

Direction générale
des collectivités locales
Sous-direction des compétences
et des institutions locales

Paris, le 12 mars 2001

Le Ministre de l'Intérieur

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

NOR : INTB0100094C

OBJET : Rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général.

Afin de faciliter l'installation des conseils municipaux et des organismes qui en dépendent, et d'assurer dans de bonnes conditions la mise en place des institutions communales et intercommunales, après le renouvellement général des conseils municipaux, il paraît utile de rappeler les différentes mesures qui doivent être prises par les nouveaux élus.

Les dispositions législatives qui sont intervenues depuis les élections municipales de 1995 nécessitent d'actualiser les commentaires portant sur différents points abordés dans la circulaire du 19 juin 1995 (NOR.REF.B.95.00002.C), diffusée à l'occasion des élections municipales générales de 1995 et à laquelle se substitue la présente circulaire.

Les modifications essentielles résultent de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, d'une part, de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, d'autre part.

Vous trouverez donc, ci-dessous, le rappel d'un certain nombre de décisions à prendre soit par l'assemblée délibérante, soit par l'organe exécutif, soit par les élus à titre individuel.

SOMMAIRE

1. DECLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE DE CERTAINS ELUS	p.3
1.1- Les maires et les adjoints délégués	
1.2- Les titulaires de certaines fonctions	
1.3- Le rôle d'information des préfets	
2. DELEGATIONS D'ATTRIBUTIONS ET DE FONCTIONS DANS LES COMMUNES	p.4
2.1- Délégations d'attributions du conseil municipal au maire	
2.2- Délégations de fonctions du maire aux adjoints et éventuellement aux conseillers municipaux	
2.3- Délégations de signature aux fonctionnaires territoriaux	
3. REGLEMENT INTERIEUR DANS LES COMMUNES DE 3 500 HABITANTS ET PLUS	p.6
4. MISE EN PLACE DES ORGANES INFRA-COMMUNAUX	p.6
4.1- Conseils consultatifs et commissions consultatives des communes associées	
4.2- Commissions syndicales des sections de communes	
5. COMPOSITION DES COMMISSIONS MUNICIPALES	p.7
5.1- Cas général	
5.2- Commissions d'appel d'offres et d'adjudication	
6.COMITES CONSULTATIFS	p.7
6.1- Cas général	
6.2- Commissions consultatives des services publics locaux	
7. DESIGNATION DES DELEGUES DANS LES ORGANISMES EXTERIEURS	p.8
7.1- Dans les établissements publics de coopération intercommunale	
7.2- Dans les syndicats mixtes	
7.3- Dans les conseils de développement des pays et des agglomérations	
7.4- Dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale	
7.5- Dans les conseils d'administration des hôpitaux	
7.6- Dans les autres organismes où siègent des représentants communaux	
8. SEANCE D'INSTALLATION DE L'ORGANE DELIBERANT DES E.P.C.I.	p.13
8.1- Composition du bureau	
8.2- Ordre du jour de la première séance	
9.DELEGATIONS D'ATTRIBUTIONS ET DE FONCTIONS DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE	p.14
9.1- Délégations d'attributions de l'organe délibérant	
9.2- Délégations de fonctions et de signature du président	
10. COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE	p.14
10.1- Répartition des sièges	
10.2- Détermination des collègues d'électeurs	
10.3- Eligibilité	
10.4- Candidatures	
10.5- Vote	
10.6- Mise en place de la C.D.C.I.	
10.7- Formation restreinte	
11. DISPOSITIONS CONCERNANT LES ELUS	p.17
11.1- Indemnités de fonctions	
11.2- Responsabilité et assurances	
1. Déclaration de situation patrimoniale de certains élus	

1.1 - Les maires et les adjoints délégués

Aux termes de la loi n° 88-287 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, sont assujettis à déposer une déclaration de situation patrimoniale auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique, les maires des communes de plus de 30 000 habitants mais aussi les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature du maire.

Le fait que la loi susvisée mentionne expressément les délégations de signature (et non de fonctions) peut susciter des interrogations sur l'étendue de l'obligation de déclaration patrimoniale. Il convient de remarquer en effet que les adjoints ont vocation, en vertu de l'article L.2122-18, à exercer des délégations de fonctions. Dans bien des cas, le maire prend un arrêté déléguant l'ensemble de ses fonctions à un adjoint dans un domaine déterminé (finances, urbanisme, affaires sociales...), sans autre précision : un tel arrêté emporte donc délégation de signature pour les affaires relevant du domaine délégué, sauf si le maire a exclu cette faculté de signer certains actes.

Afin de lever toute ambiguïté sur la portée de l'obligation faite aux adjoints délégués, dans les communes de plus de 100 000 habitants, il serait nécessaire d'appeler l'attention des maires de ces communes sur l'intérêt de préciser, dans leurs arrêtés, que la délégation de fonctions couvre la signature des actes afférents aux matières déléguées, ou à l'inverse, que la signature en est exclue. Dans ce dernier cas, l'adjoint délégué n'est pas soumis à l'obligation de déclaration patrimoniale.

1.2 - Les titulaires de certaines fonctions

Sont également concernés par l'obligation de déclaration patrimoniale, dans les deux mois suivant leur entrée en fonction :

- les présidents des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants ;
- les dirigeants d'OPAC et d'OPHLM gérant plus de 2 000 logements ;
- les dirigeants des sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs ou, après le 1^{er} janvier 2002, à 750 000 euros.

