci-dessus, qui résultent notamment de la réforme de l'instruction budgétaire et comptable issue de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables, ou si la collectivité a opté pour la maquette M57, conformément au décret n° 2023-624 du 18 juillet 2023, qui abroge et remplace le décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015.

L'objectif recherché est la transparence vis-à-vis des citoyens et des partenaires, notamment financiers, afin de mieux appréhender la situation financière des collectivités, tout en prenant en compte les spécificités de la gestion locale, et en particulier les règles d'équilibre budgétaire.

Les décisions modificatives doivent également être établies dans le respect des maquettes budgétaires, mais seuls les mouvements comptables réalisés sont renseignés.

- **La mise en ligne des documents budgétaires :**

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016, relatif à la mise en ligne de documents budgétaires par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération, a été pris en application des articles 107 de la loi NOTRe et 35 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer. Il est codifié aux articles R. 2313-8, R. 3313-8, R. 4313-5 et R. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions du décret visent à permettre aux citoyens de disposer désormais d'informations financières claires et lisibles. Le décret prévoit les modalités de mise en ligne de leurs documents budgétaires par les collectivités locales, sur leur site internet lorsque celui-ci existe. Ainsi, ces documents doivent être mis en ligne gratuitement dans un délai d'un mois à compter de leur adoption. Ils doivent être accessibles sous un format non modifiable, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant.

- **Le débat d'orientation budgétaire et le rapport d'orientation budgétaire :**

L'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 complète les règles relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB), pour les communes de plus de 3 500 hab, les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus ainsi que le département. Conformément aux articles L. 2312-1 (bloc communal), L. 3312-1 (départements) et L. 4312-1 (régions) du Code général des collectivités territoriales, ce débat doit désormais faire l'objet d'un rapport. Les articles D. 2312-3 (bloc communal) et D. 3312-12 (départements) résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, précisent le contenu, les

modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire.

Les syndicats mixtes fermés appliquent ces règles par renvoi de l'article L. 5711-1 du Code général des collectivités territoriales à l'article L. 5211-36. Il en est de même pour les syndicats mixtes ouverts qui sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie, applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants, en vertu de l'article L. 5722-1 du Code général des collectivités territoriales.

Les règles relatives au débat d'orientation budgétaire s'appliquent également aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus selon l'article L. 2312-1 du Code général des collectivités territoriales. Elles s'appliquent également aux établissements publics industriels et commerciaux, rattachés aux communes, en application de l'article L. 2221-5 qui dispose que « les règles budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régies municipales, sous réserve des modifications prévues par les décrets en Conseil d'État mentionnés aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14 ». Les établissements publics rattachés aux autres collectivités sont soumis aux mêmes dispositions, par renvoi des articles L. 1412-1 et L. 1412-2.

L'obligation de transmission du rapport au représentant de l'État s'applique à l'ensemble des collectivités, y compris les communes dont le nombre d'habitants est compris entre 3 500 et 10 000 habitants, aux termes de l'article L. 2312-1 précité.

Il est pris acte du débat d'orientation budgétaire par **une délibération spécifique de l'assemblée délibérante**, comme en disposent les articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1 du Code général des collectivités territoriales. Cette délibération, doit faire l'objet **d'un vote** de l'assemblée délibérante. Ainsi, par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat, mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le débat d'orientation budgétaire. La délibération précise que son objet est le vote du débat d'orientation budgétaire sur la base d'un rapport et fait apparaître la répartition des voix sur le vote.

Les articles D. 2312-3 (bloc communal) et D. 3312-12 (départements) précisent que le rapport est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville ou à l'hôtel du département, dans les quinze jours qui suivent la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public doit être avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.



### **Points de vigilance / recommandations**

Les instructions budgétaires et comptables sont consultables à l'adresse :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/instructions-budgetaires-et-comptables>

Des éléments complémentaires ont été diffusés dans une note d'information préfectorale du 15 décembre 2016, relative aux « *évolutions en matière de contrôle budgétaire - éléments d'actualité sur le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales* ».

Cette note contient des fiches pratiques relatives aux modifications apportées par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la dématérialisation des documents budgétaires et l'automatisation des contrôles, ainsi que le recours aux budgets annexes.

