

Dossier spécial

La protection du mandat des élus locaux

En collaboration avec Seban Avocats



Sous la direction scientifique de **Pierre Tifine**, Professeur à l'Université de Lorraine

Yann Le Foll, Rédacteur en chef

Collectivités territoriales

[A la une] Numéro spécial : La protection du mandat des élus locaux avec le cabinet Seban Avocats

[Focus] Vie privée des élus : documents communicables et infractions pénales

Par David Conerardy et Michael Goupil

[Focus] Les indemnités de fonctions des élus locaux

Par Margaux Davrainville et Valentine Roux

[Focus] Agression des élus : comment se protéger ?

Par Marlène Joubier

[Focus] Le cadre juridique, réglementaire et opérationnel de la formation des élus locaux

Par Elise Humbert

[Focus] Le recrutement et la fin de fonctions des collaborateurs de l'élu

Par Vincent Cadoux

[Focus] Le cadre légal et réglementaire du remboursement de frais des élus locaux

Par Agathe Delescluse

[Focus] Le droit disciplinaire des élus locaux

Par Margaux Davrainville et Valentine Roux

Le 12 Décembre 2023

Agressions, gestion des emplois fonctionnels, formation, indemnités de fonction, vie privée. Le cabinet **Seban Avocats** fait le point sur les problématiques rencontrées par les élus locaux dans leur mandat au quotidien.

Retrouvez les contributions de :

- **Margaux Davrainville** et **Valentine Roux**, *Les indemnités de fonctions des élus locaux* [N° Lexbase : N7738BZM](#)
- **David Conerardy** et **Michael Goupil**, *Vie privée des élus : documents communicables et infractions pénales* [N° Lexbase : N7699BZ8](#)
- **Marlène Joubier**, *Agression des élus : comment se protéger ?* [N° Lexbase : N7702BZB](#)
- **Elise Humbert**, *Le cadre juridique, réglementaire et opérationnel de la formation des élus locaux* [N° Lexbase : N7710BZL](#)
- **Vincent Cadoux**, *Le recrutement et la fin de fonctions des collaborateurs de l'élu* [N° Lexbase : N7721BZY](#)
- **Agathe Delescluse**, *Le cadre légal et réglementaire du remboursement de frais des élus locaux* [N° Lexbase : N7730BZC](#)
- **Margaux Davrainville** et **Valentine Roux**, *Le droit disciplinaire des élus locaux* [N° Lexbase : N7731BZD](#)

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par David Conerardy et Michael Goupil, Seban Avocats

Le 13 Décembre 2023

Mots clés : infractions de presse • vie privée des élus • publicité des actes • indemnités • communication des documents

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Être un élu de la République n'a jamais signifié devoir renoncer à une vie personnelle. Néanmoins, en pratique, la ligne de césure entre les sphères « pro et perso » reste à leur égard bien souvent délicate à tracer, relançant l'éternel conflit entre « l'écharpe et le pyjama ».

Le droit à la vie privée est un droit fondamental dans notre société démocratique, comme l'édicte l'article 9 du Code civil [N° Lexbase : L3304ABY](#), l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) [N° Lexbase : L4798AQR](#) et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [N° Lexbase : L8117ANX](#).

Pour autant, celle ou celui qui a été appelé(e) par le suffrage universel à diriger une communauté institutionnelle s'expose nécessairement au public, en même temps qu'il incarne, auprès de son électorat, un pouvoir institutionnel. L'élu(e) n'est donc pas seulement un(e) citoyen(ne), il(elle) reçoit la qualité de personne chargée d'une mission de service public et/ou dépositaire de l'autorité publique. Or, de telles fonctions impactent nécessairement la vie privée, alors que, de surcroît, notre époque contemporaine se figure dans la recherche constante, auprès de nos personnes publiques, d'une transparence accrue pour tout ce qui entre dans la sphère de leur vie privée.

Esprit de défiance, besoin de contrôler leur probité, honnêteté voire exemplarité (notion d'ailleurs assez vague et à géométrie variable), les motifs ne manquent pas pour grignoter davantage sur la notion jusqu'à en trouver les limites d'une peau de chagrin : la vie intime !

Si la protection de la vie privée des élus est reconnue, en même temps que ses limites, par notre droit pénal (I), il apparaît évident que la communicabilité – en droit administratif – de tout document pourtant porteur d'informations personnelles ou intimes constituera une limite inéluctable (II).

I. Les infractions protégeant la vie privée de l'élu

Le droit pénal protège limitativement la vie privée de l'élu : le cadre juridique applicable est étroit et s'inscrit dans un champ d'application restreint. Il regroupe des infractions de droit commun (I.1) et des infractions de presse (I.2.)

A. Les infractions de droit commun

L'article 226-1 du Code pénal [N° Lexbase : L8546LXS](#) représente le premier texte protégeant pénalement l'intimité de la vie privée des élus ; en effet, il sanctionne « le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui », soit « en captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel », soit « en fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé ». Il sanctionne également la géolocalisation sauvage qui, en « captant, enregistrant ou transmettant, par quelque moyen que ce soit, la localisation en temps réel ou en différé d'une personne sans le consentement de celle-ci », porte atteinte à l'intimité de la vie privée.

L'article 226-2 [N° Lexbase : L2241AMX](#) interdit quant à lui « l'acte de porter à la connaissance du public ou d'un tiers ou d'utiliser de quelque manière que ce soit tout enregistrement ou document obtenu à l'aide de l'un des actes prévus par l'article 226-1 ».

Ces textes s'appliquent à tous, y compris bien évidemment aux élus et aux agents publics, à défaut de précision spécifique au sein du texte d'incrimination.

Dans ce cadre, les délits pourront trouver une application concrète contre ceux qui, en recherche d'un potentiel scandale à des fins d'exploitation politique, espionneraient les élus dans l'intimité de leur vie privée ou feraient usage (communication, diffusion auprès de tiers) de cet espionnage. En revanche, ils ne seront d'aucune utilité en cas de diffusion d'une photographie peu valorisante voire préjudiciable d'un maire dans la salle ouverte au public du conseil municipal ; pas plus en cas de divulgation illicite de documents patrimoniaux/financiers (non soumis à déclaration d'intérêts ou de patrimoine) ou extra-patrimoniaux, telles des décisions d'un juge aux affaires familiales, ou encore des bulletins de santé ou des ordonnances médicales...). En effet, les délits précités ne protègent que les attributs de la personnalité pris de l'image (dans un lieu privé) ou de la voix en tant que vecteur d'informations intimes [1] – ils sont inefficaces pour des documents (écrits, imprimés, électroniques) comportant des éléments de vie privée, sauf s'ils ont été obtenus par l'un des moyens de l'article 226-1.

Pour la conservation, le détournement, ou la diffusion de tels documents, la victime devra recourir à d'autres délits, telle que l'atteinte au secret des correspondances prévue aux articles 226-15 [N° Lexbase : L8550LXX](#) et 432-9 du Code pénal [N° Lexbase : L9879GOX](#) selon que l'auteur est un particulier ou un agent public, ou encore les articles 226-16 [N° Lexbase : L4525LNW](#) et suivants du Code pénal.

Plus particulièrement, les articles 226-16 et suivants précités, constituant le bloc des « atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques », pourront être à même de protéger, dans une certaine mesure, la sphère de la vie privée de l' élu. Parmi ces textes, l'article 226-18 du Code pénal [N° Lexbase : L4480GT4](#) prohibe « le fait de collecter des données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite », tandis que l'article 226-22 du même code [N° Lexbase : L4486GTC](#) interdit « le fait, par toute personne qui a recueilli, à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou d'une autre forme de traitement, des données à caractère personnel dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée, de porter, sans autorisation de l'intéressé, ces données à la connaissance d'un tiers qui n'a pas qualité pour les recevoir ». Ainsi, l'agent public, qui aura par l'intermédiaire de ses fonctions accès à des documents non communicables et vecteurs de données personnelles d'un élu, pourra être pénalement responsable du chef de l'article 226-22 du Code pénal en cas de transmission de ces documents à l'opposition municipale ou à des journalistes.

B. Les infractions de presse

Une solution est peut-être à rechercher également au sein des infractions de presse, c'est-à-dire des infractions énumérées et définies dans la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse [N° Lexbase : L7589AIW](#) – parmi elles le délit de diffamation publique défini par l'article 29 alinéa 1^{er} de ladite loi comme étant « Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation ».

Certes, cette qualification pénale ne protège pas en tant que telle la vie privée ou l'intimité de celle-ci, car la définition donnée par l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 n'envisage que l'atteinte à l'honneur et à la considération par des accusations de faits précis. Toutefois, il peut exister un dénominateur commun entre ce délit et l'atteinte à la vie privée, à partir du moment où la divulgation d'un aspect de la vie privée de l' élu concerné sera en même temps l'instrument de l'attaque diffamatoire.

Tel a été le cas dans une décision du 30 octobre 2018 [2], ayant eu à connaître de propos qui avaient rapporté l'hospitalisation aux urgences psychiatriques d'un élu et avaient en même temps critiqué l'aptitude de cet élu à exercer ses fonctions électives. La Cour de cassation avait jugé ses propos diffamatoires, même si elle considérait que l'état de santé, quoiqu'intégrant la sphère de la vie privée de l' élu, relevait d'un débat d'intérêt général.

Si les propos étaient considérés comme diffamatoires, ils ne faisaient l'objet d'aucune sanction car jugés couverts par le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la CESDH [N° Lexbase : L4743AQQ](#).

En d'autres termes, il peut exister matériellement une atteinte diffamatoire à la vie privée, mais le juge opérera un contrôle de proportionnalité entre cette atteinte et la liberté d'expression au visa de l'article 10 précité.

Il restera à évoquer, enfin, l'instrument non-répressif mais incontournable de l'article 9 du Code civil aux termes duquel « Chacun a le droit au respect de sa vie privée ». Il conviendra d'ajouter que la sanction de ce droit prendra en compte différents critères, tels que la notoriété de la personne, la nature des révélations dévoilées au public (informations anecdotiques, ou faits devenus publics...), et le contexte dans lequel les révélations sont effectuées (légitimité d'information du public, débat d'intérêt général ...). Ici encore, il pourra exister matériellement une atteinte à la vie privée, mais le juge opérera un contrôle de proportionnalité entre cette atteinte et la liberté d'expression au visa de l'article 10 de la CESDH.

II. La communicabilité des documents porteurs d'informations personnelles ou intimes

Il existe traditionnellement un régime de publicité des actes des collectivités organisé par les dispositions du Code général des collectivités territoriales. Il est nécessaire à leur entrée en vigueur et permet le déclenchement des délais de recours.

Au-delà de ce régime, les dispositions du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) imposent désormais aux collectivités certaines obligations de communication des documents administratifs qu'elles détiennent.

Plus précisément, conformément aux dispositions de l'article L. 311-1 du Code des relations entre le public et l'administration **N° Lexbase : L4912LA8**, la collectivité doit faire droit aux demandes portant communication d'un ou de plusieurs documents administratifs.

En ce sens, l'article L. 311-1 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit expressément :

« les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 **N° Lexbase : L4910LA4** sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande ».

Ces obligations concernent les documents administratifs au sens du Code des relations entre le public et l'administration, c'est-à-dire :

- tout document produit ou reçu par l'administration

Les documents administratifs peuvent revêtir de nombreuses formes (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, codes sources, etc.) et adopter tout support (écrit, enregistrement sonore ou visuel, forme numérique ou informatique).

- dans le cadre d'une mission de service public accomplie par des personnes morales de droit public ou privé

Dans le cadre des élus, cette condition est présumée.

Plusieurs documents ayant trait à la vie de l'élu seront traités successivement.

a) Les correspondances des élus

Le Conseil d'État, dans une décision du 3 juin 2022 **[3]**, vient préciser dans quels cas un courrier écrit ou reçu par un élu municipal devait être qualifié de document administratif et, à ce titre, être communicable.

Concernant les correspondances, le juge précise que seules celles « émises ou reçues, dans le cadre des fonctions exercées au nom de la commune, par le maire, ses adjoints ou les membres du conseil municipal auxquels le maire a délégué une partie de ses fonctions, ont le caractère de documents administratifs ».

En revanche, « dès lors qu'elles expriment, notamment, des positions personnelles ou des positions prises dans le cadre du libre exercice de leur mandat électif », les correspondances des élus locaux ne doivent pas être regardées comme émanant de la commune. Elles ne constituent pas des documents administratifs et ne sont donc pas communicables.

Les lettres, courriels et autres correspondances officiels échangés par les élus dans l'exercice de leurs fonctions peuvent donc être considérés comme communicables sous réserve des exceptions légalement prévues pour protéger des intérêts particuliers comme le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, le respect de la vie privée, etc. Ainsi, les échanges officiels des élus sont potentiellement communicables s'ils ne tombent pas sous le coup de ces exceptions.

b) Données concernant les dépenses des élus dans l'exercice de leurs fonctions

Les élus locaux peuvent être tenus de rendre compte de leurs dépenses liées à leurs fonctions, et ces informations peuvent être demandées par le public.

Le Conseil d'État, dans une décision du 8 février 2023 **[4]**, a considéré que les notes de frais, les reçus de déplacements, ainsi que les notes de frais de restauration et les reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande. En effet, les administrations ont l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande.

Ainsi, selon le Conseil d'État, ces documents ont « trait à l'activité du maire et des membres de son cabinet dans le cadre de leurs fonctions », et ne peuvent donc aucunement être regardés comme « mettant en cause leur vie privée ».

Cependant, le Conseil d'État précise qu'« il appartient à l'autorité administrative d'apprécier au cas par cas, à la date à laquelle elle se prononce sur une demande de communication, si, eu égard à certaines circonstances particulières tenant au contexte de l'évènement auquel un document se rapporte, la communication de ces dernières informations ou celle du motif de la dépense serait de nature, par exception, à porter atteinte aux secrets et intérêts protégés par les articles L. 311-5 **N° Lexbase : L6819LAS** et L.

311-6 [N° Lexbase : L5749LLI](#) du Code des relations entre le public et l'administration, justifiant alors leur occultation ».