1.3 - Le rôle d'information des préfets

La circulaire du Premier ministre du 1er septembre 1996 relative aux déclarations de situation patrimoniale de certains élus ou de titulaires de certaines fonctions (*J.O. du 3 septembre 1996*) confie aux préfets la charge d'informer les élus des collectivités territoriales, les présidents des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, les dirigeants des sociétés d'économie mixtes locales et les dirigeants des offices publics d'habitations à loyer modéré concernés.

Compte tenu de la gravité des sanctions encourues par les intéressés en cas de non déclaration, j'appelle votre attention sur la nécessité d'informer, à l'occasion de la prise de leurs fonctions, les personnes assujetties à déclaration de leur situation patrimoniale de leurs obligations en la matière, et cela, que ce soit à la suite du renouvellement général des conseils municipaux ou entre deux renouvellements généraux de ces assemblées (dans le cas d'une création d'une communauté d'agglomération au cours du mandat des conseils municipaux, par exemple).

La circulaire NOR.INT.A.00 00309.C du 27 décembre 2000 sur l'organisation des élections municipales apporte toutes les indications utiles pour les déclarations de situation patrimoniale (p. 78 et suivantes).

2. Délégations d'attributions et de fonctions dans les communes

La fin du mandat du conseil municipal rend caduques toutes les délégations accordées antérieurement, aussi bien par le conseil municipal au maire sortant que par celui-ci, même s'il est reconduit dans ses fonctions, à ses adjoints et aux fonctionnaires.

Le conseil municipal nouvellement élu doit donc prendre, s'il l'estime nécessaire, une délibération conférant des délégations d'attributions au maire. De même, le maire, à la suite de son élection, doit prendre des arrêtés pour donner, s'il le souhaite, des délégations de fonctions et de signature.

Les délégations ne peuvent être que partielles et viser expressément et limitativement les matières déléguées. Enfin, l'acte conférant une délégation, quelle qu'elle soit, est de nature réglementaire et doit faire l'objet, à ce titre, d'une publication régulière (et non pas d'une simple notification au délégataire).

2.1 - Délégations d'attributions du conseil municipal au maire (art. L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales)

Le conseil municipal a la possibilité de déléguer directement au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de ces délégations, les décisions ponctuelles relèvent de la compétence du maire qui doit les signer personnellement, à charge pour lui d'en rendre compte au conseil municipal, en application de l'article L. 2122-23. Ce n'est que dans le cas où la délibération du conseil municipal relative à ces délégations d'attributions l'y autoriserait, que le maire pourrait les subdéléguer à un adjoint, en application de l'article L. 2122-18.

De même, l'exercice de la suppléance, en cas d'empêchement du maire, doit être expressément prévue dans la délibération portant délégation d'attributions, faute de quoi les décisions à prendre dans les matières déléguées reviennent de plein droit au conseil municipal (sauf nouvelle délibération du conseil autorisant le suppléant à exercer les délégations confiées au maire, durant l'absence ou l'empêchement de ce dernier).

Le conseil municipal ne peut se borner à procéder à un renvoi général aux matières énumérées par l'article L. 2122-22, s'il désire confier au maire l'ensemble de ces matières. Il doit, en effet, conformément aux dispositions de cet article fixer les limites des délégations données au maire (cf. les matières visées aux paragraphes 2°- détermination des tarifs de différents droits ; 3°-réalisation des emprunts ; 16°- actions en justice ; 17°- règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux).

Il convient de remarquer que les délégations visées à l'article L. 2122-22 portent sur des compétences de l'assemblée délibérante : le maire, titulaire de délégations en vertu de cet article, prend des décisions équivalentes juridiquement à des délibérations. Ses décisions, en ce qui concerne leur publicité, sont soumises au même régime que les délibérations portant sur les mêmes objets :

affichage et insertion dans le recueil des actes administratifs, si elles ont un caractère réglementaire ; transcription dans le registre des délibérations, et non dans celui des arrêtés du maire.

2.2 - Délégations de fonctions aux adjoints et éventuellement aux conseillers municipaux (art. L .2122-18)

L'article L. 2122-18 permet au maire de déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions aux adjoints, et en cas d'absence ou d'empêchement de ceux-ci, à des membres du conseil municipal.

Le champ de la délégation doit être précisé et limité par l'arrêté du maire. Enfin, pour assurer la sécurité des rapports juridiques, le maire doit, s'il donne délégation de fonction pour une même matière à deux élus, préciser l'ordre de priorité des intéressés, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier (T.A. de Nantes, 11 mai 1988, *Gauduchon*, Lebon p. 657).

Il paraît utile de rappeler que les termes de la loi autorisant les délégations des fonctions exécutives doivent être strictement respectés. En particulier, dans la mesure où la loi n'autorise les délégations aux conseillers municipaux qu'en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, les conseillers ne peuvent se voir, en principe, investis de délégation. En cas de recours devant le juge administratif, celui-ci apprécierait la réalité de cette absence ou de cet empêchement, pour se prononcer sur la légalité d'une délégation de fonction donnée à un conseiller.

2.3 - Délégations de signature aux fonctionnaires territoriaux (art. L.2122-19, R. 2122-8 et R. 2122-10)

En application de l'article L. 2122-19, le maire peut également donner, dans les mêmes conditions, délégation de signature aux agents occupant les emplois fonctionnels de directeur général des services de la commune (communes de plus de 3 500 habitants), de directeur général adjoint (communes de plus de 20 000 habitants), ainsi que de directeur général des services techniques (communes de plus de 40 000 habitants) et de directeur des services techniques (communes de plus de 20 000 habitants). Pour ces hauts fonctionnaires territoriaux, la loi n'a exclu aucune matière du champ des délégations de signature. En tout état de cause, en vertu des principes applicables à toute délégation, elle ne peut avoir un caractère général et doit porter sur une partie des compétences de l'autorité délégante.