### FICHE 2 : TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES BUDGÉTAIRES PAR L'APPLICATION ACTES



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Le non-respect de l'envoi des documents budgétaires (Compte Administratif, Budget Supplémentaire, Budget Primitif et Décision Modificative), via l'application ACTES en format XML ;
- L'absence de respect de la maquette des Comptes Administratifs, par l'omission des résultats reportés et des restes à réaliser de la section d'investissement de l'exercice N-1, lesquels sont obligatoires en application des articles L. 2311-5 et R. 2311-11 du Code général des collectivités territoriales.
- Les documents budgétaires qui ne comprennent pas toutes les annexes mentionnées aux articles L. 2313-1 et R.2313-3 du même code.



#### Rappels réglementaires utiles

Outre les conditions de conformité technique des progiciels de gestion financière et des dispositifs de télétransmission, les conditions ci-après doivent être respectées par les collectivités entrées dans la démarche de dématérialisation et désireuses de la poursuivre et par les collectivités qui souhaitent la rejoindre.

La télétransmission doit porter sur les **maquettes budgétaires dématérialisées** suivantes :

- M. 4 par nature et ses déclinaisons,
- M. 14 par nature et par fonction,
- M. 52 par nature et par fonction,
- M. 61 par nature,
- M. 71 par fonction,
- M. 57 par nature et par fonction,

Les documents budgétaires qui ne sont pas énumérés ci-dessus et ceux relevant d'autres instructions budgétaires et comptables, telles que l'instruction M. 22, ne sont donc pas concernés par ce déploiement, et ne peuvent pas être transmis au représentant de l'État au moyen du logiciel ACTES.

Les instructions budgétaires et comptables M. 57 et M. 4 étant les seules applicables pour le vote des budgets primitifs à partir de l'année 2024, les autres instructions sus-mentionnées ne peuvent plus concerner que les comptes administratifs de l'exercice 2023.



#### Points de vigilance / recommandations

- Le fichier XML constituant le document budgétaire doit avoir été scellé par l'application TotEM ou par une fonctionnalité équivalente du progiciel de gestion financière ;
- Chaque enveloppe de télétransmission, constituant un acte budgétaire, ne doit contenir qu'un seul budget au format XML. Le budget principal et chaque budget annexe d'une collectivité sont donc envoyés séparément. Accompagnent chacun des budgets, dans la même enveloppe de télétransmission, la délibération qui l'approuve, ainsi que les autres

éléments susceptibles d'être annexés à ce budget (hors partie IV, contenue dans le flux XML) au format PDF ;

- L'enveloppe contenant le fichier XML constituant le budget doit être transmis vers la combinaison suivante : o Nature 5. Documents budgétaires et financiers o Matière 7.1. Décisions budgétaires.

**Le non-respect de ces consignes entraîne obligatoirement l'échec de la télétransmission.**

### FICHE 3 : PROCÉDURE DE MANDATEMENT D'OFFICE



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

La procédure de mandatement d'office débute par la saisine du représentant de l'État dans le département, par des créanciers pour les dettes des collectivités territoriales non mandatées par ces dernières.



#### **Rappels réglementaires utiles**

Article L 1612-16 du Code général des collectivités territoriales :

*« À défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional suivant le cas, dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'État dans le département, celui-ci y procède d'office.*

*Le délai prévu à l'alinéa précédent est porté à deux mois si la dépense est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement du budget primitif ».*

Si le représentant de l'État estime qu'il y a dépense obligatoire et des crédits suffisants, il adresse une mise en demeure à l'ordonnateur local concerné. Cette mise en demeure est un préalable obligatoire à tout mandatement d'office.

À défaut de mandatement dans le mois (ou les deux mois) suivant la mise en demeure, le représentant de l'État dans le département y procède d'office.



#### **Points de vigilance / recommandations**

L'arrêté de mandatement d'office est notifié au comptable assignataire de la collectivité locale débitrice chargé du paiement, ainsi qu'à l'ordonnateur défaillant, au créancier de la collectivité locale et au président de la Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine.

Il convient de distinguer les deux procédures de mandatement d'office, qui sont celles de l'article L 1612-16 précité et de l'article L 1612-17 du même code, qui concerne l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en la force de la chose jugée. Ces opérations sont régies par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et les articles L. 911-1, L. 911-2, L. 911-5 à L. 911-8 du code de justice administrative.

L'autorité de la chose jugée ne doit pas être confondue avec la force de chose jugée. De l'autorité de chose jugée découle le caractère exécutoire des décisions des juridictions administratives qui règlent une contestation sur le fond, qui est posé par l'article L11 du code de justice administrative. La force de chose tient, quant à elle, au fait qu'une décision juridictionnelle n'est plus susceptible d'aucun recours suspensif d'exécution, parce qu'elle a été rendue en dernier ressort. Ainsi, le jugement d'un tribunal administratif, qui est frappé d'appel, est certes revêtu de l'autorité de la chose jugée et est exécutoire, mais il n'a pas la force de chose jugée et ne peut donc donner lieu à l'application de la procédure de l'article L. 1612-17 du code général des collectivités territoriales.