Le Conseil d'État estime, en outre que, au cas par cas, la commune pourra décider si la communication des noms des invités porte, par exemple, atteinte au secret des affaires, et s'il convient d'occulter ces noms. Mais que cela n'empêche en rien la communication de ces documents.

c) Le cas des agendas

Dès lors que l'agenda d'un élu concerne sa vie professionnelle, il est susceptible d'être considéré comme un document administratif. Il est ainsi communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [N° Lexbase : L6533AG3](#), sous réserve de l'occultation préalable de toutes les mentions qui pourraient porter atteinte au secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la même loi.

Il en va ainsi des noms et des coordonnées des personnes figurant, à titre personnel, dans l'agenda de l'élu [\[5\]](#).

d) Les données relatives aux indemnités perçues par les élus locaux :

Les articles 92 et 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique [N° Lexbase : L4571LUT](#), imposent de nouvelles obligations de transparence en matière d'indemnités perçues par les élus locaux.

Sont ainsi concernés :

- les communes (CGCT, art. L. 2123-24-1-1 [N° Lexbase : L4858LUH](#)) ;
- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) (CGCT, art. L. 5211-12-1 [N° Lexbase : L4916LUM](#)) ;
- les départements (CGCT, art. L. 3123-19-2-1) ;
- les régions (CGCT, art. L. 4135-19-2-1 [N° Lexbase : L4899LUY](#)).

Aux termes de ces articles, il revient à ces collectivités et EPCI-FP d'établir chaque année un état récapitulatif des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant à leur conseil, « au titre de tout mandat ou de toute fonction ».

Toutes les indemnités de fonction doivent figurer dans cet état récapitulatif, ainsi que toutes autres formes de rémunération.

Ainsi que l'a rappelé la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales [\[6\]](#) : « Dans la mesure où le législateur n'a pas souhaité imposer une double mention des montants bruts et nets, les collectivités et établissements concernés seront uniquement tenus d'exprimer ces montants bruts, correspondant aux indemnités calculées avant toute retenue fiscale ou sociale. L'indication de montants bruts est une convention en matière de rémunération, dans la mesure où les prélèvements sociaux et fiscaux varient en fonction de la situation personnelle des intéressés. »

La commission relève que l'indication des montants bruts permet ainsi de ne pas faire indirectement apparaître les éléments de la situation individuelle des élus nominativement mentionnés dans cet état. Elle estime par conséquent que ce document, qui a une nature administrative, est communicable à toute personne qui en fait la demande [\[7\]](#).

Enfin, sur les conditions de délais et de forme inhérentes à ce droit de communication, il sera retenu que la collectivité dispose d'un délai d'un mois pour répondre à ces demandes de communication (conformément aux dispositions de l'article R. 311-13 du Code des relations entre le public et l'administration [N° Lexbase : L2037KNR](#)) et que la forme de la transmission doit en principe respecter le choix du demandeur conformément aux dispositions de l'article L. 311-9 du Code des relations entre le public et l'administration [N° Lexbase : L4911LA7](#).

[\[1\]](#) Cass. crim., 7 octobre 1997, n° 96-81.485 [N° Lexbase : A1160ACX](#).

[\[2\]](#) Cass. crim., 30 octobre 2018, n° 18-81.663, F-D [N° Lexbase : A0127YKW](#).

[\[3\]](#) CE, 9°-10° ch. réunies, 3 juin 2022, n° 452218, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A99767Y7](#).

[\[4\]](#) CE, 9°-10° ch. réunies, 8 février 2023, n° 452521, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A18249CK](#).

[\[5\]](#) Voir par exemple, CADA, avis du 19 novembre 2009, n° 20093855 [N° Lexbase : X6580AR7](#).

[\[6\]](#) QE n° 13161 de M. Eric Kerrouche, JO Sénat, 21 novembre 2019, p. 5773, réponse publ. 9 juillet 2020, p. 3179, 15ème législature [N° Lexbase : L9677LZG](#).

[\[7\]](#) Voir par exemple CADA, avis du 22 juillet 2021, n° 20212950.



par Margaux Davrainville et Valentine Roux, Seban Avocats

Le 13 Décembre 2023

Mots clés : indemnités de fonctions • élus locaux • régime indemnitaire • exercice effectif des fonctions • cumul des indemnités

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Les textes érigent les fonctions d'exécutif comme gratuites (CGCT, art. L. 2123-17 [N° Lexbase : L8630AAU](#)).

En introduisant cette notion de gratuité des fonctions électives locales, le législateur a souhaité distancier les fonctions d'élus locaux à celles de professionnel de la politique ou, autrement dit, de refuser la professionnalisation des missions d'élus locaux.

On notera qu'une étude récente indique sur le sujet que :

« La très grande majorité des 516 595 mandats politiques en France (comptabilisés au 1^{er} janvier 2018) sont exercés à titre gratuit ou quasi gratuit : plus des deux tiers n'offrent aucune indemnité, à peine plus de 5 % sont indemnisés à une hauteur supérieure à 1 000 euros mensuels brut, et moins de 0,25 % pour un montant supérieur à 5 000 euros pour les parlementaires, présidents des conseils régionaux et départementaux et maires de villes de plus de 100 000 habitants » (*Les élus sont-ils indemnisés pour travailler ?* COGITO, Didier Demazière, Centre de sociologie des organisations, 26 mai 2022).

C'est dans ce contexte que le législateur a choisi de mettre en place un **mécanisme de compensation financière de l'exercice des fonctions électorales à travers le versement d'indemnités**.

Et en application de l'adage « pas d'indemnité sans texte » [\[1\]](#), c'est le Code général des collectivités territoriales qui fixe, par catégorie de collectivité territoriale et pour les groupements de collectivités, les règles applicables d'indemnité des élus locaux.

Ainsi, si le socle du régime indemnitaire est le même pour l'ensemble des élus locaux **(I)**, chaque collectivité dispose d'un barème différent selon la taille et les fonctions exercées par l' élu **(II)**.

En tout état de cause, le contrôle des règles applicables au versement d'indemnités de fonction aux élus locaux s'effectue au sein même des collectivités, par le juge administratif et dans certains cas par le juge financier **(III)**.

I. Sur le socle du régime indemnitaire des élus locaux

Le régime indemnitaire ou les conditions d'octroi des indemnités aux élus locaux, sont prévues par les textes et s'entendent comme l'adoption d'une délibération de l'organe délibérant **(A)**, la réalisation effective des fonctions **(B)**, et un strict respect du cumul des indemnités **(C)**.

A. L'adoption d'une délibération de l'organe délibérant

Seul l'organe délibérant d'une collectivité peut décider d'attribuer des indemnités de fonction à ses élus dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur [\[2\]](#) avec une exception notable pour le versement d'indemnité au maire puisqu' en l'absence d'une décision explicite du conseil municipal, l'indemnité du maire sera versée par le comptable au taux maximal précité, étant précisé que les indemnités seront liquidées à compter de la date d'entrée en fonction du maire.

De manière générale, les indemnités sont votées au moment du renouvellement des organes délibérants. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation de l'organe délibérant concerné.

Enfin, on précisera que toute délibération d'un organe délibérant concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

B. L'exercice effectif des fonctions

Quelle que soit la collectivité territoriale ou l'EPCI concerné, les textes subordonnent l'octroi des indemnités de fonction à **l'exercice effectif des fonctions.**

À noter qu'en ce qui concerne les adjoints au maire ou les vice-présidents d'autres exécutifs, l'exercice effectif des fonctions est apprécié selon la Haute juridiction comme l'exercice d'une délégation de l'exécutif de l'assemblée délibérante voire de l'exercice de la suppléance de cet exécutif **[3]**.

En l'absence de définition juridique, on précisera que les services de l'État identifient précisément les fonctions qui donnent droit au versement d'une indemnité **[4]** :

- les fonctions exécutives au sens strict : les maires, les présidents d'EPCI, de conseils départementaux et régionaux ;
- les fonctions exécutives par délégation : les adjoints au maire, les conseillers municipaux délégués, les membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (sous réserve de leurs règles spécifiques), les vice-présidents d'EPCI, de conseils départementaux et régionaux ;
- les fonctions délibératives simples : les conseillers municipaux de communes d'au moins 100 000 habitants, les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération dépassant ce même seuil, les conseillers départementaux et régionaux.

À titre facultatif, l'exercice de certaines fonctions peut également justifier le versement d'indemnités, étant précisé que dans ce cas ces indemnités doivent être comprises dans ce que l'on appelle une « enveloppe indemnitaire » :

- les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants ;
- les conseillers municipaux ayant reçu délégation de la part du maire, sans condition de seuil démographique ;
- les conseillers communautaires des communautés de communes, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération répondant à ces deux mêmes situations ;
- les conseillers municipaux qui suppléent le maire si celui-ci est absent, suspendu, révoqué ou empêché.

La jurisprudence fait une interprétation stricte des dispositions relatives aux indemnités de fonction. Ainsi, le vice-président d'un EPCI, qui n'a pas reçu de délégation, ne peut justifier de l'exercice effectif de ses fonctions et ne peut pas, en conséquence, se voir attribuer d'indemnités de fonction, en dehors des cas de remplacement du président absent ou empêché **[5]**.

Le Conseil d'État transpose ainsi aux vice-présidents des EPCI sa jurisprudence constante en la matière concernant les adjoints au maire qui ne peuvent prétendre au versement d'indemnités de fonction que s'ils bénéficient d'une délégation du maire ou s'ils remplacent provisoirement celui-ci, dans la plénitude de ses fonctions, en cas d'absence, suspension ou révocation **[6]**.

Cette règle fait d'ailleurs l'objet de plusieurs applications pratiques au sein du Code général des collectivités territoriales, ainsi notamment, l'article L. 2123-24, III **N° Lexbase : L4857LUG** qui prévoit que :

« Lorsqu'un adjoint supplée le maire dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective. »

Plus récemment, le législateur a introduit, par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 **N° Lexbase : L4571LUT**, la possibilité de moduler le montant des indemnités au prorata de la participation réelle des élus. Ainsi, en application des articles L. 2123-24-2 et L. 5211-12-2 **N° Lexbase : L4914LUK** du Code général des collectivités territoriales, le montant des indemnités de fonction que le conseil municipal des communes de 50 000 habitants et plus ou de l'organe délibérant des EPCI de 50 000 habitants et plus alloue à ses membres peut être modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres, sachant que la réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

C. Le respect du cumul des indemnités

Il ressort sans doute de la théorie relative à l'absence de professionnalisation des élus locaux que lorsque ces derniers cumulent plusieurs mandats ou plusieurs fonctions publiques, ils voient leurs indemnités plafonnées par les textes.

Ainsi, aux termes de l'article L. 2123-20, II du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L4556MBD**, « l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre

national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société ou qui préside une société **ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958** portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires ».

De manière plus pratique, le montant plafonné qu'un élu qui cumule plusieurs fonctions publiques peut percevoir au 1^{er} juillet 2023 est de 8 961,01 euros par mois.

Le dépassement du plafond autorisé fait l'objet d'un écrêtement dont la part est reversée au budget de la collectivité au sein de laquelle l'élu local exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

À noter que ce même dispositif s'applique aux élus départementaux, régionaux, des EPCI, etc.

II. Sur les indemnités perçues par les élus locaux

Les indemnités des élus sont calculées sur la base de **taux plafonds** pour chaque catégorie d'élus.

De sorte que ces taux sont fixés selon la strate démographique de la collectivité et le mandat des élus et sont rassemblés dans un barème.

Les montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des élus locaux ont été revalorisés à compter du 1^{er} juillet 2023 en application du nouvel indice brut terminal (indice brut 1027) de la fonction publique prévu par le décret n° 2023-519 du 28 juin 2023, portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation **N° Lexbase : L0169MI4**.

Il appartient à l'assemblée délibérante de voter le montant des indemnités de fonction dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale tel que définie par les textes de sorte que la somme des indemnités attribuées aux élus (exécutif, membre du bureau ou simple membre de l'organe délibérant) ne doit ainsi pas dépasser un plafond maximal de cette enveloppe indemnitaire globale.

À cela, on ajoutera qu'une majoration des indemnités de fonction peut être mise en place dans certains cas. Cela peut dépendre de la situation particulière du territoire de certaines communes. Ainsi, peuvent bénéficier de majoration des indemnités :

- des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;
- des communes sinistrées ;
- des communes classées stations de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre I^{er} du Code du 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 prévue aux articles L. 2334-15 **N° Lexbase : L4873LUZ** à L. 2334-18-4 **[7]**.

Les modalités de majoration sont précisées par l'article R. 2123-23 du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L1706I8P**.

D'autres majorations peuvent être votées afin de compenser financièrement davantage certains élus de l'exécutif de certaines collectivités (maires des communes de 100 000 habitants et plus, présidents des départements, des régions et des EPCI les plus importants ainsi qu'aux exécutifs de certaines collectivités à statuts particuliers **[8]**).

À toutes fins utiles on précisera que l'enveloppe indemnitaire globale se calcule hors majorations et que ces dernières ne peuvent être votées qu'après la répartition de l'enveloppe **[9]**, ce qui induit que l'assemblée délibérante est tenue de voter, dans un premier temps, les indemnités hors majoration, et de voter dans un deuxième temps, les majorations qu'elle souhaite appliquer aux indemnités déjà attribuées **[10]**.

III. Sur le contrôle de la fixation et du versement des indemnités de fonction

A. Sur le contrôle des collectivités

Il revient à chaque assemblée délibérante et à l'exécutif de s'assurer que le versement des indemnités de fonction allouées aux élus locaux n'est pas indu et que la condition d'exercice effectif des fonctions est remplie **[11]**. Autrement dit, l'assemblée délibérante a la responsabilité de minorer voire de supprimer le montant de l'indemnité allouée à un élu local qui n'exerce pas effectivement ses fonctions.

En outre, le législateur a, dans une démarche relative à la transparence des indemnités perçues par élus locaux, imposé que désormais chaque année, les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et des EPCI établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au sein de ces organes délibérants, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés du même Code. Cet état est communiqué chaque année aux élus avant l'examen du budget de la collectivité [\[12\]](#).