Les dispositions réglementaires plus restrictives, qui figurent aux articles R. 2122-8 et R. 2122-10, énumèrent les opérations qui peuvent faire l'objet d'une délégation de signature au profit de certains agents.

Il est en outre possible que, dans la phase d'exécution des décisions prises dans le cadre d'une délégation du conseil municipal (voir ci-dessus), le maire, en tant qu'organe exécutif, donne délégation de signature soit à des élus, soit à des fonctionnaires, comme l'y autorisent les articles L. 2122-18 et L. 2122-19.

3. Règlement intérieur dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-8)

Dans un délai de six mois suivant leur installation, les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus doivent adopter leur règlement intérieur. Cette formalité est imposée par la loi. Le règlement intérieur précédemment en vigueur peut être adopté dans les mêmes termes ou faire l'objet de modifications.

Le règlement intérieur doit impérativement fixer :

- les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (art. L. 2312-1) ;
- les conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés (art. L. 2121-12) ;
- les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (art. L. 2121-19).

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour lesquelles l'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire, une délibération spécifique doit néanmoins être prise pour fixer les conditions dans lesquelles sont présentées et traitées les questions orales.

4. Mise en place des organes infra-communaux

Dans certaines communes, telles que les communes issues d'une fusion de communes ou ayant sur son territoire une ou plusieurs sections de commune, il doit être mis en place des structures administratives particulières.

4.1 - Conseils consultatifs et commissions consultatives des communes associées

Le fonctionnement des conseils consultatifs élus dans les communes associées des communes fusionnées de plus de 100 000 habitants est régi par les dispositions des articles L. 2113-17 et suivants.

Par ailleurs, les commissions consultatives éventuellement instituées par la convention de fusion, dans les communes associées appartenant à une commune fusionnée de 100 000 habitants ou moins, doivent être renouvelées. Conformément à l'article L. 2113-23 du C.G.C.T., ces commissions comprennent de droit le ou les conseillers municipaux élus dans la section électorale correspondante, si la population de la nouvelle commune ne compte pas plus de 30 000 habitants (cf. art. L. 255-1 et L.261 du code électoral). Elles sont complétées par des membres désignés par le conseil municipal de la nouvelle commune parmi les électeurs domiciliés dans la commune associée, à raison de trois membres pour les communes associées de moins de 500 habitants, cinq membres pour celles de 500 à 2 000 habitants ; huit membres pour celles de plus de 2 000 habitants (art. R. 2113-20).

Lorsqu'il n'y a pas de sectionnement électoral du fait que la commune comprend plus de 30 000 habitants, les commissions sont composées uniquement des membres désignés par le conseil municipal.

4.2 - Commissions syndicales des sections de commune

L'article L. 2411-3 précise qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le préfet convoque les électeurs de la section, dans les trois mois suivant la réception de la demande de

constitution d'une commission syndicale émanant des deux tiers des électeurs ou du conseil municipal. Cette demande doit être présentée dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal.

Il serait opportun qu'une information sur ce délai soit assurée auprès des conseils municipaux concernés et des membres des sections pour lesquelles les conditions d'institution d'une commission syndicale seraient, par ailleurs, remplies. A cet égard, un arrêté interministériel fixant le seuil des revenus cadastraux en dessous duquel la commission syndicale n'est pas constituée, devrait paraître après les élections municipales conformément à l'article D. 2411-1.

5. Composition des commissions municipales

5.1 - Cas général

L'article L. 2121-22 du C.G.C.T. permet au conseil municipal de constituer des commissions d'instruction composées exclusivement de conseillers municipaux. Ces commissions municipales peuvent avoir un caractère permanent et sont, dans ce cas, constituées dès le début du mandat du conseil.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les différentes commissions municipales devront être composées de façon à respecter le principe de la représentation proportionnelle. La loi ne fixant pas de méthode particulière pour la répartition des sièges de chaque commission, le conseil municipal doit s'efforcer de rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l'assemblée, chacune des tendances représentées en son sein devant disposer au moins d'un représentant.

5.2 - Commissions d'appel d'offres et d'adjudication

S'agissant des commissions d'appel d'offres et d'adjudication, elles sont composées différemment selon que la commune comprend moins de 3 500 habitants ou 3 500 habitants et plus, en application de l'article 279 du code des marchés publics.

Dans le premier cas, elles comprennent le maire ou son représentant et trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Dans le second cas, elles comprennent le maire ou son représentant et cinq membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

6. Comités consultatifs

6.1 - Cas général

L'article L. 2143-2 prévoit la constitution de comités consultatifs associant des représentants des habitants de la commune et notamment de leurs associations. Ils sont librement créés par le conseil municipal qui en fixe la composition, sur proposition du maire. Cette composition est revue chaque année par le conseil, qui peut être amené à la modifier.