## DOMAINE 6 – LES BUDGETS

### FICHE 4 : COMPTE ADMINISTRATIF OU COMPTE FINANCIER UNIQUE ET COMPTE DE GESTION



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Le compte de gestion doit être voté avant le compte administratif. Les résultats du compte administratif doivent concorder avec ceux du compte de gestion ;
- Le maire, le président de l'EPCI, du syndicat, du centre communal d'action sociale ne doivent pas participer au vote d'approbation du compte administratif ;
- Les collectivités territoriales doivent attendre que le compte de gestion soit visé par la DDFIP pour voter leur budget primitif avec la reprise des résultats de l'exercice antérieur.



#### Rappels réglementaires utiles

Articles L.2121-14, L.2121-31 et L.1612-12 du code général des collectivités territoriales

##### A. Le compte de gestion

- Le compte de gestion est produit par le receveur municipal au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice budgétaire clos ;
- Il doit être visé par la direction départementale des finances publiques. Le compte de gestion doit ensuite être transmis au préfet après le visa de la direction départementale des finances publiques ;
- Il est annexé à la délibération relative à son adoption par l'assemblée délibérante.

##### B. Le compte administratif

Le vote du compte administratif doit intervenir **au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice** et être **transmis au préfet dans un délai de quinze jours maximum soit le 15 juillet au plus tard**.

Le compte administratif doit être accompagné des délibérations suivantes :

- l'adoption du compte de gestion,
- l'adoption du compte administratif.
- Le sommaire doit être joint et les annexes obligatoires doivent être jointes et complétées.



#### Points de vigilance / recommandations

Lors du vote du compte administratif, le quorum doit être atteint sans prendre en compte le maire ou le président de l'EPCI. Ceux-ci doivent se retirer au moment du vote du compte administratif.

La Chambre Régionale des Comptes est saisie par le préfet dans les cas suivants :

- Compte administratif rejeté (article L. 1612-12 du Code général des collectivités territoriales),
- Compte administratif non transmis dans les délais (article L. 1612-13 du Code général des collectivités territoriales),

- Compte administratif déficitaire suivant les seuils définis par l'article L. 1612-14 du Code général des collectivités territoriales.

La délibération d'affectation des résultats intervient toujours après le vote du compte administratif.

L'exécution du titre de recettes pour le compte 1068 des « excédents de fonctionnement capitalisés » ne peut avoir lieu qu'après le vote du compte administratif et au vu de la délibération d'affectation des résultats.

### C. Le compte financier unique

L'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021, a permis aux collectivités volontaires d'expérimenter un compte financier unique (CFU), pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. L'expérimentation a débuté à partir des comptes de l'exercice 2021 et s'est poursuivie jusqu'aux comptes de l'exercice 2023.

Pendant la période de l'expérimentation, le CFU s'est substitué au compte administratif et au compte de gestion, par dérogation aux dispositions législatives et réglementaires régissant ces documents.

L'expérimentation s'est déroulée en trois vagues :

- la "vague 1" a concerné les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 ;
- la "vague 2" a concerné les comptes des exercices 2022 et 2023 ;
- la "vague 3" a concerné uniquement les comptes de l'exercice 2023.

L'expérimentation a été menée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les services d'incendie et de secours qui sont listés dans l'arrêté ministériel du 13 décembre 2019, modifié par l'arrêté du 31 octobre 2023.

Les collectivités habilitées à participer à l'expérimentation du CFU devaient :

- Appliquer le référentiel budgétaire et comptable M. 57 (M. 57 développé ou M. 57 simplifié pour les collectivités de moins de 3 500 habitants) au plus tard la première année d'expérimentation, sauf pour les budgets des services publics industriels et commerciaux qui conservent l'instruction budgétaire et comptable M. 4 qu'ils appliquent.
- Avoir dématérialisé leurs documents budgétaires.

Ce prérequis est nécessaire, car la confection du CFU est dématérialisée, avec une transmission électronique à la préfecture par ACTES budgétaires et au comptable public par le protocole d'échange standard (PES) budget Hélios.