B. Sur le contrôle du juge administratif

On l'a vu, le juge administratif va opérer un contrôle strict de l'exercice effectif des fonctions des élus qui perçoivent une indemnité.

En sus de cela, il va également exercer son contrôle pour juger de la régularité des délibérations qui portent sur la fixation du montant des indemnités.

Sur ce point, on observe que les affaires qui ont intéressé la Haute juridiction dernièrement ont davantage concerné les règles applicables à l'enveloppe indemnitaire globale. Ainsi, dans une première affaire le Conseil d'État a précisé que le quatrième alinéa de l'article L. 5219-2-1 du Code général des collectivités territoriales [N° Lexbase : L8106KGC](#), qui prévoit que les indemnités des élus des établissements publics territoriaux sont régies par l'article L. 5211-12 du même Code [N° Lexbase : L4707MBX](#) à l'exception de celles de son premier alinéa, doit être interprété comme ne rendant applicable le dispositif de l'enveloppe indemnitaire globale, prévu au deuxième alinéa de ce dernier article et qui constitue, pour les autres établissements publics de coopération intercommunale, un plafond uniquement pour les indemnités attribuées aux présidents, vice-présidents et, lorsqu'elles sont facultatives, à certains conseillers, qu'aux indemnités votées par le conseil de territoire pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président d'un établissement public territorial, mais non aux indemnités prévues de droit par le Code général des collectivités territoriales pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller d'un établissement public territorial [\[13\]](#).

Puis, dans une seconde affaire, le Conseil d'État a précisé les modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale applicable pour le calcul des indemnités des élus municipaux. Ainsi, dans les communes de moins de 100 000 habitants, lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux, la somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux concernés, avant majoration éventuelle, ne doit pas excéder l'enveloppe indemnitaire (plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24 [N° Lexbase : L4857LUG](#), constitué du montant total des indemnités maximales, hors majoration, susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints). L'enveloppe est calculée sur la base du nombre d'adjoints exerçant effectivement leurs fonctions (et non d'adjoints désignés en début de mandat) et n'inclut pas les conseillers municipaux, fussent-ils délégués [\[14\]](#).

Enfin et plus rarement, le juge va exercer un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le montant des indemnités qui sont versées aux élus. Ainsi, par exemple, il a déjà sanctionné le fait pour un conseil municipal de n'allouer qu'une faible indemnisation au maire et à ses adjoints pour des motifs uniquement tirés « du désaccord entre le maire et la majorité du conseil » [\[15\]](#).

C. Sur le contrôle du juge financier

On observe qu'au cours des contrôles effectués par les chambres régionales des comptes, celles-ci vérifient de manière presque systématique la régularité des indemnités versées aux élus locaux.

Dans certaines situations, plus rares cette fois-ci, le juge financier peut prononcer par un jugement la mise en débet du comptable public.

Pour une illustration récente, on précisera que la Chambre régionale des comptes de la Réunion est venue indiquer que le comptable de la commune du Port avait manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dette au regard de l'exactitude des calculs de la liquidation des indemnités des élus.

Dans cette affaire, le conseil municipal de la commune du Port, avait décidé de majorer les indemnités de fonction du maire et de ses adjoints en utilisant les possibilités prévues par l'article L. 2123-22 du Code général des collectivités territoriales [N° Lexbase : L4557MBE](#), en particulier le 5° dudit article. Cette majoration est ouverte aux communes qui perçoivent la dotation de solidarité urbaine. Or, les communes ultramarines ne perçoivent plus cette dotation depuis 2013 mais une autre dotation, de sorte que le comptable a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire en application des dispositions de l'article 60-1 de la loi du 23 février 1963 [\[16\]](#).

[\[1\]](#) CE, 4 mai 1934, Syndicat des contribuables arrondissement Aix-en-Provence, Lebon, p. 528

[\[2\]](#) CGCT, art. L. 2123-20 pour les communes, L. 3123-15-1 [N° Lexbase : L6911174](#) pour les départements, L. 4135-15-1 [N° Lexbase : L6537A7A](#) pour les régions, L. 5211-12 pour les EPCI.

[\[3\]](#) CE, 5 mars 1980, n° 10954 [N° Lexbase : A7472AIL](#), Lebon T. p. 626.

[\[4\]](#) Site du ministère des Collectivités locales.

[5] CE, 3 juin 1996, n° 168588 [N° Lexbase : A9900ANY](#).

[6] CE, 19 février 1993, n° 118161 [N° Lexbase : A8508AM3](#) ; QE n° 13485 de M. Jean Louis Masson, JO Sénat, 5 août 2004, p. 1766, réponse publ. 14 octobre 2004, p. 2340, 12ème législature [N° Lexbase : L9274KNS](#).

[7] CGCT, art. L. 2123-22.

[8] CGCT, art. L. 2123-23 [N° Lexbase : L4856LUE](#), L. 3123-17 [N° Lexbase : L1277LDN](#), L. 3632-4 [N° Lexbase : L9482LHN](#), L. 4135-17 [N° Lexbase : L9481LHM](#), L. 4422-46 [N° Lexbase : L2993LBH](#), L. 5211-12, L. 7125-20 [N° Lexbase : L9479LHK](#), L. 7227-20 [N° Lexbase : L9478LHI](#), et L. 7227-21 [N° Lexbase : L9477LHH](#).

[9] CAA Nancy, 30 mars 2017, n° 16NC00865 [N° Lexbase : A0337UTN](#).

[10] CE, 24 juillet 2019, n° 411004 [N° Lexbase : A4208ZLG](#).

[11] QE n° 24986 de M. Remiller Jacques, JOANQ, 22 septembre 2003, p. 7221 , réponse publ. 20 janvier 2004, p. 516, 12ème législature [N° Lexbase : L5957MKT](#).

[12] CGCT, art. L. 2123-24-1-1 [N° Lexbase : L4858LUH](#), L. 3123-19-2-1 [N° Lexbase : L4885LUH](#), L. 4135-19-2-1 [N° Lexbase : L4899LUY](#) et L. 5211-12-1 [N° Lexbase : L4916LUM](#).

[13] CE, 21 septembre 2020, n° 426376 [N° Lexbase : A43173UG](#).

[14] CE, 1^{er} juillet 2022, n° 452223 [N° Lexbase : A7756797](#).

[15] CAA Bordeaux, 7 mai 2007, n° 04BX01466 [N° Lexbase : A2300DW4](#).

[15] CRC La Réunion, 6 décembre 2021, [n°-2021-005](#).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par **Marlène Joubier, Avocat associée en droit pénal, Seban Avocats**

Le 12 Décembre 2023

Mots clés : élus • agressions • constitutions de parties civiles • conseil juridique • assistance psychologique

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Face à l'accroissement et à l'aggravation des agressions tant physiques que verbales dirigées contre les élus notamment locaux, une réponse pénale s'impose face aux inquiétudes légitimes de nos serveurs publics.

Dans cette optique, l'arsenal juridique s'enrichit régulièrement de nouvelles dispositions protectrices de leur engagement.

Si la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique [N° Lexbase : L4571LUT](#), avait facilité l'octroi de la protection fonctionnelle des élus, une récente modification législative - consensuelle - codifiée à l'article 2-19 du Code de procédure pénale [N° Lexbase : L6515MGE](#) issue de la loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 [N° Lexbase : L6259MGW](#), a encore davantage renforcé le soutien aux élus, nécessaire à un accomplissement serein de leur engagement public.

I. L'état des lieux

L'actualité s'est encore récemment fait l'écho de violences inouïes commises à l'encontre d'élus, du seul fait de l'exercice de leur mandat électif et de leur engagement politique.

Ces faits relevant principalement des qualifications de violences, d'outrages, d'injures ou de menaces entachent l'accomplissement serein de leur mandat et de leurs missions et accroissent leurs inquiétudes face à ces risques, allant parfois jusqu'à provoquer leur démission, plus par protection que par conviction.

Le rapport du 11 janvier 2023 de Mme Poussier-Winsback, députée rapporteur de la loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 auprès de l'Assemblée nationale - déposé au nom de la Commission des lois - a rappelé les données du ministère de l'Intérieur du 6 octobre 2022 au constat éloquent : « Au cours de l'année 2021, 1 720 atteintes aux élus ont été recensées, soit une augmentation de 35 % par rapport à l'année 2020. Les menaces, injures et outrages sont majoritaires (1 169 faits, soit 68 %) ; les atteintes aux biens représentent 22 % des atteintes (369 faits) et les violences caractérisées environ 10 % (165 faits). Plus de la moitié des atteintes concernent les maires et un peu moins d'un tiers concernent les députés » [\[1\]](#).

Ces actes physiques d'agression qui répondent à la définition de violences volontaires prévues par les dispositions des articles 222-7 [N° Lexbase : L5528AIL](#) et suivants du Code pénal mais également les propos injurieux ou menaçants ou encore les actes d'intimidation et les faits de harcèlement - y compris en ligne - méritent de faire l'objet d'une dénonciation systématique auprès de l'autorité judiciaire - figure incarnée par le Procureur de la République au stade du dépôt de plainte, afin d'espérer une réponse judiciaire, sinon efficace, à tout le moins cohérente.

II. Le dépôt de plainte

Le premier acte juridique à poser à la suite d'une agression qu'elle soit physique ou verbale réside dans le dépôt d'une plainte soit auprès d'un commissariat de police ou d'une gendarmerie, soit directement auprès du Procureur de la République près le tribunal judiciaire territorialement compétent.

Cette plainte qualifiée à ce stade de simple doit, en tout état de cause, être adressée au Parquet de la République par lettre recommandée avec accusé de réception afin de faire courir le délai de trois mois, prévu par les dispositions de l'article 85 du Code de

procédure pénale **N° Lexbase : L7458LPW**.

En effet, à l'issue de ce délai et dans l'hypothèse d'une inertie du Parquet de la République, l'élu pourra déposer une plainte avec constitution de partie civile entre les mains du Doyen des juges d'instruction près le tribunal judiciaire territorialement compétent.

Dans l'hypothèse où l'auteur des faits aurait pu être identifié et que les éléments de preuve rassemblés (extraits des caméras de vidéoprotection, attestation de témoins etc.) pour le confondre seraient suffisants, la délivrance d'une citation directe pourrait également être envisagée ; cette procédure est toutefois conditionnée par le dépôt d'une consignation de partie civile à la charge de l'élu victime.

La démarche opportune est donc à apprécier selon les circonstances procédurales et factuelles, afin de privilégier la voie d'action qui, bien que toujours trop lente, présente le plus de célérité ; la voie de la plainte avec constitution de partie civile échappe bien souvent à ce critère.

Précisons que le dépôt de plainte n'est pas soumis aux critères de recevabilité de la constitution de partie civile et ne s'y substitue pas.

III. Les constitutions de parties civiles

A. La constitution de partie civile de l'élu victime

En cas de citation de(s) auteur(s) d'infractions devant le tribunal correctionnel ou de police, l'élu dispose de la faculté de se constituer partie civile à l'audience de jugement dont il sera avisé en amont par les services du greffe.

La recevabilité de cette démarche est conditionnée par les critères figurant à l'article 2 du Code de procédure pénale **N° Lexbase : L9908IQZ** qui dispose que « l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction ». S'agissant des postes de préjudices dont l'indemnisation peut être sollicitée, l'article 3 du même code **N° Lexbase : L9886IQ9** précise que « l'action civile peut être exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction. Elle sera recevable pour tous chefs de dommages, aussi bien matériels que corporels ou moraux, qui découleront des faits objets de la poursuite ».

Sur le fondement de ces deux articles combinés, un élu victime de faits de violences, de harcèlement, d'outrages ou d'injures dispose de la faculté de se constituer partie civile devant la juridiction pénale – tribunal correctionnel pour les délits et tribunal de police pour les faits qui revêtiraient une qualification contraventionnelle.

Sur le plan procédural, cette constitution de partie civile peut prendre la forme d'une comparution à l'audience de l'élu assisté ou non d'un conseil, de sa représentation par un avocat **[2]** ou par l'envoi d'une correspondance « par lettre recommandée avec avis de réception, par télécopie ou par le moyen d'une communication électronique parvenue au tribunal vingt-quatre heures au moins avant la date de l'audience », en vertu de l'article 420-1 du Code de procédure pénale **N° Lexbase : L7388LPC**. Notons que « lorsqu'elle est faite avant l'audience, la déclaration de partie civile doit préciser l'infraction poursuivie et contenir élection de domicile dans le ressort du tribunal saisi, à moins que la partie civile n'y soit domiciliée » **[3]**.

Il existe, par ailleurs, une autre possibilité de se constituer partie civile – peu usitée en revanche – qui consiste à formuler « avec l'accord du procureur de la République » des demandes de dommages et intérêts au cours de l'enquête de police, auprès d'un officier ou d'un agent de police judiciaire, qui en dresse procès-verbal. L'article 420-1 du Code de procédure pénale précise que « cette demande vaut constitution de partie civile si l'action publique est mise en mouvement et que le tribunal correctionnel ou de police est directement saisi ».

En tout état de cause, la constitution de partie civile doit formellement intervenir avant les réquisitions du ministère public à l'audience et ne peut intervenir, pour la première fois, en cause d'appel.

Il importe de joindre à toute demande indemnitaire, tout élément justifiant des préjudices subis. Dans l'hypothèse où l'élu n'en dispose pas au jour de l'audience, il peut solliciter le renvoi du dossier sur l'action civile – de droit lorsqu'il émane d'une partie civile, comme le prévoit l'article 464 du Code de procédure pénale **N° Lexbase : L9941IQA**. En cas de violences ayant entraîné des dommages corporels, une expertise médico-légale peut être sollicitée du Tribunal, afin de déterminer l'ampleur du préjudice.

B. L'élargissement récent de la recevabilité des constitutions de parties civiles par la loi n°2023-23 du 24 janvier 2023 pour les infractions commises au préjudice d'un élu local

L'assemblée qui porte la voix des collectivités territoriales – le Sénat – a récemment renforcé le soutien et l'accompagnement des élus locaux, victimes d'agressions, dans le cadre de la procédure pénale, en élargissant les possibilités de constitutions de parties civiles devant le tribunal, au-delà de l'élu, première victime de l'infraction.