Les différentes catégories d'habitants peuvent ainsi participer à la préparation des décisions du conseil municipal, chaque conseil pouvant prendre en compte les spécificités de la population communale. A titre d'exemple, dans les villes de garnison, des militaires peuvent être appelés à siéger

dans ce type de comité ; dans les communes où se trouvent des communautés étrangères, leurs représentants peuvent également y être associés. Enfin, des structures consultatives intéressant plus particulièrement certaines tranches d'âge peuvent être constituées : c'est le cas des conseils d'enfants et de jeunes ou encore des conseils de « sages », pour les personnes âgées

6.2 - Commissions consultatives des services publics locaux

L'article L. 2143-4 prévoit la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée, dans les communes de plus de 3 500 habitants. Comme toutes les commissions, ces commissions consultatives spécifiques doivent être renouvelées à la suite des élections municipales.

7. Désignation des délégués dans les organismes extérieurs

7.1 - Dans les établissements publics de coopération intercommunale

L'article L. 5211-8 du C.G.C.T. énonce que le mandat des délégués des conseils municipaux expire lors de la séance d'installation de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Cette séance d'installation est fixée au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires, soit le **vendredi 20 avril**.

7.1.1 – Délai imparti aux conseils municipaux pour élire leurs délégués

Les conseils municipaux disposent, en vertu de l'article L. 5211-8 susvisé, d'un délai raisonnable, à compter de la date de leur première séance au cours de laquelle il aura été procédé à l'élection du maire et des adjoints, pour élire leurs délégués aux comités ou conseils des établissements de coopération dont leurs communes sont membres.

Il n'est pas juridiquement interdit que cette désignation intervienne au cours de la séance d'installation du conseil municipal, à la suite de l'élection du maire et des adjoints, sous réserve que le maire sortant, chargé de convoquer les nouveaux élus, ait inscrit ce point à l'ordre du jour de la première séance, accompagné de la note explicative de synthèse si la commune a 3 500 habitants ou plus. Ainsi, le nouveau maire pourra, s'il l'estime opportun, saisir son conseil de l'élection des délégués.

Il conviendrait, pour un bon déroulement des procédures de convocation des délégués par les présidents sortants des E.P.C.I., que ceux-ci puissent avoir connaissance des noms des délégués et de l'adresse de leurs domiciles, suffisamment tôt pour leur permettre l'envoi des convocations dans le délai qui leur est imparti (cinq jours francs ou trois jours francs selon les cas - cf. art. L. 5211-1). L'élection des délégués par chaque conseil municipal devrait donc intervenir dans les trois semaines suivant l'élection du maire. La date de celle-ci peut être variable selon que l'élection du conseil municipal a été acquise dès le premier tour ou a nécessité un second tour de scrutin. En tout état de cause, le président chargé de convoquer les délégués doit se référer à la date à laquelle l'élection de l'ensemble des maires des communes adhérentes aura été acquise.

7.1.2 – Choix des délégués par les conseils municipaux

Il doit être remarqué que pour les EPCI à fiscalité propre le choix des délégués doit se porter exclusivement sur des élus communaux.

- Dispositions communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (art. L. 5211-7)
Les conseils municipaux doivent choisir, parmi leurs membres, leurs délégués au conseil d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération. L'élection se fait par scrutin secret uninominal, à trois tours le cas échéant.
- Dispositions propres aux syndicats de communes (art. L.5212-7)
Pour les syndicats intercommunaux, une plus grande souplesse dans le choix des délégués a été conservée : les conseils municipaux peuvent élire « tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal », à l'exception des agents employés par le syndicat. Ainsi, un conseil municipal peut élire une personnalité qualifiée (un conseiller général, par exemple) qui remplit des conditions d'éligibilité dans n'importe quelle commune.
- Dispositions propres aux districts (art. 53 – II de la loi du 12 juillet 1999)
Les districts doivent être transformés soit en communauté de communes, soit en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine, dans les conditions prévues par les articles 51 et 52 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, au plus tard le 1^{er} janvier 2002. Les districts qui n'ont pas procédé à leur transformation, à la date d'installation de leurs conseils municipaux nouvellement élus, sont régis par les dispositions de l'article 53 de cette même loi.
Le choix des conseils municipaux peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Ce régime est donc semblable à celui qui s'applique aux délégués syndicaux.
- Dispositions propres aux communautés urbaines (art. L. 5215-10)
L'élection des délégués doit se faire parmi les membres du conseil municipal, conformément aux dispositions communes. Seul diffère le mode de scrutin : il s'agit d'un scrutin de liste à un tour dont la procédure est détaillée à l'article L. 5215-10.

7.1.3 – La poursuite du mandat des assemblées sortantes

L'article L. 5211-8 prévoit expressément que le mandat des délégués, lié à celui du conseil municipal qui les a désignés, expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Corrélativement, le mandat des délégués désignés par les conseils municipaux nouvellement élus débute à la première séance de l'assemblée délibérante.

Il convient de remarquer que, sous l'empire de la législation antérieure, le Conseil d'État dans son arrêt du 21 mai 1986 (*Schlumberger*) avait considéré, bien que les dispositions législatives n'aient pas prévu la continuation du mandat des délégués jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par le conseil municipal élu lors des élections municipales générales, que le comité d'un syndicat de communes ou son président pouvaient prendre, jusqu'à la désignation du nouveau comité, les mesures nécessaires pour assurer la continuité du service public. Il s'agissait, en l'occurrence, de la passation d'un marché négocié par le président, sur délégation du comité syndical.

Les dispositions de l'article L. 5211-8 ont donc pris en compte cette jurisprudence pour combler un vide juridique. Désormais, le mandat des délégués et, en conséquence, les pouvoirs des organes délibérants et des exécutifs des E.P.C.I. expirent lors de la première séance de la nouvelle assemblée. La loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes. Toutefois, pour éviter les risques de contentieux, il peut être recommandé aux assemblées, dont le mandat vient à expiration après le renouvellement général des conseils

municipaux, de se référer au critère de continuité des services publics retenu par le Conseil d'Etat pour ne prendre que les mesures qui s'imposent.