Durant l'expérimentation, un CFU a été produit pour :

- le budget principal de la collectivité ;
- chacun des budgets annexes à caractère administratif, à l'exception ;
- de ceux relatifs aux services publics sociaux et médico-sociaux appliquant l'instruction budgétaire et comptable M. 22, de ceux afférents à des établissements publics situés hors du champ de l'expérimentation, tel que prévu par la loi (caisses des écoles ou CCAS). En effet, la loi limite le champ de l'expérimentation aux collectivités territoriales, aux groupements définis à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales et aux services d'incendie et de secours ;
- à partir des comptes de l'exercice 2022, chacun des budgets annexes à caractère industriel et commercial, au moyen d'un CFU établi suivant l'instruction M. 4 pour les collectivités qui appliquent le référentiel budgétaire et comptable M. 4, pour leur budget principal ou un budget annexe.

Quand voter le CFU ?

Le vote de l'organe délibérant sur le compte financier unique doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte. Les modalités de vote sont semblables à celles applicables au compte administratif. Le CFU est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. Seuls sont à prendre en compte les suffrages exprimés. Le maire ou le président de l'assemblée délibérante doit quitter la salle au moment du vote.

#### D. Le bilan de l'expérimentation du compte financier unique

Le bilan final du Gouvernement sur l'expérimentation du compte financier unique a été remis au Parlement en novembre 2023. Ce rapport prend appui sur les observations des collectivités et des comptables expérimentateurs et sur les avis et propositions formulées par les autres parties prenantes (Préfectures, associations d'élus, Cour des comptes).

Il a été constaté dans le bilan de l'expérimentation du CFU, que l'architecture du CFU permet une meilleure rationalisation de l'information budgétaire et comptable grâce à la suppression des doublons et à la mise en évidence, auprès du lecteur des comptes, des informations patrimoniales en plus de l'information budgétaire.

Le CFU offre un format de présentation des informations plus pertinent. Les expérimentateurs relèvent une plus grande clarté et lisibilité, aussi bien au niveau de la présentation de ratios modernisés, que des tableaux de résultats avec toutefois quelques souhaits d'adaptation (réintégration de la balance comptable et du tableau des résultats issu du compte de gestion dans le CFU). En outre, la production des données relatives à l'exécution budgétaire par les deux acteurs présente un intérêt avéré dans la résolution des anomalies mise en évidence par le biais de contrôles automatisés de rapprochement ordonnateur / comptable public formalisées dans un état des contrôles du compte financier (ECCF). Enfin, la suppression de plusieurs états annexés a contribué à alléger le volume du CFU. Des souhaits de rationalisation complémentaire sont exprimés (états liés à la dette et aux engagements pluriannuels, en particulier) pour lesquels les travaux se poursuivront au sein du groupe de travail CFU.

Sur la base des propositions du bilan final du Gouvernement remis au Parlement sur l'expérimentation du compte financier unique, l'article 205 de la loi de finances pour 2024 généralise le CFU au plus tard au titre de l'exercice 2026. Par conséquent, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées adoptent au plus tard au titre de l'exercice 2026 un compte financier unique, qui se substitue au compte administratif, ainsi qu'au compte de gestion.

La production du compte financier unique se fera en respectant les deux prérequis de l'expérimentation, l'adoption de l'instruction M. 57, sauf pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) qui conservent la comptabilité M. 4 et l'obligation de transmission numérique des documents budgétaires au représentant de l'État.



### FICHE 5 : MODÈLE DE PRÉSENTATION BRÈVE ET SYNTHÉTIQUE



#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

Le manque de transmission du modèle de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, qui doit être annexé au budget primitif et au compte administratif, en application de l'article L. 2313-1 du CGCT.



#### **Rappels réglementaires utiles**

L'article L. 1612-8 du CGCT dispose que : « *Le budget primitif de la collectivité territoriale est transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles L. 1612-2 et L. 1612-9. À défaut, il est fait application des dispositions de l'article L. 1612-2* ».

En outre, l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a notamment inséré, pour les communes (des dispositions semblables existent pour les départements et les régions<sup>1</sup>), les deux alinéas suivants à l'article L. 2313-1 du CGCT :  
« (...) *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.*

*La présentation prévue au précédent alinéa, ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L.2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

Il résulte de la combinaison des dispositions qui précèdent, que le budget primitif de toute collectivité territoriale doit être transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption, et qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe à ce budget primitif, et mise en ligne sur le site internet de la collectivité, s'il existe.

Dans la mesure où cette présentation est annexée au budget primitif ou au compte administratif d'une collectivité contrôlée, elle doit être transmise au représentant de l'État en même temps que les actes budgétaires fondamentaux auxquels elle se rapporte.

*Cf. la circulaire préfectorale du 15 décembre 2016, relative aux « évolutions en matière de contrôle budgétaire éléments d'actualité sur le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ».*

1 Les mêmes dispositions ont, en effet, été insérées à l'article L.3313-1 du CGCT pour les départements et L.4313-1 du CGCT pour les régions.



## **Points de vigilance / recommandations**

La note d'information préfectorale du 15 décembre 2016, relative aux " évolutions en matière de contrôle budgétaire - éléments d'actualité sur le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ", qui reprend celle de la DGCL du 25 octobre 2016, dans sa fiche pratique n° 2 : Modèle de présentation brève et synthétique (à titre indicatif), propose un modèle de note de présentation brève et synthétique qui doit être annexée au budget primitif et au compte administratif et qui pourrait comporter différents éléments énumérés au travers d'une liste telle que celle qui suit :

1. Éléments de contexte : économique, social, budgétaire, évolution de la population, etc.
2. Priorités du budget
3. Ressources et charges des sections de fonctionnement et d'investissement : évolution, structure
4. Montant du budget consolidé (et des budgets annexes)
5. Crédits d'investissement et le cas échéant de fonctionnement pluriannuels
6. Niveau de l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) et niveau de l'épargne nette
7. Niveau d'endettement de la collectivité
8. Capacité de désendettement
9. Niveau des taux d'imposition
10. Principaux ratios
11. Effectifs de la collectivité et charges de personnel

Pour renseigner les ratios, il est possible aux communes et aux communautés de s'appuyer sur les comptes individuels de leurs collectivités, consultables à l'adresse suivante :

[https://www.impots.gouv.fr/cil/zf1/accueil/cil/zf1/accueil/flux.ex?\\_flowId=accueilcclloc-flow](https://www.impots.gouv.fr/cil/zf1/accueil/cil/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilcclloc-flow)

### FICHE 1 : SUBVENTION ET SOUSCRIPTION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN (CER)



#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

- Attribution d'une subvention à une association alors même que cette dernière n'a pas souscrit un contrat d'engagement républicain (CER).
- Refus d'engager la procédure de retrait de la subvention attribuée alors même que l'association n'a pas respecté le CER.



#### Rappels réglementaires utiles

En application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial sont tenues de souscrire un contrat d'engagement républicain (CER). Par cette souscription de ce CER, l'association ou la fondation s'engage :

- 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;
- 2° À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
- 3° À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Les termes du CER ont été fixés par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021.

Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le CER souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité doit refuser la subvention demandée.

S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association ou la fondation la conduit sont incompatibles avec le CER souscrit, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention doit procéder au retrait de cette subvention par une décision motivée, après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations (procédure contradictoire) dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder 6 mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.

Si l'une des autorités ou l'un des organismes précité procède au retrait d'une subvention, elle communique sa décision au préfet et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.



## **Points de vigilance / recommandations**

Le CER doit être souscrit par le représentant légal de l'association ou de la fondation, ou par son mandataire, à l'appui de toute demande de subvention auprès d'une collectivité ou d'un établissement public

L'octroi d'une subvention étant subordonné à la souscription du CER, la collectivité ou l'établissement public qui reçoit une demande de subvention doit vérifier que l'association ou la fondation ait bien souscrit un CER.

La signature du CER doit se faire en principe au moment de la demande de subvention.

La collectivité ou l'établissement public compétent pour attribuer la subvention est obligé de rejeter la demande de subvention si l'association ou fondation concernée n'a pas souscrit le CER ou si la collectivité ou l'établissement constate que son objet, son activité ou les modalités selon lesquelles cette association ou fondation les conduit sont illicites ou méconnaissent les principes du CER.

Si la collectivité ou l'établissement public constate que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité incompatible avec le CER, la collectivité ou l'établissement se trouve en situation de compétence liée pour procéder au retrait de la subvention, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

### FICHE 2 : PARTICIPATION D'UNE COMMUNE AU CAPITAL D'UNE SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF (SCIC)

#### Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées

La commune souhaite entrer au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) sans disposer d'une compétence en lien avec l'objet social de la SCIC, car elle a transféré les compétences en question à sa communauté de communes, sa communauté d'agglomération ou sa communauté urbaine.



#### Rappels réglementaires utiles

L'article 19 *quinquies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définit les SCIC comme « *des sociétés anonymes, des sociétés par actions simplifiées ou des sociétés à responsabilité limitée à capital variable régies, sous réserve des dispositions de la présente loi, par le code de commerce.*

*Elles ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. Ces biens et services peuvent notamment être fournis dans le cadre de projets de solidarité internationale et d'aide au développement. »*

En ce qui concerne les actionnaires, l'article 19 *septies* de la même loi prévoit que : « *Peut être associé d'une société coopérative d'intérêt collectif toute personne physique ou morale qui contribue par tout moyen à l'activité de la coopérative, notamment toute personne productrice de biens ou de services, tout salarié de la coopérative, toute personne qui bénéficie habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative, toute personne physique souhaitant participer bénévolement à son activité ou toute personne publique.*

*La société coopérative d'intérêt collectif comprend au moins trois catégories d'associés, parmi lesquelles figurent obligatoirement les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative et les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative. (...)*

*Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif (...)* »

Sous réserve du respect de ce plafond de 50 % du capital, une commune et des EPCI à fiscalité propre peuvent décider de participer à une SCIC.

Cependant, ils ne peuvent le faire que dans le cadre des compétences qu'ils exercent. Une réponse ministérielle en date du 17 septembre 2020 a rappelé que : « *l'article 19 septies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 autorise les collectivités et leurs groupements à prendre des participations au capital de SCIC à la condition toutefois, d'une part, de disposer d'une compétence en lien avec l'objet social de la SCIC et d'autre part, que leur participation totale n'excède pas 50 % du capital de la SCIC. (...). Lorsque l'objet de la SCIC recouvre également des compétences que les communes n'ont pas transférées à cet EPCI, celles-ci peuvent prendre des participations au capital de la SCIC, mais uniquement au titre des compétences non transférées à l'EPCI* ».



## **Points de vigilance / recommandations**

Une commune ne peut entrer au capital d'une SCIC qu'à condition d'intervenir sur le fondement d'une compétence qu'elle n'a pas transférée.

En effet, conformément au principe d'exclusivité, une commune ne peut pas intervenir dans le champ des compétences dont elle s'est intégralement dessaisie par transfert à son EPCI à fiscalité propre (sa communauté de communes, sa communauté d'agglomération ou sa communauté urbaine).

De plus, le fait qu'une commune soit un client potentiel d'une SCIC n'est pas un motif permettant de justifier sa participation au capital de cette société.

Enfin, la clause de compétence générale d'une commune ne lui autorise pas d'intervenir dans le champ de compétence qui relève de son EPCI à fiscalité propre.

### FICHE 3 : INTERDICTION DE CIRCULATION DE VÉHICULES SUR UNE ROUTE

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

L'interdiction de circulation de véhicules sur une route :

- est insuffisamment motivée en fait et en droit ;
- entrave de manière excessive la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie.



#### **Rappels réglementaires utiles**

Les articles L. 2213-1 et suivants du CGCT réglementent les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du maire. Sur le fondement de ces articles, le maire peut fonder une mesure de police.

Toutefois, toutes les mesures de police doivent répondre à des critères établis par la jurisprudence.

– D'abord, la mesure de police doit être motivée en fait, par l'indication des circonstances locales retenues, et en droit, par la mention du texte légitimant l'action du maire. À cet égard, la « *généralité des termes utilisés* » par un maire pour justifier son recours à une mesure de police administrative est sanctionnée par le juge administratif de façon constante (CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Ville de Bordeaux*, n° 03BX00760, par exemple).

– Ensuite, la mesure doit contenir des dispositions précises, ce qui implique de limiter explicitement l'interdiction dans le temps et dans l'espace. En effet, afin de concilier au mieux la protection de l'ordre public et le respect des droits fondamentaux, l'interdiction ne doit pas être générale et absolue.

– Par ailleurs, une jurisprudence ancienne (CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413 et 17520) et constante a établi que, pour être légale, une mesure de police administrative doit être nécessaire, adaptée et proportionnée.

Concernant la proportionnalité de la mesure, l'idée directrice est qu'il ne doit pas y avoir disproportion entre la gravité d'une restriction de police et le désordre qu'elle a pour but d'éviter.

Par exemple, le juge administratif a déjà considéré qu'un arrêté d'interdiction de circulation des poids lourds n'est pas illégal lorsque l'entreprise peut utiliser d'autres voies de desserte (CE, 2 déc. 1977, *Société Carrière des maraîchères*, n°00437).

De plus, le critère de la proportionnalité doit s'apprécier au regard du principe de la liberté d'aller et venir et de la liberté du commerce et de l'industrie : une mesure de police qui viendrait entraver excessivement une activité commerciale serait considérée comme contraire au principe de liberté du commerce et de l'industrie. Le Tribunal administratif de Poitiers a rappelé en 2022 que « *l'autorité municipale doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté d'aller et venir et de la liberté du commerce et de l'industrie* » (TA de Poitiers, 1<sup>er</sup> juillet 2022, *Commune de Pas-de-Jeu*, n°2201405).



## **Points de vigilance / recommandations**

En cas de prise d'un arrêté réglementant la circulation, le maire doit veiller à :

- motiver son arrêté en fait, en détaillant les circonstances locales justifiant son action ;
- motiver son arrêté en droit, en mentionnant précisément les articles sur lesquels il se fonde pour agir ;
- limiter explicitement sa mesure dans le temps et dans l'espace ;
- concilier au mieux la protection de l'ordre public et le respect des droits fondamentaux (notamment la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie), en s'assurant que sa mesure soit nécessaire, adaptée et strictement proportionnée.



### FICHE 4 : CESSION D'UN BIEN À UN PRIX INFÉRIEUR À SA VALEUR VÉNALE

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

La collectivité vend un bien de son domaine privé à un prix inférieur à l'évaluation de la DDFiP sans motiver sa délibération sur le fait que ce prix serait justifié par des motifs d'intérêt général et qu'il ne comporterait des contreparties suffisantes.



#### **Rappels réglementaires utiles**

Conformément aux principes d'interdiction des cessions à vil prix, d'égalité devant la loi et les charges publiques et de protection du droit de propriété des personnes publiques, les collectivités territoriales peuvent céder les biens immobiliers appartenant à leur domaine privé à condition de ne pas les vendre à un prix inférieur à leur valeur vénale.

En application des articles L. 3211-14 et L. 3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et des articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 5211-37, L. 5722-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **le Département, un EPCI, un syndicat mixte ou une commune de plus de 2 000 habitants** peut céder un bien relevant de son domaine privé dans les conditions suivantes :

- la **saisine préalable de la DDFiP pour avis** consultatif sur la valeur vénale du bien cédé ;
- puis la prise d'une **délibération motivée** de l'assemblée délibérante **« portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles »**.

La motivation de la délibération porte sur la décision de céder, le prix, le choix de l'acquéreur et les droits et obligations respectifs du cédant et du cessionnaire.

Les « conditions et caractéristiques essentielles » de la cession concernent la situation physique du bien (référence cadastrale, description sommaire...), la situation juridique du bien (notamment situation locative), le prix qui est constitué de la totalité des sommes ou contreparties versées par le cessionnaire au cédant, la désignation du ou des cessionnaires et les éventuelles conditions de la cession.

S'agissant du prix de la cession, la collectivité doit en principe respecter l'évaluation réalisée par la DDFiP qui peut assortir son estimation d'une marge d'appréciation (de 10 % voire 20 %).

Si la collectivité entend contester l'évaluation de la DDFiP, elle doit pouvoir produire une étude ou une expertise de nature à remettre sérieusement en cause l'estimation de la DDFiP (CAA Lyon, 13 déc. 2012, n° 11LY02787, *Commune de Moirans*).

Si, sans remettre en question l'évaluation de la DDFiP, la collectivité souhaite néanmoins céder son bien à un prix inférieur à sa valeur vénale, la jurisprudence exige que la cession soit justifiée par **des motifs d'intérêt général** et qu'elles comportent des **contreparties suffisantes**. Ces deux conditions sont cumulatives.

À cet égard :

- l'intérêt général doit être justifié par des motivations qui ont de véritables impacts sur la population et sur le territoire, telles que la revitalisation du territoire (CAA Nantes, 30 juin 2000,

n°98NT01299, *Préfet de Vendée*), l'insertion des habitants d'origine étrangère (CE, 25 novembre 2009, *Commune de Mer*, n° 310208), la réhabilitation d'immeuble (CAA Marseille, 25 avril 2014, *Ville Perpignan et Sarl Agir Promotion*, n° 11MA02826), etc.

– les contreparties (par exemple, des créations d'emplois, des investissements à venir) doivent être précises, suffisantes et assorties de modalités de contrôle et de sanction afin que la collectivité puisse s'assurer de leur réalisation effective. À titre d'exemple, le Conseil d'État a estimé que l'engagement de l'acquéreur de créer 5 emplois dans le délai de 3 ans, assortie, en cas d'inexécution de cet engagement, de l'obligation de rembourser à la commune le prix du terrain tel qu'il a été évalué par la DDFiP, était une contrepartie suffisante (CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473).



### **Points de vigilance / recommandations**

– L'avis de la DDFiP concernant la valeur vénale du bien doit impérativement être joint à la délibération lors de sa transmission au contrôle de légalité.

– Si la collectivité souhaite céder son bien à un prix inférieur à sa valeur vénale, la délibération doit être particulièrement précise s'agissant de l'intérêt général et des contreparties qui doivent être détaillées et assorties de modalités de contrôle et de sanction.

– En revanche, si la collectivité souhaite vendre son bien à une personne privée à un prix supérieur à l'estimation de la DDFiP, la réglementation ne s'y oppose pas.

### FICHE 5 : CESSION D'UNE VOIE COMMUNALE

#### **Principales irrégularités, illégalités et difficultés identifiées**

La commune prévoit que les frais d'enquête publique (indemnisation du commissaire enquêteur et les frais d'annonces légales) et les frais liés à la procédure d'alignement (intervention du géomètre-expert) sont à la charge de l'acquéreur.



#### **Rappels réglementaires utiles**

Les **voies communales** sont définies à l'article L. 141-1 du code de la voirie routière (CVR) et relèvent du **domaine public**. Ces voies de circulation ont en effet fait l'objet d'une décision expresse de classement dans le domaine public communal (article 141-3 du CVR).

Cette décision de classement permet de distinguer les voies communales des chemins ruraux : les chemins ruraux sont affectés à l'usage du public mais relèvent du domaine privé des communes (article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime – CRPM).

Pour qu'une commune puisse céder un bien de son domaine public, qui est pour rappel en principe inaliénable et imprescriptible, il convient de le sortir au préalable du domaine public.

L'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) précise la procédure de droit commun qu'il convient de suivre pour qu'un bien sorte du domaine public :  
« *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est **plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.*** »

Ainsi, pour céder une voie communale, la commune doit d'abord la **désaffecter** (acte matériel), puis prendre une **délibération** (acte formel) **constatant cette désaffectation et portant déclassement du domaine public**. L'acte de déclassement permet de faire sortir le bien du régime protecteur de la domanialité publique.

La délibération concernant le déclassement est dispensée d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de « *porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie* » (article L. 141-3 du CVR).

Or, lorsqu'une commune envisage de vendre une voie communale (ou une portion de cette voie), elle souhaite expressément « faire sortir » la voie du domaine public afin de procéder à son aliénation. En conséquence, pour pouvoir vendre une voie communale, une **enquête publique** est requise préalablement à la décision de déclassement.

Cette enquête se déroule conformément aux dispositions combinées du code des relations entre le public et l'administration (CRPA – notamment ses articles R.134-6 et suivants) et du CVR (notamment ses articles R. 141-4 et suivants).

Le maire étant chargé de mettre en œuvre les mesures liées à l'enquête publique, leur financement incombe également à la commune. À ce titre, **la commune est soumise à l'obligation de payer le commissaire enquêteur (article R. 134-18 du CRPA) ainsi que les frais d'annonces légales. Ces dépenses ne peuvent pas être mises à la charge de l'acquéreur.**

Par ailleurs, si la parcelle vendue par la commune est riveraine d'une parcelle appartenant toujours au domaine public, un géomètre-expert peut être amené à intervenir dans le cadre d'une **procédure d'alignement**.

La procédure d'alignement permet de constater les limites en bordure des propriétés riveraines des biens relevant du domaine public (article L. 112-1 du CVR). C'est une obligation pour l'administration (article L. 112-4 du CVR) qui ne peut pas refuser cette procédure au propriétaire dès lors que sa parcelle est contiguë au domaine public.

Aussi, en application du 18° de l'article L. 2321-2 du CGCT, **la commune ne peut pas mettre à la charge de l'acquéreur les frais relatifs à l'intervention du géomètre-expert dans le cadre de la procédure d'alignement**, consécutivement à la vente de la parcelle déclassée.

La procédure d'alignement doit être distinguée de la procédure de bornage, qui est la technique d'identification des biens immobiliers des personnes de droit privé ainsi que des biens du domaine privé des personnes publiques (par exemple les chemins ruraux). L'article 646 du code civil prévoit que « *Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais communs.* ». La procédure de bornage n'est pas applicable pour délimiter des parcelles contiguës au domaine public.



#### **Points de vigilance / recommandations**

- La collectivité ne peut pas déclasser le bien du domaine public sans l'avoir au préalable désaffecté.
- Une décision expresse de déclassement s'impose toujours pour la sortie du domaine public. En effet, le « déclassement de fait » n'existe pas. En l'absence de déclassement prononcé par délibération, la cession est nulle.
- La commune ne peut pas légalement prévoir de faire supporter le coût de l'enquête publique (indemnisation du commissaire enquêteur et frais d'annonces légales) à l'acquéreur de la parcelle déclassée.
- La commune ne peut pas mettre à la charge de l'acquéreur les frais relatifs à l'intervention du géomètre-expert dans le cadre de la procédure d'alignement.