Ainsi, la loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 – adoptée à l’unanimité et sans modification par les députés – permet désormais aux associations d’élus, aux assemblées d’élus ainsi qu’aux collectivités locales de se constituer partie civile aux côtés de l’écu, victime de l’agression, sans se heurter à un risque d’irrecevabilité de leur constitution de partie civile. Les seules conditions requises sont : être reconnue d’utilité publique depuis au moins cinq ans, proposer dans ses statuts la défense des intérêts des élus et avoir l’accord de l’écu agressé. Jusqu’à présent, seules les associations départementales affiliées à l’Association des maires de France étaient recevables à y procéder.

Ainsi, l’article 2-19 du Code de procédure pénale prévoit désormais que peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile :

« 1° Pour les élus municipaux, l’Association des maires de France, toute association nationale reconnue d’utilité publique ou régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans dont les statuts se proposent d’assurer la défense des intérêts de ces élus et, sous les mêmes conditions, toute association départementale qui lui est affiliée ;

2° Pour les élus départementaux, l’Assemblée des départements de France ainsi que toute association nationale reconnue d’utilité publique ou régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans dont les statuts se proposent d’assurer la défense des intérêts de ces élus et, sous les mêmes conditions, toute association qui lui est affiliée ;

3° Pour les élus régionaux, territoriaux et de l’Assemblée de Corse, Régions de France ainsi que toute association nationale reconnue d’utilité publique ou régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans dont les statuts se proposent d’assurer la défense des intérêts de ces élus et, sous les mêmes conditions, toute association qui lui est affiliée ;

4° Au titre d’un de ses membres, le Sénat, l’Assemblée nationale, le Parlement européen ou la collectivité territoriale concernée. »

Cette avancée législative – précisée dans son application par la circulaire du 10 février 2023 [4] – permet dorénavant aux élus de sortir d’un certain isolement devant le tribunal qui devra également statuer sur d’éventuelles demandes indemnitaires corroboratives de celles que l’écu serait amené à solliciter lui-même, bien que l’octroi d’une indemnisation à une assemblée ou une association d’élus n’est pas évident. Par un arrêt en date du 5 avril 2016, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a, en effet, cassé un arrêt de la cour d’appel de Paris qui avait alloué à titre de dommages et intérêts un montant d’un euro à l’Assemblée nationale pour des faits de rébellion commis au préjudice d’un de ses agents – personne chargée d’une mission de service public – au motif que « le préjudice invoqué par l’Assemblée nationale ne pouvait résulter directement de l’infraction de rébellion reprochée au prévenu » ; la recevabilité de sa constitution de partie civile n’avait toutefois pas été remise en cause [5].

C. L’élargissement du champ des infractions concernées

Le champ des infractions concernées par ces nouvelles possibilités de constitutions de parties civiles des assemblées et association d’élus a été élargi à l’ensemble des crimes et délits contre les personnes et contre les biens, aux atteintes à l’administration publique commises par les particuliers et aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse **N° Lexbase : L7589AIW**. Auparavant, l’article 2-19 du Code de procédure pénale ne permettait la constitution de partie civile que pour les infractions d’ « injures, d’outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions ».

D. L’application aux infractions commises à l’encontre des proches des élus

La loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 a, par ailleurs, étendu la protection aux proches des élus en élargissant le champ d’application des constitutions de parties civiles des associations et assemblées pour les infractions commises au préjudice du « conjoint, du concubin, du partenaire d’un pacte civil de solidarité, des ascendants ou descendants en ligne directe et de toute autre personne vidant habituellement » à son domicile « en raison des fonctions exercées par l’écu ou de son mandat » [6].

IV. L’automatisme de la protection de la collectivité pour les élus victimes d’agressions

L’article L. 2123-35 du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L4227MGN** relatif à la protection par la collectivité des élus, victimes d’agressions, dispose : « Le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation bénéficient, à l’occasion de leurs fonctions, d’une protection organisée par la commune conformément aux règles fixées par le Code pénal, les lois spéciales et le présent code.

La commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l’occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. (...)

La commune est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l’écu intéressé. Elle dispose en outre aux mêmes fins d’une action directe qu’elle peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale ».

À ce titre, toutes les communes sont tenues de souscrire un contrat d’assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de cette protection (conseil juridique, assistance psychologique, etc.). Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le
Copyright Lexbase p. 16/35

montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État.

Afin d'éviter l'inertie des autorités judiciaires et faciliter, sinon la priorité, à tout le moins la célérité du traitement de leur plainte, il importe que les élus mettent en œuvre les moyens d'action à leur disposition et bénéficient de l'accompagnement et du soutien des associations qui les entourent et des assemblées auxquelles ils appartiennent, devant les juridictions pénales.

[1] **Rapport** enregistré à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2023.

[2] CPP, art. 418 **N° Lexbase : L3825AZP**.

[3] CPP, art. 420 **N° Lexbase : L3826AZQ**.

[4] **Circulaire** Crim 2023 - 03 / H2 - 10 février 2023.

[5] Cass. crim. 5 avril 2016, n° 15-80.917, F-D **N° Lexbase : A1730RC3**.

[6] CPP, art. 2-19.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par **Elise Humbert, Avocate directrice, Seban Avocats**

Le 13 Décembre 2023

Mots clés : élus locaux • formation • droit individuel à la formation • compte de formation • organisme de formation

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Il y a quelques mois – en avril 2023 – une sénatrice du Bas-Rhin interpellait le Gouvernement, par la voie d’une question ministérielle, sur les données issues du site internet de la Caisse des dépôts révélant, qu’entre 2022 et 2021, une baisse de la demande de formation des élus locaux, au titre du droit individuel à la formation des élus (ci-après DIFE) avait pu être observée [\[1\]](#).

À cette occasion, l’élue parlementaire évoquait notamment un cadre juridique et opérationnel particulièrement complexe, de nature à décourager les élus locaux du bénéfice de ce droit à la formation.

Un constat similaire avait déjà été dressé en janvier 2020, dans un rapport établi conjointement par l’Inspection générale de l’administration et l’Inspection générale des affaires sociales [\[2\]](#), au sein duquel, il était précisément signalé « une formation des élus locaux demeurée embryonnaire, malgré des dispositions législatives toujours plus incitatives ».

L’une des principales recommandations formulées dans ce rapport se concentrait alors sur une simplification du cadre juridique applicable et des démarches à accomplir pour les élus bénéficiaires, via notamment la fusion des deux dispositifs existants, en faveur d’un compte de formation de l’ élu local (CFEL) unique, grâce auquel chaque élu aurait une connaissance précise et globale de ses droits à formation.

Reste qu’une telle proposition n’a pas été retenue par le Gouvernement, à l’occasion de la dernière réforme d’ampleur portant sur la formation des élus locaux et fondant le cadre juridique aujourd’hui applicable, soit les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021, portant réforme de la formation des élus locaux [N° Lexbase : L8723LZ4](#) et n° 2021-71 du 27 janvier 2021, portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie [N° Lexbase : L9914LZ9](#), prises sur le fondement de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, habilitant le Gouvernement à légiférer en la matière par voie d’ordonnance [N° Lexbase : L4571LUT](#).

De sorte qu’à ce jour, la cohabitation perdure entre le DIFE, d’une part, et un droit à la formation financé par les collectivités territoriales, d’autre part, occasionnant encore certaines confusions, voire une méconnaissance des élus locaux des conditions d’exercice de ce droit à la formation.

Par suite, afin de synthétiser et de clarifier, autant que possible, le cadre juridique et opérationnel applicable à date, seront détaillés ici, et successivement, les obligations incombant aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FC) en matière de droit à la formation des élus locaux (I), puis les droits corrélés des élus locaux ainsi que les modalités pratiques de leur mise en œuvre (II)

I. Les obligations et prérogatives des collectivités territoriales et EPCI s’agissant du droit à la formation des élus locaux

Pour garantir l’effectivité du droit à la formation des élus locaux, plusieurs obligations s’imposent aux collectivités territoriales et EPCI-FC (A) et plusieurs prérogatives leur sont également octroyées (B).

A. Les obligations des collectivités territoriales et EPCI s’agissant du droit à la formation des élus locaux

- **L’obligation de recouvrer les cotisations des élus locaux**

En premier lieu, pour assurer le financement de ce droit à la formation des élus locaux, il sera utilement rappelé qu'il appartient aux collectivités territoriales et aux EPCI-FC de prélever un pourcentage des indemnités de fonction des élus locaux (en l'occurrence au moins 1% en application de l'article D. 1621-13 du Code général des collectivités territoriales) et de le reverser au DIFE selon un rythme variable en fonction des montants concernés (annuel, trimestriel ou mensuel).

- **L'obligation d'allouer un budget suffisant à la formation des élus locaux**

En second lieu, les collectivités territoriales et les EPCI-FC sont tenus d'allouer à la formation des élus locaux un budget insusceptible d'être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant ni d'être supérieur à 20 % de ce même montant [3].

Les textes précisent encore expressément que ces crédits liés à la formation des élus constituent, pour les collectivités territoriales et les EPCI-FC, une dépense obligatoire (CGCT, art. L. 2321-2 3° **N° Lexbase : L3035LCE**).

Ce budget peut être employé pour :

- financer des formations proposées et organisées directement par la collectivité territoriale ou l'EPCI-FC ;
- financer des formations relatives à l'exercice du mandat d'élu local suivies à titre individuel par les élus ;
- co-financer des formations suivies par les élus au titre de leur DIFE ;
- ou encore, compenser les pertes de revenus subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation dans les limites fixées par la réglementation (18 jours par élu et par mandat et dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure) [4].

Chaque année, un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées doit être annexé au compte administratif et donner lieu à un débat.

- **Les obligations spécifiques lors de la première année suivant l'élection**

En troisième lieu, les collectivités territoriales et les EPCI-FC sont soumis à certaines obligations complémentaires, lors de la première année suivant le renouvellement de leur organe délibérant.

Plus particulièrement, une formation doit obligatoirement être organisée au cours de la première année de mandat pour tous les élus ayant reçu une délégation [5].

Ces formations doivent obligatoirement être organisées, *via* le recours à un organisme public ou privé, titulaire d'un agrément préalable du ministre chargé des Collectivités territoriales délivré après avis du Conseil national de la formation des élus locaux, conformément aux dispositions de l'article R. 1221-12 du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L4979L48**.

La liste de ces organismes habilités est disponible et actualisée en temps réel sur le site du Conseil national de la formation des élus locaux [6]. À noter que l'obligation de la collectivité procède bien de l'organisation de la formation et non de la participation des élus concernés à ladite formation.

Au demeurant, les collectivités et EPCI-FC sont encore tenus, dans les trois mois suivant leur renouvellement, de délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres et, par suite, de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Ce faisant, il s'agit principalement de permettre auxdits élus d'être pleinement informés sur ce droit à la formation et sur les conditions de son exercice.

De façon particulière, il sera noté, encore, que les communes membres sont tenues dans les 6 mois qui suivent leur renouvellement, de se prononcer sur l'opportunité de confier la formation de ses élus à l'EPCI-FC dont elles relèvent (CGCT, art. L. 2123-14 **N° Lexbase : L8873LZN**).

B. Les prérogatives complémentaires des collectivités territoriales et EPCI-FC s'agissant du droit à la formation des élus locaux

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les collectivités territoriales et les EPCI-FC disposent, en outre, de la faculté d'abonder le DIFE de leurs élus, afin de leur permettre de financer plus aisément les formations liées à l'exercice de leur mandat local.

Cette possibilité, prévue par le Code général des collectivités territoriales [7], implique néanmoins, au préalable, le vote d'une délibération par l'organe délibérant pour en déterminer le cadre.

Au sein de cette délibération, devront ainsi être précisés le champ des formations ouvrant droit à cette participation, le montant maximal alloué, le nombre de formation finançable par élu ainsi que, le cas échéant, les critères d'obtention de ce cofinancement.

L'on peut noter, conformément aux dispositions de l'article D. 1621-15 du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L0773MAU**, qu'en cas de cofinancement, la part des frais pédagogiques de la formation financée par le fonds du droit individuel à la formation des élus locaux ne peut être inférieure à 25 %.

Autrement dit, la collectivité ou l'EPCI ne peut jamais financer plus de 75 % de la formation d'un élu local relevant du DIFE.

Le cadre juridique applicable aux collectivités et EPCI-FC en matière de formation des élus locaux ayant été précisé, reste donc désormais à appréhender ce sujet au prisme des droits desdits élus et des conditions de leur exercice.

II. Le droit à la formation des élus locaux et les conditions de son exercice

Ainsi qu'il l'a été évoqué *supra*, le droit à la formation des élus locaux se matérialise à travers deux dispositifs distincts ayant chacun leurs modalités d'exercice propres exposées ci-après (A et B), ainsi que par des mesures facilitatrices de nature à encourager son recours par les élus concernés (C).

A. Le droit à des formations financées voire organisées directement par leur collectivité territoriale ou EPCI-FC de rattachement

En premier lieu, les élus locaux peuvent bénéficier de formations directement organisées ou financées par leurs collectivités ou EPCI-FC de rattachement, dans le cadre détaillé au sein des développements qui précèdent (I).

Pour ce faire et dans les conditions prévues par la délibération afférente de leur organe délibérant, les élus concernés, peuvent :

- soit s'inscrire à une formation leur étant proposée ;
- soit solliciter le financement d'une formation de leur choix, sous réserve qu'elle porte sur l'exercice de leur mandat et qu'elle soit dispensée par un organisme agréé par le ministère chargé des collectivités territoriales.

Bien qu'il s'agisse d'une dépense obligatoire, l'élu ne peut, néanmoins, pas se prévaloir de son droit à la formation pour engager, sous sa propre signature, une dépense liée à sa formation. Il doit donc obtenir une autorisation de l'ordonnateur avant de s'inscrire. Ce faisant, un contrat sera alors établi entre l'organisme choisi et la collectivité territoriale ou l'EPCI-FC permettant ensuite la facturation de la prestation sur présentation d'une attestation de service fait.