7.2 - Dans les syndicats mixtes

7.2.1 – Syndicats mixtes relevant de l'article L. 5711-1

L'article L. 5711-1 soumet les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (dits « fermés »), aux dispositions communes à l'ensemble de ces établissements et aux règles particulières aux syndicats intercommunaux.

- *Première séance du comité syndical*

En ce qui concerne la première séance des comités des syndicats mixtes « fermés », à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, une application stricte des dispositions susvisées de l'article L. 5211-8 conduirait à imposer à ces syndicats mixtes la même règle que celle qui s'applique aux EPCI : l'organe délibérant d'un tel syndicat mixte serait soumis à l'obligation de se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires.

Une telle interprétation ne peut être retenue. Elle aurait pour effet de vider de son sens cette disposition à l'égard des E.P.C.I. membres d'un syndicat mixte, en limitant, en amont, le temps que leur impartit la loi pour procéder à l'installation de leurs propres organes délibérants et à l'élection de leurs présidents et de leurs bureaux.

Il convient donc de transposer la mesure prévue par l'article L. 5211-8 qui, au sein d'un syndicat mixte, ne peut concerner que les groupements de communes « primaires ». En conséquence, la première réunion de l'organe délibérant d'un syndicat mixte, après le renouvellement général des conseils municipaux, devra se tenir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suivra l'élection de l'ensemble des présidents des E.P.C.I. membres du syndicat mixte considéré, soit le **vendredi 18 mai**. Cette nouvelle période de quatre semaines permettra ainsi aux organes délibérants des groupements adhérents de procéder à la désignation de leurs propres délégués.

- *Choix des délégués appelés à siéger dans un syndicat mixte*

En vertu de l'article L. 5711-1, le syndicat mixte « fermé » est soumis à l'ensemble des dispositions prévues par les chapitres I et II du titre I du Livre II de la cinquième partie du C.G.C.T, c'est-à-dire aux dispositions communes à l'ensemble des E.P.C.I. et aux dispositions régissant les syndicats de communes. Ce double renvoi nécessite que soient précisées, au cas par cas, les conditions de désignation des délégués des différents membres de ce type de syndicat mixte :

- pour les communes, les conseils municipaux bénéficient de la même souplesse que pour un syndicat intercommunal ; les délégués communaux pourront être choisis parmi tous citoyens éligibles à un conseil municipal (art. L. 5212-7) ;
- pour les groupements de communes (syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines), la règle de droit commun qui, par transposition, prévoit la désignation des délégués parmi les membres de l'organe délibérant prévaut sur la disposition dérogatoire de l'article L. 5212-7, propre à la désignation des représentants des communes au seul comité des syndicats de communes (et par renvoi de l'article

L. 5711-1 au comité des syndicats mixtes). En conséquence, les délégués des E.P.C.I. appelés à siéger au syndicat mixte doivent être choisis en leur sein par les assemblées délibérantes.

En l'absence de désignation des délégués en temps utile, le président et le vice-président seraient appelés à représenter leur établissement, par transposition des règles fixées par l'article L. 5211-8.

7.2.2 – Syndicats mixtes relevant de l'article L. 5721-2

Les syndicats mixtes dits « ouverts » sont régis par des règles législatives souples, qui laissent aux statuts la possibilité de définir les conditions particulières de leur constitution et les modalités de leur fonctionnement. Ainsi, ils ne sont pas concernés, sauf disposition expresse dans leurs statuts, par l'obligation de fixer leur réunion d'installation à une date déterminée, l'article L. 5211-8 ne leur étant pas applicable.

- *Choix des délégués*

A défaut de précision, dans les statuts d'un syndicat mixte de ce type, sur la représentation de ses membres, il conviendra d'appliquer les règles ci-dessus exposées pour les syndicats mixtes relevant de l'article L. 5711-1.

- *Modalités de répartition des sièges*

Les modalités de répartition des sièges font l'objet des dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 5721-2.

Le troisième alinéa prévoit que le nombre de sièges détenus au sein du comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre du syndicat mixte est proportionnel à la contribution de cette collectivité ou de cet établissement au budget du syndicat. Cette disposition ne s'impose qu'aux syndicats mixtes créés à compter du renouvellement général des conseils municipaux de mars 2001.

Le quatrième alinéa du même article prévoit, quant à lui, que le nombre de sièges détenus par chaque collectivité ou établissement public au sein du comité syndical ne peut excéder la majorité absolue du nombre total des sièges. Cette disposition est d'application immédiate pour tous les syndicats mixtes créés depuis le 13 juillet 1999, date de publication de la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Par contre, pour les syndicats existant à cette date, la mesure ne prendra effet qu'au 1^{er} janvier 2002. Il doit être remarqué que la loi n'interdit pas qu'un des membres du syndicat mixte dispose de la majorité absolue des sièges, c'est-à-dire de plus de la moitié, sans la dépasser. L'intention du législateur était d'écarter toute possibilité pour une collectivité de bénéficier d'un poids décisionnel excessif. A cet égard, le recours au vote plural, qui permet d'attribuer à certains membres d'une assemblée plus d'une voix, doit respecter cette intention. Il conviendrait donc d'écarter, pour éviter tout risque de contentieux, tout dispositif fondé sur un vote plural qui assurerait à une collectivité plus de la majorité absolue du nombre total des voix.