L'on peut noter que si cette formalité liminaire est obligatoire, il n'en demeure pas moins que les possibilités de refus par la collectivité de ce financement d'une formation répondant aux deux conditions précitées, sont très limitées.

Un élu local ne saurait, en effet, se voir opposer un refus de financement parce qu'un autre organisme proposerait une formation équivalente à un prix inférieur **[8]** (sous réserve néanmoins que le prix ne soit pas excessif et que le plafond des crédits autorisés ne soit pas dépassé).

De même, un refus de financement ne saurait être opposé à l'élu motif pris de ce que la formation ne correspondrait pas exactement à ses fonctions particulières ou à l'appartenance à une commission spécifique **[9]**.

B. Le droit individuel à la formation des élus locaux

Distinct donc du droit à la formation organisé et financé par les collectivités et EPCI-FC, la mise en œuvre du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE), est issue de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat **N° Lexbase : L2830I8C**, applicable depuis le 1^{er} janvier 2016.

Concrètement, il est mis en œuvre à travers une plateforme dédiée gérée par la Caisse des dépôts et des consignations (Mon compte Elu **[10]**) sur laquelle une plaquette d'information et d'utilisation est mise à disposition des élus **[11]**.

Contrairement aux formations organisées et financées directement par les collectivités territoriales et les EPCI-FC, le DIFE permet aux élus de bénéficier de formations contribuant à l'acquisition de compétences nécessaires, à leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat (en plus, naturellement, des formations directement liées à l'exercice de leur mandat qui sont également éligibles).

Le compte de formation des élus locaux est abondé de 400 euros par an **[12]**, étant précisé que les droits sont plafonnés à 800 euros depuis l'arrêté du 27 mars 2023 ayant augmenté le montant de ce plafond fixé auparavant à 700 euros **[13]**.

Lorsque le montant DIFE ne permet pas à un élu de financer entièrement une formation, il peut concourir personnellement et/ou utiliser, en complément, un financement de sa collectivité territoriale ou de son EPCI-FC (pour une formation portant sur l'exercice de son mandat et dans les conditions précisées au point B) ou les droits à formation, qu'il détient, au titre de son compte personnel de formation (CPF).

En tout état de cause, toutes les formalités liées à une inscription à une formation au titre du DIFE, sont réalisées directement sur la plateforme (y compris le règlement d'un apport personnel).

C. Les mesures facilitatrices au bénéfice par les élus locaux de leur droit à la formation

En dernier, lieu, seront utilement signalées les mesures facilitatrices et concrètes de nature à encourager le recours à ce droit à la formation des élus locaux, soit :

- le droit à un congé de 18 jours par élu et par mandat pour bénéficier de ces actions de formation (indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures) [\[14\]](#) ;
- le droit à un remboursement par la collectivité des pertes de revenus subies en raison de la participation à une formation liée à l'exercice du mandat, plafonné néanmoins à 1,5 fois la valeur horaire du SMIC par heure de formation et sur présentation d'un justificatif de perte de revenus [\[15\]](#) ;
- la possibilité d'être remboursé également des frais de transport et de séjour engagés pour participer à ces formations, selon les montants fixés par l'arrêté du 3 juillet 2006 (appliqués aux fonctionnaires civils de l'État) [\[16\]](#) ;
- la possibilité d'annuler une inscription à une formation relevant du DIFE, directement sur la plateforme dédiée jusqu'à 7 jours avant le début de la formation, sans conséquence sur les droits acquis.

Reste que manifestement et s'il l'on s'en tient au propos introductif révélant des chiffres de recours à la formation en forte baisse, lesdites mesures ne suffisent pas à garantir un recours effectif à ce droit par ses bénéficiaires. À date, aucune évolution complémentaire du dispositif actuel n'a cependant été annoncée.

[\[1\]](#) QOSD n° 0453S de Mme SCHZLK Elsa, JO Sénat, 23 février 2023, p. 1267 , réponse publ. 14 avril 2023, p. 3829, 16ème législature [N° Lexbase : L5959MKW](#).

[\[2\]](#) [IGAS](#), La formation des élus locaux, janvier 2020.

[\[3\]](#) CGCT, art. L. 2123-14 [N° Lexbase : L8873LZN](#), L. 3123-12 [N° Lexbase : L8879LZU](#), L. 4135-12 [N° Lexbase : L8896LZI](#), L. 7125-14 [N° Lexbase : L8883LZZ](#) et L. 7227-14 [N° Lexbase : L8888LZ9](#).

[\[4\]](#) CGCT, art. L. 2123-14, L. 3123-12, L. 4135-12, L. 7125-14 et L. 7227-14.

[\[5\]](#) CGCT, art. L. 2123-12 [N° Lexbase : L4555MBC](#), L. 3123-10 [N° Lexbase : L8876LZR](#), L. 4135-10 [N° Lexbase : L8878LZT](#), L. 7125-12 [N° Lexbase : L8898LZL](#) et L. 7227-12 [N° Lexbase : L8886LZ7](#).

[\[6\]](#) Conseil national de la formation des élus locaux, [site](#) Collectivités locales.gouv.fr.

[\[7\]](#) CGCT, art. L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10, L. 7125-12 et L. 7227-12.

[\[8\]](#) CAA Bordeaux, 9 novembre 2010, n° 10BX00359 [N° Lexbase : A303218S](#).

[\[9\]](#) CAA Marseille, 18 juin 2002, n° 99MA02405 [N° Lexbase : A4581AZP](#).

[\[10\]](#) Mon Compte Elu, [site](#) Mon Compte Formation.

[\[11\]](#) *Idem*.

[\[12\]](#) Arrêté du 12 juillet 2021, portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux (NOR : TERB2118532A) [N° Lexbase : L2291L7Y](#).

[\[13\]](#) Arrêté du 27 mars 2023, modifiant l'arrêté du 12 juillet 2021 modifié portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux (NOR : IOMB2305688A) [N° Lexbase : L2924MHR](#).

[\[14\]](#) CGCT, art. L. 2123-13 [N° Lexbase : L8626AAQ](#), L. 3123-11 [N° Lexbase : L6913178](#), L. 4135-1, L. 7125-13 [N° Lexbase : L9287KT7](#) et L. 7227-13 [N° Lexbase : L9427KTC](#).

[\[15\]](#) CGCT, art. L. 2123-14, L. 3123-12, L. 4135-12, L. 7125-14 et L. 7227-14.

[\[16\]](#) Arrêté du 3 juillet 2006, fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État (NOR : BUDB0620004A) [N° Lexbase : L1617HK4](#).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par Vincent Cadoux, Seban Avocats

Le 13 Décembre 2023

Mots clés : emplois de cabinet • déontologie • recrutement • collaborateurs des élus • égalité professionnelle

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Les collaborateurs de cabinet et les agents recrutés sur emploi fonctionnel sont les plus proches collaborateurs des élus, et notamment du chef de l'exécutif. Leur relation de travail ne peut exister que tant qu'une entente et une confiance importante existent entre l' élu et ses agents. Elle ne peut persister une fois qu'elles ont disparu. Pour cette raison, le droit positif a eu tendance à accorder une importante latitude à l'autorité territoriale dans le recrutement, et la fin de fonctions de ces collaborateurs.

Mais cette tendance est désormais, à bien des égards, nuancée par d'autres impératifs qui rythment désormais la puissance politique et la vie politique locale. D'une part, l'exigence d'éthique et de transparence de la vie publique a conduit à renforcer les contraintes déontologiques qui encadrent ces recrutements, et avec elle le risque pénal qui en impose le respect. D'autre part, le droit des agents publics s'est enrichi de nécessaires garanties qui ont inévitablement infusé le régime juridique applicable aux collaborateurs de cabinet et aux emplois de direction.

Sans pouvoir être exhaustif sur le régime juridique qui s'applique à ces agents, il s'agit de revenir sur les points saillants du régime juridique applicable au recrutement (I) et à l'éviction de ces agents (II), car c'est là où l' élu sera le plus impliqué, et donc le plus exposé.

I. Le recrutement

A. La création des emplois de cabinet

La strate territoriale détermine le nombre de collaborateurs de cabinet que peut recruter l'autorité territoriale [1] : un seul collaborateur en dessous de 20 000 habitants, deux en dessous de 40 000, puis un collaborateur par tranche de 45 000 (jusqu'à 400 000), puis de 80 000. Pour les établissements publics, c'est le nombre d'agents employés, avec un seuil de 200 agents, qui déterminera si le président peut disposer d'un ou deux collaborateurs.

Le décret du 16 décembre 1987 impose une validation budgétaire préalable par l'organe délibérant de la collectivité [2], et donc, formellement, que cet organe décide du nombre d'emplois effectivement créés et de la rémunération qui pourra leur être versée [3].

L'enjeu autour de cette limite d'emploi a été récemment renouvelé par le juge pénal. Le tribunal judiciaire de Paris a en effet condamné le chef d'un exécutif territorial, pour détournement de fonds publics pour l'emploi de collaborateurs de cabinet au-delà de la limite autorisée pour un tel département [4]. Pour le considérer, la chambre régionale des comptes, puis le tribunal a considéré que l'ensemble des emplois qui se trouvaient directement rattachés aux élus ou au cabinet devaient être regardés comme des collaborateurs de cabinet, y compris les emplois dépourvus de toute mission politique (chauffeurs, secrétaires).

À rebours de la jurisprudence appliquée jusqu'alors par le juge administratif, qui tendait à écarter la qualification d'emploi de cabinet pour éviter que leur statut précaire ne s'applique trop aisément aux agents [5], le juge pénal a donc retenu une interprétation très formaliste, reposant essentiellement sur le rattachement hiérarchique formel des emplois de cabinet.

Il faut donc non seulement veiller à ne pas dépasser la limite fixée par les dispositions précitées, mais également à ce qu'aucun autre agent de la collectivité ne puisse - notamment du fait de son rattachement hiérarchique à un élu ou au cabinet, et alors même que ses missions n'ont aucun caractère politique - être considéré comme un collaborateur de cabinet.

B. La déontologie

Les évolutions, engagées par la loi sur la transparence de la vie publique [6] et celle relative à la déontologie des agents publics [7] ont notamment imposé des obligations déclaratives aux agents les plus exposés à des risques de conflits d'intérêts et d'atteinte à la probité (1), ainsi qu'un contrôle préalable de l'existence de conflit d'intérêts pour les personnels issus du secteur privé (2).

1) Les déclarations

Les agents recrutés sur un emploi de direction au sein d'un département, d'une région, d'une commune ou d'un EPCI de plus de 40 000 habitants, et établissements publics assimilés, doivent transmettre à leur hiérarchie établie une déclaration d'intérêts [8].

Cette obligation est renforcée, s'agissant des collaborateurs de cabinet des communes ou EPCI de plus de 20 000 habitants, ainsi que ceux des départements et Région, puisqu'outre la déclaration d'intérêt, ils doivent s'acquitter d'une déclaration de situation patrimoniale, laquelle, en plus de l'autorité territoriale, doit être communiquée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les deux mois de leur entrée en fonction [9].

La collectivité est alors tenue d'examiner l'existence éventuelle d'un conflit d'intérêts. C'est donc elle, et non seulement l'agent, qui portera la responsabilité de l'existence d'un tel conflit si elle ressortait de cette déclaration et qu'elle n'en a pas tiré les conséquences nécessaires, en prévoyant le départ de l'agent, voire en renonçant au recrutement.

2) Le contrôle préalable à la nomination

Lorsque le recrutement implique, dans les cas précités, une déclaration d'intérêt et que si l'agent recruté a exercé, avant son recrutement, une **activité privée lucrative**, l'autorité territoriale devra également procéder à un contrôle déontologique préalable à la nomination [10].

Lorsqu'il s'agit de la nomination du directeur général des services des régions, départements et communes et EPCI de plus de 40 000 habitants, ce contrôle sera en revanche exercé directement par la HATVP [11], mais c'est à la collectivité de veiller à la saisir.

Ce contrôle impliquera d'examiner si l'activité qu'exerce ou a exercé l'intéressé « risque de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de le mettre en situation de méconnaître tout principe déontologique [...] ou de commettre les infractions prévues à l'article 432-12 du Code pénal ».

Il s'agira d'examiner si l'activité exercée par l'agent dans le secteur privé risque de le placer, dans l'exercice de ses fonctions publiques, dans une situation de conflit d'intérêts, c'est-à-dire une situation d'interférence entre ses fonctions publiques, et les intérêts attachés à son ancienne activité. Il en ira ainsi dès lors que, par exemple, l'agent sera amené à interagir avec l'entité qui l'employait ou auprès de laquelle il exerçait son activité, le Conseil d'État considérant que « le lien entre un agent et une entité privée pouvant perdurer au-delà des liens matériels qui les ont fait naître, de sorte que la seule circonstance que le lien soit rompu ne suffit pas à écarter tout risque d'intéressement » [12].

Ce contrôle déontologique n'est pas qu'une formalité. Le conflit d'intérêts des agents d'un tel niveau peut engager la responsabilité de la collectivité qui l'emploie, compromettre la légalité des décisions qu'il prend, et même l'exposer à un risque pénal.

C. Les règles liées à la personne recrutée

Deux règles nuancent le pouvoir discrétionnaire de recrutement sur ces emplois. Les liens familiaux limitent la possibilité de recrutement des collaborateurs de cabinet (1). Les objectifs d'égalité professionnelle, en se renforçant prochainement, vont constituer également une contrainte importante (2).

1) L'interdiction et la déclaration d'emploi de certaines personnes comme collaborateur de cabinet

L'autorité territoriale ne peut compter parmi les membres de son cabinet, son conjoint, partenaire de PASC ou concubin, ses parents ou les parents de ce dernier, ou leurs enfants [13].

Les sanctions de cette règle sont radicales : le contrat conclu en méconnaissance de cette règle est rompu de plein droit [14], sans procédure de licenciement, et l'autorité territoriale doit restituer à la collectivité les sommes versées au collaborateur, sans pouvoir exiger leur remboursement auprès de ce dernier [15].

Enfin, la violation de cette interdiction est une infraction pénale, susceptible d'être punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende [16], sans préjudice des autres infractions que le recrutement peut par ailleurs caractériser (concussion, corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts [17]).