7.3 - Dans les conseils de développement des pays et des agglomérations

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire, modifié par l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, a prévu, dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'un pays, la constitution d'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.

Le conseil de développement est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dans les conditions prévues par le décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 (*J.O. du 20 septembre 2000*).

L'article 23 de la loi susvisée du 4 février 1995, modifié par l'article 26 de la loi du 25 juin 1999, a prévu également la création d'un conseil de développement du même type, pour l'élaboration d'un projet d'agglomération, dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes « centre » comptent plus de 15 000 habitants. Ce conseil de développement est créé par délibérations concordantes du ou des E.P.C.I. compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics, mais souhaitent s'associer au projet d'agglomération.

Le conseil de développement s'organise librement, qu'il soit constitué en vue de la formation d'un pays ou pour l'élaboration d'un projet d'agglomération.

7.4 – Dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale

La circulaire NOR.INT.B.95.00.174.C du 10 mai 1995 relative au décret n° 95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et Lyon, rappellent les dispositions applicables à la composition des centres communaux d'action sociale.

Il convient cependant de noter que ce décret a été modifié par le décret n° 2000-6 du 4 janvier 2000. Il en résulte une modification de la composition des conseils d'administration de ces établissements. Désormais, au nombre des membres nommés devant obligatoirement y siéger, figure également un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions.

7.5 – Dans les conseils d'administration des hôpitaux

Les conseils municipaux doivent en outre désigner leurs représentants dans les conseils d'administration des hôpitaux en application de l'article R. 714-2-7 du code de la santé publique qui définit la composition de ceux-ci. L'article R. 714-2-8 du même code précise que la liste nominative des membres du conseil d'administration est arrêtée par le directeur régional de l'hospitalisation.

7.6 - Dans les autres organismes où siègent des représentants communaux

Il convient de se reporter, au cas par cas, aux règles de fonctionnement propres à chacun des organismes dans lesquels la commune est représentée.

Les désignations des délégués peuvent être opérées, selon les cas, soit par élection par le conseil municipal, dans les conditions prévues à l'article L. 2121-21, soit par une nomination effectuée par le maire. Selon que les textes particuliers confient au conseil municipal ou au maire le soin de désigner les représentants communaux, le remplacement de ces derniers au cours du mandat municipal se fera soit en application de l'article L. 2121-33, soit en application de l'article L. 2122-25. Dans le silence

des textes, il revient au conseil municipal, en raison de la compétence générale qui lui est reconnue pour régler les affaires de la commune, de procéder à l'élection des représentants de la commune

Dans son avis du 28 octobre 1986, le Conseil d'État a apporté des précisions utiles sur le choix des délégués ou représentants, en l'absence de précision dans les textes régissant un organisme :

« Le représentant d'une assemblée délibérante ne peut être choisi qu'au sein de cette assemblée. A l'inverse, et sauf disposition contraire, la personne appelée à représenter une collectivité territoriale dans un organisme extérieur, même si elle est désignée par l'assemblée délibérante de la collectivité, peut être choisie en dehors de cette assemblée ».

8. Séance d'installation de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-2)

L'article L. 5211-2 rend applicables au président et aux membres de l'organe délibérant (essentiellement aux membres du bureau) les dispositions relatives aux maires et aux adjoints non contraires aux dispositions particulières du titre du C.G.C.T. concernant les E.P.C.I.

Les conditions d'organisation de la première séance de l'organe délibérant d'un E.P.C.I. sont notamment identiques à celles qui régissent la séance de l'élection du maire et des adjoints.

8.1 – Composition du bureau

Aux termes de l'article L. 5211-10, le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

Dans l'hypothèse où des statuts auraient fixé un nombre de vice-présidents, il ne peut être dénié à l'assemblée, en vertu de la hiérarchie des normes, le droit de fixer librement, dans les conditions prévues par la loi, le nombre de ses vice-présidents. L'organe délibérant doit donc impérativement se prononcer sur ce point, quitte à confirmer le nombre prévu dans les statuts.

8.2 – Ordre du jour de la première séance

La première séance est en principe consacrée à l'élection de l'organe exécutif et du bureau.

La question se pose de savoir si d'autres points peuvent être soumis à l'assemblée, au cours de cette réunion. Il convient de remarquer qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'exclut cette possibilité. Dès lors, il convient de respecter les règles applicables à toutes séances de l'assemblée délibérante : la convocation doit comporter un ordre du jour, et être accompagnée d'une note explicative de synthèse sur chacune des affaires à examiner dans les E.P.C.I. comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Sous réserve que le président sortant ait effectué ces formalités, l'assemblée pourra, après l'élection du président et du bureau, procéder par exemple à la constitution de ses commissions ou à la désignation de ses délégués dans les organismes extérieurs. Toutefois, le nouveau président, en tant que maître de l'ordre du jour des séances, ne peut être lié par l'inscription opérée par son prédécesseur et peut estimer préférable de repousser la saisine de l'assemblée à une séance ultérieure.

9. Délégations d'attributions et de fonctions dans les établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-9 et 5211-10)

Les règles applicables aux E.P.C.I. ont été unifiées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 citée ci-dessus.

9.1 - Délégations d'attributions de l'organe délibérant

L'article 5211-10 permet à l'assemblée délibérante de déléguer, à son choix, soit au président à titre personnel, soit au bureau collégalement, une partie de ses attributions à l'exclusion de celles qui lui sont expressément réservées par la loi.

L'organe délibérant doit veiller à répartir, le cas échéant, avec précision les matières déléguées afin d'éviter tout chevauchement de compétences entre le président et le bureau.

9.2 - Délégations de fonctions et de signature du président

L'article L. 5211-9 autorise le président à déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau.

Aux termes de ce même article modifié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, il peut également donner, dans les mêmes conditions, délégation de signature au directeur général et au directeur général adjoint, dans les E.P.C.I. dont la liste est fixée par le décret n° 99-1106 du 21 décembre 1999, codifié à l'article R. 5211-2. L'article 29 de la loi susvisée a étendu la faculté de déléguer la signature au directeur général des services techniques, sous réserve de l'intervention prochaine des mesures réglementaires nécessaires. Comme pour le maire, la loi n'apporte pas de restriction aux matières pour lesquelles la délégation de signature peut être donnée par un président d'E.P.C.I..

10. Commission départementale de la coopération intercommunale

L'article L. 5211-42 du C.G.C.T. institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale composée de représentants des collectivités territoriales et des E.P.C.I., élus par chacun des collèges ou assemblées délibérantes dont ils sont issus.

L'article L. 5211-43 prévoit que le mandat des membres de la commission cesse à l'occasion du renouvellement des fonctions au titre desquelles ils ont été désignés, leur remplacement s'opérant dans les conditions prévues par la loi, c'est-à-dire à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Il convient de rappeler les conditions de mise en place de la commission départementale de la coopération intercommunale. Vous pourrez vous reporter à la circulaire n° NOR.INT.B.92.00139.C du 12 mai 1992 pour des informations complémentaires.

10.1 - Répartition des sièges

En application de l'article L. 5211-43 susvisé, le nombre total des sièges est réparti entre différents collèges, à hauteur de 60% pour les représentants des communes et de 20% pour les représentants des E.P.C.I. et des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales, 15% pour les représentants du conseil général et 5% pour les représentants du conseil régional. Les sièges attribués à ce dernier ne sont pas soumis à renouvellement.

Selon les dispositions de l'article R. 5211-23, il vous appartiendra d'établir par arrêté la liste nominative des différents collèges des maires et des présidents d'E.P.C.I., et de fixer les dates de dépôt des listes de candidats à la préfecture et la date de l'élection des représentants des communes et des E.P.C.I..

10.2 - Détermination des collèges d'électeurs

- *Le collège des maires*

Pour les collèges représentant les communes, le législateur a souhaité que la représentation de ces collectivités soit assurée en fonction de leur importance démographique. Dans un souci de simplification et afin d'assurer une représentation équilibrée des catégories de communes en fonction de leur poids respectif au plan départemental, les communes ont été réparties en trois collèges.

Un premier collège est constitué des cinq communes les plus peuplées. Les autres communes sont réparties en deux collèges, selon qu'elles ont une population inférieure ou supérieure à la moyenne de l'ensemble des communes du département.

- *Le collège des présidents d'E.P.C.I.*

Les présidents d'E.P.C.I. sont les présidents de syndicats de communes, de districts, de communautés de communes, de communautés d'agglomération, de communautés urbaines et de syndicats d'agglomération nouvelle.

En ce qui concerne les syndicats mixtes régis par l'article L. 5711-1, ils ne sont plus considérés, depuis la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, comme des établissements publics de coopération intercommunale qui, au sens strict, ne regroupent que des communes.

- *Le collège des maires des communes associées dans des chartes intercommunales*

Lorsqu'il existe des communes associées dans une charte intercommunale de développement et d'aménagement, ces communes disposent de deux des sièges prévus pour les E.P.C.I. et les maires de ces communes constituent un collège spécifique (art. R. 5211-21).

Il doit être admis qu'une même personne puisse être élue dans des collèges différents, l'article R. 5211-24 interdisant seulement qu'une personne présente sa candidature dans plus d'une catégorie de collectivités ou d'établissements.

10.3. - Eligibilité

La détermination des personnes éligibles dans le collège des E.P.C.I. et le collège des chartes intercommunales s'interprète ainsi :

- par représentants des E.P.C.I., il convient d'entendre les délégués des communes membres de ces établissements, que ces personnes aient ou non la qualité de conseiller municipal ;
- par représentants des chartes intercommunales, il convient d'entendre les maires, adjoints ou conseillers municipaux des communes associées dans le cadre des chartes.

10.4. - Candidature

Il s'agira de listes de candidats, comportant un nombre de candidats double du nombre de sièges à pourvoir. Ces listes devront être déposées à la préfecture, à une date fixée par arrêté préfectoral, par le candidat tête de liste.

Les listes de candidats sont constituées des listes de maires, adjoints ou conseillers pour les trois collèges des communes et des listes de représentants d'E.P.C.I. et, le cas échéant, des listes de représentants des communes associées dans une charte intercommunale.

Il vous appartiendra d'enregistrer les différentes listes de candidats, de vérifier la règle de non candidature à deux catégories différentes et de diffuser ces listes auprès des électeurs concernés.

10.5 - Vote

Les modalités d'organisation de vote sont laissées à l'appréciation des préfectures qui organisent ces opérations comme elles l'entendent.

Le vote ayant lieu par correspondance, il est préférable toutefois d'avoir recours à des envois par lettres recommandées.

Les bulletins de vote peuvent toutefois être déposés en préfecture par les électeurs, comme le permet l'article R. 5211-25.

L'élection des représentants des communes, des communes associées et des E.P.C.I. doit avoir lieu dans un délai de deux mois à compter du renouvellement des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des E.P.C.I..

L'article L. 5211-43 pose le principe d'une élection des représentants des collectivités territoriales et des E.P.C.I. à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

10.6 - Mise en place de la C.D.C.I.

A l'issue de l'ensemble de ces opérations électorales, il vous appartiendra de constater par arrêté la liste définitive des membres de la commission départementale de la coopération intercommunale (art. R. 5211-26).

A l'occasion de la séance d'installation par vos soins, les membres de la commission désigneront au scrutin secret et à la majorité absolue, un rapporteur général et deux assesseurs parmi les membres de la commission élus par les représentants des maires, conformément aux dispositions de l'article R. 5211-29.

10.7 - Formation restreinte

L'article L. 5211-45 (2ème alinéa) prévoit la réunion de la C.D.C.I. en formation restreinte, pour examiner certaines demandes de retrait d'un syndicat de communes ou de communauté de communes.

La formation restreinte est composée du quart des membres élus par le collège des maires, dont deux membres représentant les communes de moins de 2 000 habitants, et du quart des membres élus par le collège des présidents des organes délibérants des E.P.C.I..

Les membres de la formation restreinte doivent être élus lors de la séance d'installation de la C.D.C.I. et après chaque renouvellement général des conseils municipaux, en application des dispositions de l'article R. 5211-31.

11. Dispositions concernant les élus

11.1 – Indemnités de fonctions

Les maires et les adjoints sortants perçoivent leurs indemnités de fonction jusqu'à la fin de l'exercice effectif de leurs fonctions, c'est-à-dire jusqu'à la date d'installation de la nouvelle assemblée.

Il en est de même pour les présidents et les vice-présidents des communautés urbaines et des E.P.C.I. mentionnés par l'article L. 5211-12 du CGCT ainsi que pour les délégués des communes dans les conseils des communautés urbaines et des communautés d'agglomération regroupant 100 000 habitants au moins.

Les membres des nouvelles assemblées peuvent percevoir des indemnités de fonction dès lors que sont exécutoires la délibération fixant les taux de leurs indemnités et, pour les adjoints, les arrêtés de délégations de fonctions consenties par le maire. Le versement des indemnités de fonction est donc subordonné à la transmission de ces actes au préfet.

En effet, il convient de rappeler qu'en l'absence de délégation de fonction du maire, les adjoints ne peuvent prétendre à des indemnités de fonction à ce titre, sauf en cas de suppléance du maire prévue par l'article L. 2122-17, quand bien même ils ont, en vertu de la loi, la qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire.

A titre exceptionnel, dans l'hypothèse où la délibération fixant les taux des indemnités des élus, postérieure à la date d'installation du nouveau conseil, prévoirait l'entrée en vigueur de cette décision à la date de son installation, ces indemnités pourront être versées depuis la date d'entrée en fonction des élus.

En revanche, si la délibération fixant les taux des indemnités ne mentionne aucune date d'entrée en vigueur, celles-ci ne pourront pas être calculées à une date antérieure à la date à laquelle la décision acquiert un caractère exécutoire par sa transmission au représentant de l'Etat.

En ce qui concerne les adjoints, s'ils ont commencé à exercer effectivement les fonctions déléguées par le maire avant que les arrêtés de délégation n'aient été pris, ils pourront percevoir des indemnités de fonction à partir de la date à laquelle ils auront commencé à exercer effectivement leurs fonctions, sous réserve que cette date soit mentionnée dans l'arrêté de délégation. Une telle disposition devra en ce cas être adoptée sans délai. A défaut, ces indemnités ne pourront être versées qu'à compter de la date à laquelle les arrêtés de délégation auront acquis un caractère exécutoire.

Il en est de même pour les délégués des communes dans les nouvelles assemblées délibérantes des E.P.C.I. renouvelées à la suite des élections du mois de mars 2001.

Les montants des indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux élus communaux et aux membres des conseils des E.P.C.I. ont fait l'objet de la circulaire NOR.INT.B.01.00028.C du 23 janvier 2001.

Par ailleurs, le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en application du deuxième alinéa de l'article L. 2123-24 est composé de l'indemnité du maire prévue par l'article L. 2123-23-1 et des indemnités normalement allouées aux adjoints, attributaires d'une délégation de fonction, conformément au taux prévu par le premier alinéa de l'article L. 2123-24 ; l'ensemble indemnitaire est éventuellement majoré comme le permet l'article L. 2123-22 dans les limites fixées par l'article R. 2123-23.

11.2 – Responsabilité et assurances

Les articles L. 2123-31 et L. 2123-33 du code général des collectivités territoriales disposent que les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis, d'une part, par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions, d'autre part, par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.

L'article L. 5211-15 étend le bénéfice de ces dispositions aux membres des organes délibérants des E.P.C.I..

Par ailleurs, la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels introduit dans l'article L. 2123-34 du même code l'obligation, pour une commune, d'accorder « sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions, lorsque celui-ci a fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ». Cette obligation incombe aussi, en application de l'article L. 5211-15, aux E.P.C.I. pour leur président et vice-présidents ayant reçu délégation.

Il appartient aux communes et à leurs groupements de vérifier que les contrats d'assurances couvrent bien ces responsabilités.

En cas de question particulière portant sur le fonctionnement des instances communales et intercommunales, vous saisirez la direction générale des collectivités locales sous le timbre de la sous-direction des compétences et des institutions locales.

Daniel Vaillant