Par ailleurs, le recrutement d'autres membres de la famille de l'autorité territoriale est également encadré par une obligation d'information directe auprès de la HATVP [18] : il s'agit des frères, sœurs ou de leurs conjoints, de leur enfant, de l'ancien conjoint et de leurs enfants, frères et sœurs, et enfin des frères et sœurs des personnes concernées par l'interdiction d'emploi.

Si ces recrutements ne sont donc pas interdits, la loi elle-même rappelle toute la précaution qu'ils doivent impliquer, en soulignant que l'existence de la déclaration ne prémunit nullement le recruteur qu'elles caractérisent l'une ou plusieurs des infractions pénales précitées [19].

2) Les obligations liées à l'égalité professionnelle

L'article L. 132-5 du Code général de la fonction publique N° Lexbase : L2459MIW impose aux régions, départements et commune de plus de 40 000 habitants, qui disposent d'au moins trois emplois fonctionnels [20], de nommer, sur les emplois de direction de la collectivité, au moins 40 % de personne de chaque sexe. Pour l'heure, la méconnaissance de l'obligation est assortie d'une obligation de contribution [21] d'un montant compris entre 50 000 euros et 90 000 euros en fonction de la strate dont relève la collectivité [22].

L'enjeu de cette obligation va toutefois se renforcer avec la loi du 19 juillet 2023 [23]. À compter du 1^{er} janvier 2026, la proportion de nomination va passer de 40 à 50 %. Surtout, le nouvel article L. 132-9-1 du Code général de la fonction publique N° Lexbase : L2464MI4 imposera, à compter du 1^{er} janvier 2027, une proportion de 40 % dans l'occupation des postes (et non plus seulement de nomination), qui sera sanctionnée par une pénalité (et non plus une simple contribution), susceptible d'être très élevée, puisqu'elle pourra aller jusqu'à 1% de la masse salariale.

II. L'éviction

Parce que le droit positif octroie à l'autorité territoriale une importante latitude pour mettre fin aux fonctions de ses plus proches collaborateurs, Les motifs d'éviction sont plus larges que les seules fautes disciplinaires ou insuffisances professionnelles, et la plupart des garanties classiques (reclassement, commission paritaire) sont inopposables. Le risque serait néanmoins de confondre cette latitude avec un pouvoir discrétionnaire. La fin de fonction de ces agents est encadrée par certaines règles procédurales (A), et implique certaines précautions quant au motif employé (B).

A. La procédure

Le respect des droits de la défense et du contradictoire s'impose tout d'abord. Les collaborateurs de cabinet [24] comme les agents occupant un emploi de direction [25] ont droit à un entretien préalable, lors duquel les motifs de la rupture de la relation de travail leur seront exposés. La convocation à cet entretien doit énoncer clairement le motif de l'entretien [26], même si les motifs de la rupture pourront n'être communiqués qu'au jour de l'entretien. Enfin, l'agent doit être informé de son droit à la communication préalable de son dossier, et être mis à même de le consulter, en particulier les pièces sur lesquelles s'appuie la décision de fin de fonction [27].

Les emplois fonctionnels impliquent plusieurs règles procédurales supplémentaires par rapport aux collaborateurs de cabinet. La décharge de fonction ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six mois avant la nomination [28]. L'entretien préalable doit impérativement être mené par l'autorité territoriale en personne, et non par ses délégataires, compte tenu de la nature particulière de ces fonctions [29]. Enfin, l'assemblée délibérante doit être informée de cette décision : la formalité est substantielle [30], et elle déclenche le délai de préavis de trois mois au terme duquel les fonctions prennent fin [31].

B. Le motif d'éviction

L'évidence, tout d'abord : quoique pouvant être très larges, les motifs tirés de considérations discriminatoires entraîneront inévitablement la censure de la décision [32]. Par ailleurs, quels que soient les motifs, ils doivent pouvoir être prouvés, car le juge contrôlera à tout le moins la matérialité des faits [33].

Le niveau de contrôle du juge diffère en revanche légèrement, entre les collaborateurs de cabinet et les emplois fonctionnels.

L'autorité territoriale met « librement » fin aux fonctions des premiers, et le juge ne contrôle donc pas l'appréciation ainsi portée [34]. La seule insatisfaction du maire sur le positionnement du collaborateur [35], ou le fait qu'il estime son comportement inapproprié suffit à justifier la mesure [36].

Par contraste, la décharge d'emploi fonctionnel doit être décidée « dans l'intérêt du service » [37]. Si les motifs sont ainsi susceptibles d'être variés, et peuvent notamment résulter de la rupture de confiance entre l'agent et l'élu, le juge contrôle bel et bien cette appréciation et vérifiera que l'intérêt du service est correctement apprécié. Il vérifiera donc la réelle détérioration de la relation [38] et censurera la décision lorsque cette détérioration n'est pas établie [39].

[1] CGFP, art. L. 333-9 N° Lexbase : L6377MBS et décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales N° Lexbase : L9104HBS, art. 10.

[2] Décret précité du 16 décembre 1987, art. 3.

[3] Bien que non prévue explicitement par le texte, la nécessité d'une validation budgétaire par délibération l'impose, selon une circulaire ministérielle du 23 juillet 2001.

- [4] TJ Paris, 32ème ch., n° 17241000816, 29 mars 2023 [N° Lexbase : A40649TP](#).
- [5] Cf., notamment, CAA Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726 [N° Lexbase : A5298DDL](#) et CAA Lyon, 19 juin 2007, n° 07LY00510 [N° Lexbase : A9275DWG](#).
- [6] Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique [N° Lexbase : L3622IYS](#).
- [7] Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires [N° Lexbase : L7825K7X](#).
- [8] CGFP, art. L. 122-2 [N° Lexbase : L6355MBY](#).
- [9] Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, art. 11, 8°.
- [10] CGFP, art. L. 124-7 [N° Lexbase : L5798MBD](#).
- [11] CGFP, art. L. 124-8 [N° Lexbase : L5796MBB](#).
- [12] CE, 14 octobre 2015, n° 390968 [N° Lexbase : A3734NTH](#), concl. G. Pelissier.
- [13] CGFP, art. L. 333-2 [N° Lexbase : L6421MBG](#).
- [14] CGFP, art. L. 333-2.
- [15] CGFP, art. L. 333-3 [N° Lexbase : L7152MBI](#).
- [16] CGFP, art. L. 333-4 [N° Lexbase : L6422MBH](#).
- [17] CGFP, art. L. 333-6 [N° Lexbase : L5872MB4](#).
- [18] CGFP, art. L. 333-5 [N° Lexbase : L6376MBR](#).
- [19] CGFP, art. L. 333-6.
- [20] CGFP, art. L. 132-7 [N° Lexbase : L6248MBZ](#).
- [21] CGFP, art. L. 132-8 [N° Lexbase : L2463MI3](#).
- [22] Décret n° 2012-601 du 30 avril 2012, relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique [N° Lexbase : L9046IST](#).
- [23] Loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023, visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique [N° Lexbase : L2155MIN](#).
- [24] Décret n° 88-145 du 15 février 1988, relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale [N° Lexbase : L1035G8T](#), art. 42.
- [25] CGFP, art. L. 544-1 [N° Lexbase : L6111MBX](#).
- [26] Décret du 15 février 1988 précité, art. 42 (pour les collaborateurs de cabinet) et CE, 10 novembre 2004, n° 257032 [N° Lexbase : A8942DDK](#), pour les emplois de direction.
- [27] CE, 11 décembre 2000, n° 202573 [N° Lexbase : A1516AIY](#), pour les collaborateurs de cabinet, et CAA Douai, 12 avril 2018, n° 15DA01036 [N° Lexbase : A75027ZU](#).
- [28] CGFP, art. L. 544-1.
- [29] CE, 16 décembre 2013, n° 367007 [N° Lexbase : A7981KSE](#).
- [30] CAA Marseille 6 avril 2004, n° 00MA01485 [N° Lexbase : A3392DGQ](#).
- [31] CGFP, art. L. 544-1, al. 4.
- [32] CGFP, art. L. 131-1 [N° Lexbase : L5800MBG](#).
- [33] CE, 28 décembre 2001, n° 225189 [N° Lexbase : A9553AX4](#).
- [34] CE, 28 décembre 2001, n° 225189.
- [35] CAA Bordeaux, 24 mai 2018, n° 16BX02120 [N° Lexbase : A91607ZB](#).
- [36] CAA Marseille, 5 décembre 2019, n° 18MA02897 [N° Lexbase : A4124Z9M](#).
- [37] CE, 13 juillet 2021, n° 438286 [N° Lexbase : A01844ZT](#).
- [38] CAA Paris, 8 novembre 2004, n° 01PA03601 [N° Lexbase : A1843DGD](#).
- [39] CAA Bordeaux, 12 juin 2001, n° 97BX30716 [N° Lexbase : A2112BEX](#) ; CAA Nancy, 13 avril 2006, n° 02NC01064 [N° Lexbase : A4387DP8](#).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par Agathe Delescluse, Seban Avocats

Le 13 Décembre 2023

Mots clés : remboursement de frais • élus locaux • mandats spéciaux • dépenses exceptionnelles • frais de représentation

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Outre les indemnités de fonctions pouvant être octroyées aux élus, certains frais liés à l'exercice de leur mandat peuvent également être pris en charge par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ces frais sont divers et variés (frais de transport, de nuitée, de repas, frais d'aides à la personne, frais spécifiques liés au handicap de l'élu, etc.) et peuvent représenter, annuellement, des sommes conséquentes pour les collectivités publiques, comme le révèle la récente « affaire » sur le voyage d'Anne Hidalgo, maire de Paris, en Nouvelle-Calédonie et Polynésie.

Le sujet, qui touche à la bonne utilisation des deniers publics, n'est donc pas anecdotique, a fortiori dans un contexte d'exigences croissantes en matière de transparence et de probité des acteurs publics.

À cet égard, les états de frais des élus font l'objet d'un contrôle de plus en plus accru et varié : par les collectivités elles-mêmes, par les administrés et les associations dédiées type ANTICOR, par les chambres régionales des comptes (CRC) dans le cadre des contrôles de la gestion qu'elles opèrent, voire par les juridictions – administratives et pénales.

En effet, s'agissant des collectivités territoriales et EPCI, outre les contrôles internes qu'il convient de mettre en œuvre afin de s'assurer du bien-fondé des demandes de remboursement transmises, le législateur a, en 2019, prévu que, chaque année, est établi un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au sein de l'organe délibérant, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés au sein de la collectivité publique et au sein de tout syndicat mixte ou de toute entreprise publique locale ou filiale d'une de ces entreprises. Cet état est communiqué chaque année aux élus avant l'examen du budget de la collectivité [\[1\]](#).

S'agissant des administrés et associations, le Conseil d'État a récemment jugé que les notes de frais des élus locaux et agents publics sont des documents administratifs communicables sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et a opté pour le principe de l'absence d'anonymisation, facilitant ainsi les démarches du public en ce sens [\[2\]](#).

Au demeurant, la question des remboursements de frais – des élus et des agents – peut être examinée par les CRC, dans le cadre d'un contrôle général de la gestion de la collectivité, voire même d'un contrôle dédié, ainsi qu'en atteste un rapport d'observations définitives récent de la CRC des Hauts-de-France [\[3\]](#).

Enfin, le juge administratif est susceptible d'être saisi de la légalité de délibérations et autres décisions prises en matière de remboursement de frais, de même que le juge pénal, si des irrégularités commises sont susceptibles d'entrer dans le champ d'infractions pénales (détournement de fonds publics, abus de confiance, concussion en particulier).

Dans ce contexte, il est primordial de connaître le cadre légal et réglementaire applicable aux remboursements de frais des élus locaux.

Ces remboursements doivent, comme les indemnités de fonctions susmentionnées, être permis par un texte [\[4\]](#).

C'est le Code général des collectivités territoriales qui fixe, par catégorie de collectivité territoriale et pour les EPCI, les frais susceptibles d'être pris en charge par l'administration.

Il sera ici revenu successivement sur les différentes hypothèses envisagées.

I. Les frais nécessités par l'exécution des mandats spéciaux

Le CGCT prévoit, pour les différentes catégories de collectivités territoriales et les EPCI, la possibilité de rembourser les frais nécessités par l'exécution des mandats spéciaux [5].

A. La définition de la notion

Le dispositif du mandat spécial vise à missionner un ou quelques élus pour qu'il(s) accomplisse(nt) une mission déterminée, dans l'intérêt de la collectivité et qui ne relève pas des activités courantes d'un élu [6].

À titre d'exemple, répondent à ces critères les missions suivantes :

- se rendre à une manifestation réunissant un grand nombre de professionnels de l'agriculture pour l'examen, notamment, de questions relatives à l'installation en agriculture et aux jeunes agriculteurs, sur mandat d'un département qui exerce des compétences en matière agricole, notamment dans ces deux domaines et qui justifie donc d'un intérêt pour participer à cette manifestation [7] ;
- pour un conseiller délégué à l'environnement, visiter des stations d'épuration hors du territoire de la commune [8].

En revanche, il n'y a pas d'intérêt général pour une commune à participer à l'assemblée générale d'un mouvement contre l'adoption d'un projet de traité international [9].

Toujours à titre d'illustration et en complément de ces exemples jurisprudentiels, les services du ministère de l'Intérieur considèrent que « l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition...), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel pour la collectivité (catastrophe naturelle...) peuvent être de nature à justifier l'exercice d'un mandat spécial » [10].

Concrètement, le mandat spécial est octroyé par délibération de l'organe délibérant qui précise l'objet, la durée de la mission ainsi que l'étendue des pouvoirs éventuels du ou des intéressé(s), ainsi que l'identité de ces derniers. Cette délibération doit être, sauf urgence, votée en amont de l'évènement [11].

Une délégation au profit de l'exécutif a été prévue en la matière par la loi dite « 3DS du 21 février 2022 [12].

Il conviendra pour autant d'être attentif à prévenir toute situation de conflit d'intérêts en la matière, lequel est, pour rappel, défini comme « 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 » [13].

En effet, dans une telle situation, les intérêts privés de l'élu bénéficiaire du mandat spécial peuvent interférer avec les intérêts de la collectivité territoriale ou de l'EPCI dès lors qu'il s'agit de rembourser ou non à l'intéressé des frais qu'il prend initialement en charge personnellement.

B. La nature et le montant des frais remboursables

Tout type de dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial est susceptible d'être remboursé.

S'agissant des frais de transports et de nuitées, le Code général des collectivités territoriales [14] renvoie au décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Il s'agit du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 **N° Lexbase : L1684HKL**.

Il revient, en somme, à l'organe délibérant de fixer le moyen de transport retenu en optant pour le tarif le moins onéreux ou le plus adapté à la nature du déplacement, et le remboursement se fait ensuite sur la base des frais réels.

Les élus peuvent en outre prétendre au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement leurs frais de repas et de nuitée nécessités par l'exercice d'un mandat spécial.

Le taux du remboursement forfaitaire est fixé par l'arrêté du 3 juillet 2006, fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006. Le montant du forfait, relativement faible, varie selon la zone géographique.

Enfin, le remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance (SMIC).

C. Les modalités de remboursement

Le remboursement de frais est soumis à la production d'un état de frais, de justificatifs de présence (convocation, attestation de présence, procès-verbaux, feuilles d'émargement...) et des justificatifs des dépenses engagées.

La Cour des comptes a pu être particulièrement regardante sur ce dernier point, estimant que l'élu doit présenter des pièces justificatives complètes et que les factures des agences de voyages mentionnant le nom des personnes bénéficiaires par leurs initiales étaient insuffisantes [15].

Il est également recommandé de faire attester les élus sur l'honneur qu'ils ne bénéficient pas de prestations identiques fournies par un tiers ou du remboursement des mêmes dépenses par une autre personne.

II. Les frais engagés pour se rendre à des réunions

Le cadre applicable varie ici quelque peu selon les catégories de collectivités concernées. Le tableau ci-dessous synthétise les différentes hypothèses de remboursement possibles.

COMMUNES [16]	DEPARTEMENTS ET REGIONS [17]	EPCI [18]
-------------------------	--	---------------------

<p><u>D'une manière générale :</u></p> <p>- Frais de transport et de séjour pour les réunions dans des instances ou organismes où les conseillers municipaux représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci ;</p> <p>- Frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile pour les séances du conseil municipal, les réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités, ainsi que les réunions instances des organismes nationaux où ils ont été désignés ou élus pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.</p> <p><u>Pour les élus en situation de handicap :</u> frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique pour les réunions susmentionnées ainsi que pour les séances du conseil municipal et réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu sur le territoire de la commune.</p>	<p><u>D'une manière générale :</u></p> <p>- Frais de déplacement et de séjour engagés par les conseillers départementaux ou régionaux pour prendre part aux réunions du conseil départemental ou régional, des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités ;</p> <p>- Frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile pour les séances du conseil départemental ou régional, les réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités, ainsi que les réunions instances des organismes nationaux où ils ont été désignés ou élus pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.</p> <p><u>Pour les élus en situation de handicap :</u> frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés et qui sont liés à l'exercice de leur mandat.</p>	<p><u>D'une manière générale :</u></p> <p>- Frais de transport pour les réunions de l'organe délibérant, du bureau, des commissions, des comités consultatifs créés par l'EPCI, de la CCSPL et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement [19], lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent ;</p> <p><u>Pour les élus en situation de handicap :</u> frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique pour les réunions susmentionnées.</p>
--	---	--

On relèvera encore, pour être complet, que, d'une part, l'organe délibérant doit fixer le principe et les modalités des remboursements susceptibles d'intervenir dans ce cadre et que, d'autre part, le décret susmentionné du 3 juillet 2006 est également applicable ici.

III. Les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours

Les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées en cas d'urgence par le maire ou un adjoint sur leurs deniers personnels peuvent leur être remboursées par la commune sur justificatif, après délibération du conseil municipal [20].

IV. Les frais de représentation

Le Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour le conseil municipal d'accorder spécifiquement au maire des indemnités pour frais de représentation [\[21\]](#).

Selon la doctrine administrative, cette allocation est, par principe, destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Elle est distincte du remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux ou la participation à des réunions organisées en dehors de la commune [\[22\]](#).

L'indemnité de frais de représentation peut correspondre à une allocation forfaitaire annuelle à condition toutefois qu'elle n'excède pas le montant de frais engagés sous peine de constituer un traitement déguisé [\[23\]](#).

Il est important de noter que cette possibilité n'a pas été étendue aux autres collectivités territoriales, ni aux EPCI.

[\[1\]](#) CGCT, art. L. 2123-24-2 [N° Lexbase : L4859LUI](#), L. 3123-19-2-1 [N° Lexbase : L4885LUH](#), L. 4135-19-2-1 [N° Lexbase : L4899LUY](#) et L. 5211-12-1 [N° Lexbase : L4916LUM](#), issus de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique [N° Lexbase : L4571LUT](#).

[\[2\]](#) CE, 8 février 2023, n° 452521 [N° Lexbase : A18249CK](#).

[\[3\]](#) CRC Hauts-de-France, [Rapport](#) d'observations définitives, Département de la Somme, Les frais de mission des élus, 6 novembre 2023.

[\[4\]](#) CE, 27 juillet 2005, n° 259004 [N° Lexbase : A1314DKU](#) ; CE, 21 juillet 2006, n° 279504 [N° Lexbase : A6531DQX](#).

[\[5\]](#) CGCT, art. L. 2123-18 [N° Lexbase : L4851LU9](#), L. 3123-19 [N° Lexbase : L3202I84](#), L. 4135-19 [N° Lexbase : L3206I8A](#) et L. 5211-14 [N° Lexbase : L9727AAI](#).

[\[6\]](#) V. CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice, Lebon, 185 pour la définition historique ; v. aussi CRC Guadeloupe Guyane Martinique, 22 décembre 2017, Commune de Mana, n° [2017-0018](#) ; v. aussi, CRC Guadeloupe Guyane Martinique, 30 décembre 2016, Commune de Sinnamary, n° [2016-0018](#), pour une définition plus récente et complète.

[\[7\]](#) CE, 11 janvier 2006, n° 265325 [N° Lexbase : A5284DMN](#).

[\[8\]](#) CE, 27 mars 1991, n° 71860 [N° Lexbase : A0244ARH](#).

[\[9\]](#) CAA Lyon, 7 octobre 2008, n° 06LY01474 [N° Lexbase : A303318T](#).

[\[10\]](#) QE n° 62894 de Mme Marie-Jo Zimmermann, JOANQ, 12 août 2014, réponse publ. 11 novembre 2014, p. 9525, 14^{ème} législature [N° Lexbase : L7584KEM](#).

[\[11\]](#) CE, 11 janvier 2006, n° 265325 [N° Lexbase : A5284DMN](#).

[\[12\]](#) CGCT, art. L. 2122-22 [N° Lexbase : L4553MBA](#), L. 3211-2 [N° Lexbase : L4587MBI](#), L. 4221-5 [N° Lexbase : L4688MBA](#) et L. 5211-10 [N° Lexbase : L3475IZQ](#).

[\[13\]](#) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique [N° Lexbase : L3622IYS](#), art 2.

[\[14\]](#) CGCT, art. R. 2123-22-1 [N° Lexbase : L5647IC7](#), R. 3123-20 [N° Lexbase : L7242I7D](#) et R. 4135-20 [N° Lexbase : L5699IC3](#).

[\[15\]](#) CDC, 21 septembre 1989, Lephay, Rev. Adm. 1989.259

[\[16\]](#) CGCT, art. L. 2123-18-1 [N° Lexbase : L6508A78](#) et L. 2123-18-2 [N° Lexbase : L4258MGS](#).

[\[17\]](#) CGCT, art. L. 3123-19 [N° Lexbase : L3202I84](#) et L. 4135-19 [N° Lexbase : L3206I8A](#).

[\[18\]](#) CGCT, art. L. 5211-13 [N° Lexbase : L4915LUL](#).

[\[19\]](#) Sur ce dernier point, le CGCT précise toutefois, non sans contradiction, que « la dépense est à la charge de l'organisme qui organise la réunion ».

[\[20\]](#) CGCT, art. L. 2123-18-3 [N° Lexbase : L6510A7A](#).

[\[21\]](#) CGCT, art. L. 2123-19 [N° Lexbase : L8632AAX](#).

[\[22\]](#) QE n° 22023 de M. François Marc, JO Sénat 2 juin 2016, p. 2305, réponse publ. 2 mars 2017 p. 897, 14^{ème} législature [N° Lexbase : L1974LDH](#).

[\[23\]](#) CE, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon, CE, 20 février 1942, Ligue des contribuables de Sevrans, cités in QE n° 04751 de M. Masson Jean Louis, JO Sénat, 12 janvier 2023, p. 120 , réponse publ. 26 janvier 2023, p. 577, 16^{ème} législature [N° Lexbase : L5960MKX](#).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable



par Margaux Davrainville et Valentine Roux, Seban Avocats
Le 13 Décembre 2023

Mots clés : élus locaux • discipline • démission • faute grave • pouvoir disciplinaire

Cet article fait partie du numéro spécial consacré à la protection du mandat des élus locaux, réalisé en collaboration avec Seban Avocats. Pour consulter le sommaire de ce numéro spécial, cliquez ici [N° Lexbase : N7744BZT](#).

Le Code général des collectivités territoriales contient des mécanismes permettant à l'État d'engager la responsabilité disciplinaire des élus locaux (I). Les organes délibérants des collectivités disposent également d'un pouvoir disciplinaire en leur sein qu'une partie de la doctrine [1] juge, toutefois, trop limité en particulier en cas de manquements par les élus à leurs obligations déontologiques (II).

I. Les mécanismes prévus par le Code général des collectivités territoriales

Le Code général des collectivités territoriales prévoit deux hypothèses de responsabilité disciplinaire des élus locaux :

- une responsabilité pour refus de remplir une fonction dont ils ont la charge qui pèse sur tous les élus (A) ;
- et une responsabilité pour fautes graves dans l'exercice de leurs fonctions qui pèse uniquement sur les exécutifs (maires et adjoints, présidents et vice-présidents) (B).

A. La responsabilité des membres des conseils municipaux pour refus de remplir une fonction

1) Les conditions de la démission

L'article L. 2121-5 du Code général des collectivités territoriales [N° Lexbase : L8555AA4](#) dispose que tout conseiller municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif.

La démission d'office ne peut donc être prononcée qu'à la double condition qu'un refus de remplir une fonction dévolue par les lois soit établi et que ce refus ne puisse être justifié par une excuse valable.

Ces règles s'appliquent également aux départements et aux régions en application des dispositions des articles L. 3121-4 [N° Lexbase : L6933I7W](#) et L. 4132-2-1 [N° Lexbase : L9452AAC](#) du Code général des collectivités territoriales (à la différence près pour les régions que l'élu est déclaré démissionnaire par le Conseil d'État et non par le tribunal administratif (cf. développements ci-après)). Elles ont également vocation à s'appliquer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) conformément aux dispositions de l'article L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales.

En premier lieu, les dispositions des articles L. 2121-5, L. 3121-4 et L. 4132-2-1 du Code général des collectivités territoriales ne sont applicables que dans le cas où la fonction en cause a le caractère d'une « fonction dévolue par les lois ».

Le Conseil d'État interprète ces termes en exigeant que la fonction en cause soit effectivement prévue, comme une obligation de leur fonction pour élus locaux, par un texte législatif ou réglementaire.

Ainsi, ont pu être considérées comme des fonctions dévolues par la loi : la présidence d'un bureau de vote [2], les fonctions d'assesseur d'un bureau de vote [3], les fonctions de membres d'une commission d'appel d'offres [4] ou bien encore la présidence par le plus âgé des membres du conseil municipal de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire à la suite du renouvellement du conseil municipal [5].

A contrario, n'ont pas été considérés comme des refus d'exercer une fonction dévolue par la loi : le refus d'assurer une permanence

qu'aucun texte ne prévoit [6] ou encore la circonstance pour un conseiller de remplir de façon non satisfaisante certaines missions confiées par le maire [7].

Plus encore, l'absence répétée aux séances de l'organe délibérant [8], même si un avertissement a été adressé au conseiller [9] n'est pas considérée par la jurisprudence administrative comme un refus de remplir une fonction.

En effet, à la suite de l'abrogation par l'article 21 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions **N° Lexbase : L7770AIM**, de l'article L. 121-22 du Code des communes, qui sanctionnait les absences successives aux séances du conseil municipal, le Conseil d'État a jugé qu'il résultait des travaux préparatoires de cette loi que le législateur n'avait pas entendu ranger la circonstance que prévoyait ledit article au nombre de celles qui permettent la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 121-23, actuel article L. 2121-5 du Code général des collectivités territoriales.

Cette décision a été par la suite confirmée à plusieurs reprises.

Le refus doit, par ailleurs, résulter soit d'une déclaration expresse, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation.

Ainsi, le juge administratif considère, par exemple, que le silence conservé par un conseiller municipal sur un courrier du maire lui confiant des fonctions d'assesseur et mentionnant qu'une absence de réponse serait considérée comme un refus ne peut être regardé comme un refus exprès ou public susceptible d'entraîner la démission d'office [10].

En second lieu, ce n'est qu'à la condition que le refus ait été opposé sans excuse valable que la démission d'office peut être prononcée.

Ainsi, une partie du débat devant le juge administratif est consacré au bien-fondé des justifications et excuses avancées par les élus concernés

À cet égard, ont pu être jugés comme constituant une excuse valable : la production d'un arrêt de travail [11], l'existence de manœuvres consistant en des décisions ou des comportements du maire destinés à provoquer le refus de présider le bureau de vote [12] ou encore l'assistance à une manifestation familiale à caractère exceptionnel [13].

En revanche, n'a pas été considérée comme excuse valable celle fondée sur l'impossibilité de se faire remplacer le jour du scrutin auprès de sa mère malade en l'absence d'élément permettant de justifier de cette impossibilité [14], le fait pour l'élu d'invoquer pour justifier son refus de présider un bureau de vote, l'excuse d'un deuil familial, alors qu'il avait, pendant les opérations de scrutin en cause, exercé les fonctions de délégué titulaire de son parti dans un autre bureau de vote [15] ou encore le fait pour l'élu d'invoquer pour justifier son refus de siéger à une CAO le fait qu'il devait assister le même jour en sa qualité de délégué communautaire à une réunion alors qu'il n'était pas délégué communautaire [16].

b) La procédure de la démission

La procédure apparaît particulièrement rigoureuse et implique la saisine du juge administratif pour déclarer l'élu concerné démissionnaire d'office.

Il revient à l'exécutif de sa propre initiative d'introduire la procédure devant le tribunal administratif (ou le Conseil d'État s'agissant des régions). En effet, cette action n'a pas à être autorisée par une délibération de l'organe délibérant dans la mesure où en intentant une telle action, l'exécutif agit en tant qu'agent de l'État [17].

L'exécutif doit agir dans le délai d'un mois de la constatation du refus, à peine de déchéance de la possibilité d'introduire cette action [18].

À cet égard, il ressort de la jurisprudence que si l'élu a fait connaître, antérieurement à son absence effective, qu'il serait indisponible pour assumer les fonctions dévolues, c'est cette déclaration qui vaut refus express et fait courir le délai et non la constatation effective de l'absence de cet exercice [19]. En l'absence d'information préalable de refus d'exercer les fonctions c'est, en revanche, la constatation de l'absence d'exercice qui vaut refus express [20].

Le tribunal administratif dispose d'un délai d'un mois pour statuer. S'il n'a pas statué ce délai, le tribunal administratif est dessaisi. Le greffier en chef en informe, alors, le maire en lui faisant connaître qu'il a un délai d'un mois, à peine de déchéance, pour saisir la cour administrative d'appel [21].

Dans cette hypothèse, la cour administrative d'appel doit instruire et juger l'affaire, sans frais, dans le délai de trois mois [22]. Ce délai n'est, quant à lui, assorti d'aucune sanction.

Le délai dont dispose de son côté le conseiller municipal démis pour faire appel est d'un mois [23].

L' élu reste en fonction tant qu'il n'a pas été déclaré démissionnaire. Il peut donc régulièrement siéger au sein de l'organe délibérant, participer aux débats et prendre part aux votes [24].

La démission d'office prononcée par le juge administratif fait perdre au conseiller concerné sa qualité d' élu local.

Elle crée ainsi une vacance dans l'effectif du conseil municipal.

Le conseiller municipal, dont la démission d'office a été prononcée, ne peut être réélu avant le délai d'un an [25].

B. La responsabilité des maires et des adjoints pour commission de fautes graves

Un régime disciplinaire particulier concernant les maires et adjoints est aménagé par l'article L. 2122-16 du Code général des collectivités territoriales **N° Lexbase : L8612AA9**. Il n'a pas été étendu aux présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux mais s'applique aux présidents et vice-présidents des EPCI en vertu des dispositions de l'article L. 5211-2 du même code **N° Lexbase : L3137IOA**.

L'article L. 2122-16 du Code général des collectivités territoriales dispose, en effet, que le maire et les adjoints peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui ne peut excéder un mois. Ils peuvent également être révoqués par décret motivé pris en conseil des ministres.

Le Code ne précise, toutefois, pas le type de faute susceptible de conduire à une suspension ou à une révocation. Pour admettre la conformité de ces dispositions au principe de légalité des délits et des peines, le Conseil constitutionnel relève à cet égard « qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État » que ces dispositions ont « pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée » [26].

La jurisprudence du Conseil d'État donne un aperçu des fautes susceptibles d'aboutir à de telles sanctions. Ainsi a pu être sanctionné le fait, pour un maire, d'avoir commis de graves négligences durant plusieurs années, notamment dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux [27], le fait d'avoir envoyé à la préfecture des extraits certifiés conformes du registre des délibérations alors que celui-ci n'était plus tenu [28], le fait, malgré les nombreux avis et recommandations des autorités de contrôle, de s'être rendu responsable de l'importante dégradation financière de la commune, sans prendre aucune mesure significative pour remédier à son endettement [29] ou encore l'utilisation de moyens de la commune dans le cadre d'une campagne en vue des élections législatives [30].

Il peut aussi s'agir de manquements à des obligations incombant au maire en tant qu'agent de l'État. A notamment été sanctionné le fait pour un maire de refuser de pavoiser les édifices publics un 18 juin alors que le préfet en avait donné l'ordre [31].

Il peut, enfin, s'agir de faits étrangers aux fonctions mais dont la nature et la gravité sont inconciliables avec celles-ci comme la tentative d'escroquerie [32] ou la rédaction de faux [33]. Notons que le fait d'être mis en examen n'est pas, par soi-même, un motif de révocation. En revanche, on peut se fonder sur des faits bien établis pour prononcer une révocation, sans attendre le jugement pénal.

S'agissant de la procédure d'instruction, le Code général des collectivités territoriales prévoit, tout d'abord, l'organisation d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction, destinée à assurer le respect des droits de la défense. Les élus doivent, ainsi, avoir été mis à même de présenter utilement leur défense, ce qui suppose qu'il soit informé de la totalité des griefs retenus dans la motivation de la décision prononçant la sanction [34] et ce, par tout moyen, même verbal [35]. Ils doivent disposer d'un délai raisonnable pour répondre aux griefs avancés, même si le délai peut se limiter à quelques jours [36].

Ensuite, la décision doit être motivée. Le juge administratif s'assure en particulier que celle-ci précise l'ensemble des éléments de fait et de droit à l'origine de la décision [37].

La décision de révocation entraîne une inéligibilité d'un an aux fonctions de maire ou d'adjoint.

La doctrine universitaire relève, cependant, que les cas de suspension et de révocation de maires ou d'adjoints sont globalement peu fréquents ce qui témoigne de la rareté de l'utilisation de cette procédure (6 révocations depuis les débuts de la V^{ème} République) [38].

II. Le pouvoir disciplinaire limité des collectivités

D'abord, il résulte des dispositions des articles L. 2121-16 **N° Lexbase : L8565AAH**, L. 3121-12 **N° Lexbase : L9304AAT** et L. 4132-11 **N° Lexbase : L9461AAN** du Code général des collectivités territoriales que le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional détient la police de l'assemblée.

Outre la direction des débats et la distribution de la parole, il dispose ainsi de la faculté de s'assurer du bon ordre du déroulement des séances de l'organe délibérant.

Sur le fondement du pouvoir de police de l'assemblée, l'exécutif a la faculté de faire expulser des membres de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre, ce qui est susceptible de s'appliquer, selon la doctrine administrative, aux élus locaux lorsque par leur comportement, ils perturbent le déroulement de la séance ou tiennent des propos dépassant les limites acceptables de la liberté d'expression, tels que des injures ou outrages ou bien entendu en cas de violence [\[39\]](#).

Toutefois, ce pouvoir doit se concilier avec le droit d'expression reconnu aux élus locaux [\[40\]](#).

Ainsi, l'exécutif apparaît en droit d'utiliser son pouvoir de police à l'encontre des élus intervenant de manière intempestive afin de les rappeler à l'ordre. Une expulsion ne saurait, quant à elle, être envisagée qu'en dernier lieu et dans le cas de comportements graves.

Par ailleurs, dans le silence des textes, le Conseil d'État a reconnu le droit pour le conseil municipal d'infliger un blâme au maire ou aux conseillers municipaux pour des faits se rattachant à l'exercice des fonctions municipales, sur le fondement des pouvoirs de contrôle qu'il tire des dispositions de l'article L. 2122-21 du Code général des collectivités territoriales [N° Lexbase : L7945K97 \[41\]](#).

Cette mesure, si elle peut entraîner des conséquences politiques, n'emporte, toutefois, aucune conséquence sur le plan juridique.

Enfin, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique [N° Lexbase : L4571LUT](#), dite loi « Engagement et Proximité », a introduit la possibilité dans les communes de 50 000 habitants et plus [\[42\]](#) et les EPCI de 50 000 habitants et plus [\[43\]](#) de moduler les indemnités de fonction allouées aux conseillers municipaux en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.

Il s'agit d'une obligation pour les départements [\[44\]](#) et les régions [\[45\]](#).

Si le terme de sanction n'est pas employé à propos de ce mécanisme de modulation, ce dernier constitue bel et bien pour la doctrine [\[46\]](#) une sanction infligée par la collectivité en conséquence d'un défaut d'assiduité.

Certains regrettent, en revanche, que le Code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la possibilité pour les organes délibérants de prononcer des sanctions en cas de manquements par les élus à leurs obligations déontologiques et postulent ainsi pour l'introduction au sein de ce code de dispositions en la matière.

[\[1\]](#) E. Untermaier-Kerléo, *Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques*, JCP éd. A, 2022, 18, pp.2158

[\[2\]](#) CE, 21 mars 2007, n° 278437 [N° Lexbase : A7285DUD](#).

[\[3\]](#) CE, 26 novembre 2012, n° 349510 [N° Lexbase : A6309IXX](#).

[\[4\]](#) CAA Douai, 14 décembre 2012, n° 12DA01359 [N° Lexbase : A2306748](#).

[\[5\]](#) CE, 16 décembre 2022, n° 447094 [N° Lexbase : A041383P](#).

[\[6\]](#) CE, 8 juillet 1987, n° 73215 [N° Lexbase : A5542APX](#).

[\[7\]](#) CE, 8 juillet 1987, n° 73215, préc.

[\[8\]](#) CE, 6 novembre 1985, n° 68842 [N° Lexbase : A3327AM8](#).

[\[9\]](#) CAA Paris, 8 mars 2005, n° 04PA03880 [N° Lexbase : A7134DHP](#).

[\[10\]](#) TA Amiens, 16 avril 2010, n° 1000825 [N° Lexbase : A5857E8G](#).

[\[11\]](#) CAA Versailles, 30 décembre 2004, n° 04VE01719 [N° Lexbase : A552173U](#).

[\[12\]](#) CE, 21 mars 2007, n° 278437 [N° Lexbase : A7285DUD](#).

[\[13\]](#) CAA Nantes, 2 octobre 2007, n° 07NT01704 [N° Lexbase : A6394DZT](#).

[\[14\]](#) CE, 21 mars 2007, n° 278438 [N° Lexbase : A7286DUE](#).

[\[15\]](#) CE, 30 juin 1986, n° 69262 [N° Lexbase : A6340AMR](#).

[\[16\]](#) CAA Douai, 19 juillet 2016, n° 16DA00347 [N° Lexbase : A6763R XR](#).

[\[17\]](#) CE, 30 juin 1986, n° 69262 [N° Lexbase : A6340AMR](#) ; CE, 21 octobre 1992, n° 138437 [N° Lexbase : A8155ARH](#).

[\[18\]](#) CGCT, art. R. 2121-5 [N° Lexbase : L1329ALS](#), al. 2.

[\[19\]](#) CAA Douai, 18 janvier 2022, n° 21DA02559 [N° Lexbase : A4169748](#).

[\[20\]](#) CAA Nantes, 22 décembre 2010, n° 10NT02141 [N° Lexbase : A303418U](#).

[\[21\]](#) CGCT, art. R. 2121-5, al. 2 et 3.

[\[22\]](#) CGCT, art. R. 2121-5, al. 5.

[\[23\]](#) CGCT, art. R. 2121-5, al. 4.

[\[24\]](#) CE, 11 juin 1958, Élection d'un adjoint aux Abyes, Lebon, 336.

[\[25\]](#) CGCT, art. L. 2121-5, al. 3 [N° Lexbase : L8555AA4](#) ; C. elec., art. L. 235 [N° Lexbase : L2590AA8](#).

[\[26\]](#) Cons. constit, décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012 [N° Lexbase : A1027IAB](#).

[\[27\]](#) CE 27 février 1987, n° 78247 et 80149 [N° Lexbase : A4507APM](#).

[\[28\]](#) CE 24 octobre 2011, n° 348771 [N° Lexbase : A8467HYA](#).

[\[29\]](#) CE, 2 mars 2010, n° 328843 [N° Lexbase : A1656ETI](#).

[\[30\]](#) CE, 19 décembre 2019, n° 434071 [N° Lexbase : A4766Z8Z](#).

[\[31\]](#) CE, 1^{er} février 1967, Cuny, Lebon, 52.

- [32] CE, 16 mars 1932, P., Lebon, 312.
- [33] CE, 26 février 2014, n° 372015 [N° Lexbase : A1033MGD](#).
- [34] CE, 8 juillet 1938, Mailloux, Lebon, 649.
- [35] CE, 6 mai 1949, Pivron, Lebon, 200.
- [36] CE, 1^{er} avril 1960, Ramelot, Lebon, 245.
- [37] CE, 29 novembre 1985, n° 68768 [N° Lexbase : A3663AMM](#).
- [38] M. Pochard, JurisClasseur, Fasc. 812, *Responsabilité disciplinaire, civile et financière des élus*, 22 décembre 2022.
- [39] QE n° 35472 de M. Masson Jean-Louis, JOANQ 26 février 1996, p. 1000, réponse publ., 6 mai 1996, p. 2486, 10^{ème} législature [N° Lexbase : L5958MKU](#) ; TA Besançon, 15 avril 1999, n° 961021.
- [40] CE, 22 mai 1987, Lebon, 179.
- [41] CE, 29 juillet 1994, n° 126383 [N° Lexbase : A2079ASS](#) ; CAA Nantes, 17 décembre 1997, n° 96NT01490 [N° Lexbase : A3353BHN](#).
- [42] CGCT, art. L. 2123-24-2 [N° Lexbase : L4859LUI](#).
- [43] CGCT, art. L. 5211-12-2 [N° Lexbase : L4914LUK](#).
- [44] CGCT, art. L. 3123-16 [N° Lexbase : L1278LDP](#).
- [45] CGCT, art. L. 4135-16 [N° Lexbase : L319918Y](#).
- [46] E. Untermaier-Kerléo, *Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques*, préc.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable