

Les indemnités de fonction des élus municipaux

*Articles L. 2123-20 à L. 2123-24-2 du code général
des collectivités territoriales (CGCT)*

*Sauf mention contraire, les articles visés dans la présente fiche
sont ceux du CGCT*

Propos introductifs : sur la nature de l'indemnité de fonction

A. La notion d'indemnité de fonction

Au-delà des règles relatives au remboursement de frais prévues aux articles L. 2123-18 à L. 2123-19 (sujet qui ne sera pas abordé dans la présente fiche), les élus municipaux perçoivent des indemnités de fonction.

Le code distingue celles versées au maire (article L. 2123-23), celles versées aux adjoints (article L. 2123-24) et celles versées aux conseillers municipaux (article L. 2123-24-1).

B. Principe de gratuité du mandat municipal

L'article L. 2123-17 pose le principe selon lequel les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites.

A ce titre, la circulaire ministérielle du 15 avril 1992 prise pour l'application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux prévoit que les indemnités de fonctions « ne présentent le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement ni d'une rémunération quelconque ».

Dans un article intitulé « Existe-t-il un statut de l'élu local ? » paru sur le site Internet www.vie-publique.fr (dernière modification le 4 février 2021), il est rappelé que « Le principe de la gratuité est institué dès le XIXe siècle. En France, exercer un mandat local consiste à servir l'intérêt général et n'est pas assimilable à un métier, il n'est donc pas rémunéré. La loi municipale du 5 avril 1884 apporte une première atténuation à ce principe en autorisant le remboursement de frais induits par l'accomplissement d'un mandat. Plus tard, la loi du 27 février 1912 introduit des indemnités de déplacement et de séjour en faveur des conseillers généraux (devenus conseillers départementaux), puis, les ordonnances du 26 juillet 1944 et du 21 février 1945 instituent la possibilité d'attribuer des indemnités de fonction aux maires et aux adjoints. » (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20201-existe-t-il-un-statut-de-lelu-local>).

*Pouvant être majorée
dans certains cas
limitativement
énumérés et
susceptible de
modulation selon la
strate de population de
la commune,
l'indemnité de
fonction des élus
municipaux n'est due
qu'en cas d'exercice
effectif des fonctions.
Calculée en référence
à l'indice brut
terminal de l'échelle
indiciaire de la
fonction publique, elle
a été revalorisée au 1^{er}
juillet 2022.*

Les indemnités de fonction des élus municipaux

Pour autant, le statut de l'élu local édité par l'AMF dans sa version à jour du mois d'août 2022 (chapitre VII, page 46 :

<https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=082b34f6a4e23e65c49dd1d08be0aa5d.pdf&id=7828>, lien accessible avec identifiant/mot de passe), précise que l'indemnité de fonction : « est soumise à la CSG (contribution sociale généralisée), à la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), à une cotisation de retraite obligatoire (Ircantec) et éventuellement à une cotisation de retraite complémentaire ».

Elle est également « imposable suivant les règles applicables aux traitements et salaires et, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, soumise à des cotisations sociales obligatoires au-dessus d'un certain seuil. ».

En outre, dans une réponse ministérielle n° 06524 publiée au JO du sénat le 25 octobre 2018, page 5467, le ministère de l'Intérieur indiquait que malgré le principe de gratuité, « les élus municipaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction qui viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique »

(<https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180806524.html>).



C. Fiscalité, cumul avec d'autres ressources et saisissabilité de l'indemnité de fonction

Selon le statut de l'élu (chapitre IX - La fiscalisation des indemnités, pages 61 et suivantes), « Les indemnités de fonction sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires (article 80 undecies B du code général des impôts). ». A noter que depuis le mois de janvier 2019, le prélèvement à la source s'applique aux indemnités de fonction.

Partant, les indemnités soumises à l'impôt sur le revenu (IR) sont :

- ✓ « les indemnités de fonction, éventuellement majorées, versées par les collectivités territoriales,
- ✓ les indemnités de fonction versées par les EPCI ou les établissements publics locaux,
- ✓ les rémunérations versées par les SEM, SPL... ».

Si les indemnités de fonctions ne constituent donc pas des revenus à proprement parler, elles n'en restent pas moins des ressources imposables. C'est pourquoi elles ne font l'objet d'une exonération fiscale au titre de l'impôt sur le revenu que dans la limite d'un montant correspondant à une fraction représentative des frais d'emplois ou FRFE (cf. réponse ministérielle n° 12138 publiée au JO du sénat du 10 septembre 2020, page 4084 : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190912138.html>).



Ainsi, le montant mensuel imposable des indemnités de fonction est « obtenu en déduisant du montant brut, notamment, une FRFE, qui :

- est différente suivant que l'on exerce un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3 500 habitants ou pas,
- doit être proratisée en cas de pluralité de mandats indemnisés » (statut de l'élu local, chapitre IX précité, paragraphe 2).

Pour aller plus loin, voir également :

- la note d'information de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) n° 18-035297-D du 2 novembre 2018 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/terb1830038u.pdf>)

- la note de l'AMF du 17 avril 2019 (accessible avec identifiant et mot de passe) : <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=f19e7baab2e314ca92afeeb15795946e.p&id=39377>

Parallèlement, il apparaît que l'indemnité de fonction (statut de l' élu local, chapitre VII, Nature juridique de l' indemnité de fonction, page 46) :

- ✓ est « compatible avec le versement d'allocations chômage, d'allocations attribuées dans le cadre des conventions de pré-retraite progressive et dans le cadre des conventions d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi, ou de l'allocation parentale d'éducation » ;
- ✓ « ne peut empêcher le versement d'allocations retraite au titre d'une activité professionnelle passée » (avant dernier alinéa de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale). « En effet, les élus locaux retraités d'un régime de retraite de base légalement obligatoire (et pas uniquement du régime général de sécurité sociale) peuvent continuer à percevoir leurs indemnités de fonction » ;
- ✓ « est saisissable mais uniquement sur la partie qui excède » la FRFE telle que définie par l'article 81 du code général des impôts (voir l'article L. 1621-1 et la réponse ministérielle n° 13838 publiée dans au JO du sénat du 5 novembre 2020, page 5100 : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ200113838&idtable=q370882&nu=13838+&rch=qs&de=20190817&au=20220817&dp=3+ans&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn>).

Sans revenir sur le principe de gratuité, il apparaît dès lors que le législateur a souhaité encadrer le régime de l' indemnité de fonction.

A noter que cette même FRFE n'est pas prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale.

L'application concrète de ce régime juridique aboutit à des modalités favorables aux élus locaux dans le cadre du calcul du montant de ces prestations (cf. réponse ministérielle n° 12138 précitée – voir en outre la page 74 du guide du maire édité par la DGCL et la DGFIP en 2020 : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/guide_du_maire_2020.pdf).

I. L'enveloppe indemnitaire globale

A plusieurs reprises les articles L. 2123-20 et suivants qui forment la sous-section 3 intitulée « Indemnités de fonctions », exposent que les indemnités des élus sont versées à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé. Cela renvoie plus communément à la notion d'enveloppe indemnitaire globale.

Sur ce point, le statut de l' élu local indique en page 41 : « S'agissant des indemnités de fonction allouées aux adjoints et aux conseillers municipaux, le conseil municipal détermine librement leur montant, dans la limite de l'enveloppe globale indemnitaire. En effet, le respect de l'enveloppe globale indemnitaire (...) est toujours impératif. ».

En pratique, l'enveloppe est composée du total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice. Le calcul se fonde sur les indemnités maximales du maire et des adjoints hors majoration (voir notamment un arrêt du conseil d'État du 24 juillet 2019, 3^{ème} - 8^{ème} chambres réunies, n° 411004 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETAT-EXT000038815770/> - réponse ministérielle n° 04281 publiée au JO du sénat du 26 juillet 2018, page 3878 : <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180404281.html>).

Les adjoints pris en compte pour le calcul de cette enveloppe sont ceux exerçant effectivement leurs fonctions. Dans le cas où tous les postes d'adjoints ne seraient pas pourvus, le montant de l'enveloppe doit être obtenu sur la base du nombre réel d'adjoints (les postes d'adjoints non pourvus n'étant pas intégrés au calcul).

De surcroît, seuls sont intégrés au calcul les adjoints détenant une délégation de fonction (réponse ministérielle n° 32322 publiée au JOAN du 20 janvier 2009, page 542 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-32322QE.htm> - réponse ministérielle n° 21217 publiée au JO du sénat du 6 mai 2021, page 2982 : <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210321217.html>).

En fonction de l'évolution de la situation au sein des conseils municipaux, des ajustements permanents sont donc nécessaires.

Il en résulte, par exemple, que toute augmentation de l'indemnité dont bénéficierait un adjoint doit être compensée par une minoration de l'indemnité d'autres élus, dès lors que l'enveloppe indemnitaire est déjà à son maximum. Dans le même sens, les indemnités de fonction versées aux conseillers municipaux qui exercent une délégation de fonction de la part de leur maire (article L. 2123-24-1 III), doivent être comprises dans la limite de la même enveloppe.

Concrètement, le législateur a institué cette limite afin que ces conseillers dits délégués puissent être compensés pour leur participation aux responsabilités exécutives, sans toutefois que cette mesure n'alourdisse les dépenses des communes.

Pour une illustration jurisprudentielle, voir notamment cour administrative d'appel de Nancy, 1^{ère} chambre - formation à 3, 30 mars 2017, n° 16NC00865 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETAT-EXT000034359193/>.

II. Les indemnités sont fixées selon un barème précis : détermination d'un taux par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique

A. Principe posé par l'article L. 2123-20 I

« Les indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire et de président de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire des communes, de conseiller municipal des communes de 100 000 habitants et plus ou de membre de délégations spéciales qui fait fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. ». Cet indice est présenté comme le terme de référence.



Concrètement, ce sont les articles L. 2123-23 (pour le maire), L. 2123-24 (pour les adjoints) et L. 2123-24-1 (pour les conseillers municipaux) qui fixent les taux appliqués au terme de référence.

Autrement dit, le barème détermine un coefficient à appliquer à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Dans les deux premiers cas (maire et adjoints), le taux en vigueur est relatif à la strate de population de la commune.

Précisions sur la strate de population à laquelle la commune appartient

En la matière, il convient de se référer pour les 6 ans du mandat en cours, à la population totale authentifiée avant les élections de mars 2020, soit celle publiée en décembre 2019.



Ce principe est rappelé à l'article R. 2151-4.

Dans une réponse ministérielle n° 05034 publiée au JO du sénat du 26 juillet 2018, page 3882 (<https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180505034.html>), les services du ministère de l'Intérieur ont clairement rappelé que dans l'optique « de stabiliser les effets du recensement annuel de la population et de figer pour toute la durée du mandat les droits dont bénéficient les élus dans l'exercice de leurs fonctions, le décret du 8 juillet 2010 prévoit que la population de référence, pour toute la durée du mandat, est celle authentifiée avant le renouvellement intégral du conseil municipal. ».

Voir également réponse ministérielle n° 16986 publiée au JO du sénat du 12 mai 2011, page 1249 : <https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110216986.html>.

B. Les indemnités du maire

Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème visé dans le tableau de l'article L. 2123-23.

Le conseil municipal peut, à la demande du maire et par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème prévu.

Il n'existe pas pour le maire de principe général de majoration de son indemnité, hormis dans les communes de 100 000 habitants où la majoration peut atteindre 40 % du barème prévu à l'article L. 2123-23, à condition que ne soit pas dépassé le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal (enveloppe indemnitaire globale), hors prise en compte de ladite majoration. Cette majoration de 40 % de l'indemnité de fonction du maire fait obligatoirement l'objet d'une délibération du conseil municipal.

C. Les indemnités des adjoints

Pour les adjoints, la référence au barème applicable est évoquée dans le tableau de l'article L. 2123-24 (seuls les adjoints délégués peuvent percevoir une indemnité de fonction : cour administrative d'appel de Nancy, 1^{ère} chambre - formation à 3, 5 octobre 2017, n° 16NC01673 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035743708?init=true&page=1&query=16NC01673&searchField=ALL&tab_selection=all).

C'est la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a modifié les modalités de définition de l'indemnité de fonction des adjoints au maire. L'objectif du législateur était de revaloriser le rôle des adjoints au maire, acteurs essentiels de la démocratie au quotidien et soutiens indispensables du maire, en définissant des indemnités mieux proportionnées à leurs responsabilités réelles en fonction de la strate de population de la commune (réponse ministérielle n° 08923 publiée au JO du sénat du 20 juin 2019, page 3223 :

<https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190208923.html>).

Le législateur a d'ailleurs prévu la possibilité pour un adjoint de dépasser le plafond prévu à l'article L. 2123-24-1, à la seule condition que l'enveloppe constituée des indemnités de fonction du maire et des adjoints ne soit pas dépassée (article L. 2123-24 II).

A savoir : le conseil municipal a la possibilité d'accorder des indemnités de fonction de niveau différent à des élus remplissant les mêmes fonctions

La décision de réduire les indemnités de fonction ne peut s'inspirer de motifs étrangers à l'importance quantitative des fonctions effectivement exercées ou à l'intérêt de la commune. De même, la délibération qui fixe le montant des indemnités de fonction doit reposer sur des critères objectifs et non être prise en considération de la personne ou de son comportement (réponse ministérielle n° 27211 publiée au JOAN du 17 septembre 2013, page 9729 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-27211QE.htm> - réponse ministérielle n° 18530 publiée au JO du sénat du 1^{er} septembre 2011, page 2276 : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ10518530&idtable=q384998> - réponse ministérielle n° 14711 publiée au JO du sénat du 22 octobre 2020, page 4834 : <http://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200314711.html>).



Pour illustrer ce propos, dès lors que l'écart entre les indemnités des adjoints délégués n'est pas manifestement excessif, cela n'est pas de nature à porter atteinte au principe d'égalité de traitement (voir l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai, 2^{ème} chambre - formation à 3, 29 novembre 2011, n° 10DA01567 - <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000024910939/> : en l'espèce, la cour a validé la possibilité de verser des indemnités supérieures pour les adjoints titulaires de délégations de fonction par rapport à ceux titulaires de délégations de signature).

D. Les indemnités des conseillers municipaux

Pour les conseillers municipaux, l'indemnité de fonction est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20 (article L. 2123-24-1). L'article L. 2123-24-1 prévoit plusieurs cas de figure :

- ✓ les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20 ;



- ✓ dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20 ; dans ce cas, les sommes attribuées aux conseillers municipaux viennent en déduction du montant de l'enveloppe indemnitaire maximale pouvant être consacrée au maire et aux adjoints auxquels ce dernier a délégué certaines fonctions (réponse ministérielle n° 50042 publiée au JOAN du 6 octobre 2009, page 9480 :

<https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-50042QE.htm>) ;

- ✓ les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité dont le montant viendra en déduction de l'enveloppe indemnitaire maximale du maire et adjoints ayant une délégation de fonctions allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent article.

Le montant de l'indemnité de fonction des conseillers municipaux doit respecter la double limite suivante :

- ✓ l'indemnité de fonction doit être comprise dans le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice ;
- ✓ l'indemnité ne peut être supérieure à celle susceptible d'être attribuée au maire de la commune (étant précisé que l'indemnité de fonction d'un conseiller municipal délégué peut, dans les conditions rappelées ci-dessus, dépasser celle d'un adjoint au maire (réponse ministérielle n° 09719 publiée au JO du sénat du 15 mai 2014, page 1142 : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ131209719&idtable=q358350>).

Important : depuis le 1^{er} juillet 2022 l'indice brut terminal de la fonction publique servant de base au calcul des indemnités de fonction a été revalorisé (augmentation de 3,5 %)

A ce sujet, l'AMF a publié une note le 13 juillet 2022 (Revalorisation du point d'indice de la fonction publique : conséquences pour les indemnités de fonction des élus municipaux, Réf. : BW41313, Auteur : AMF).

Cette note précise que « L'indice 1027 est désormais fixé à 4025,53 euros depuis le 1^{er} juillet 2022. Lors d'une revalorisation du point d'indice de la fonction publique, le montant de l'indemnité des maires et les taux plafonds des indemnités des autres élus municipaux sont automatiquement augmentés. ». En ce qui concerne les délibérations indemnitaires, pour celles « qui font référence à des pourcentages de l'indice brut terminal de la fonction publique, l'augmentation du montant des indemnités de fonction au 1^{er} juillet 2022 se fait automatiquement et ne nécessite pas une nouvelle délibération ; ». Pour celles « mentionnant des montants en euros, l'augmentation du montant des indemnités de fonction au 1^{er} juillet 2022 ne se fait pas automatiquement. Une nouvelle délibération doit être prise. ».

Lien d'accès à la note avec identifiant et mot de passe : <https://www.amf.asso.fr/documents-revalorisation-du-point-dindice-la-fonction-publique-consequences-pour-les-indemnite-fonction-elus-municipaux/41313>

A noter : les montants actualisés au 1^{er} juillet 2022 sont consultables sur le lien suivant : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/FPT/4.%20r%C3%A9mun%C3%A9rations%20et%20gestion%20de%20la%20paie/2022/Montants%20plafonds%20indemnité%C3%A9s%20%C3%A9lus%20locaux.pdf>



RAPPEL : en aucun cas, l'indemnité versée à un adjoint ou à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire en application des articles L. 2123-24 IV et L. 2123-24-1 V.

III. L'exercice effectif des fonctions par les élus, condition impérative du versement des indemnités

A. La notion d'exercice effectif des fonctions

Selon le ministère de l'Intérieur « *Les exécutifs locaux, tels que les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), reçoivent une indemnité pour l'exercice effectif de leurs fonctions dont le barème est établi par strate démographique, afin de tenir compte de la charge liée aux fonctions.* » (voir réponse ministérielle n° 03565 publiée au JO du sénat du 31 mai 2018, page 2701 (<https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180303565.html>)).

Cette notion d'exercice effectif des fonctions, bien que non expressément définie par les textes, s'apprécie de manière pratique.

Dans une fiche abordant spécifiquement « *Le régime indemnitaire des élus* » le site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr, fait référence à l'intervention, au cas par cas, de la jurisprudence « *pour trancher ce qui n'entre pas dans cette notion* » d'exercice effectif des fonctions.

Est ainsi justifiée la suspension des indemnités de :

« - *l'adjoint au maire, comme le vice-président d'EPCI, (...)* » qui « *ne peuvent justifier de l'exercice effectif de leurs fonctions s'ils n'ont pas reçu une délégation de fonction de la part de son maire ou de son président* » ;

« - *l'élu (en particulier le maire) incarcéré ou en fuite* » qui « *n'est, par définition, pas en situation d'exercer ses fonctions.* »

(<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/le-regime-indemnitaires-des-elus>, Institutions, élus locaux, statut de l'élu).

L'article 8.1.2 de la note d'information du 20 mai 2020 rappelant les mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à la suite du renouvellement général (page 23), évoque expressément cette exigence d'exercice effectif des fonctions comme conditions impérative du versement des indemnités pour les maires adjoints et conseillers municipaux (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/Note%20d%27information%20mesures%20a%CC%80%20prendre%20apre%CC%80s%20les%20e%CC%81lections%20municipales%20et%20....pdf>).

Par ailleurs, l'article 8.1.3 de cette même note, dans sa partie relative aux dispositions spécifiques aux adjoints rappelle qu'il est « *de jurisprudence constante que le bénéfice des indemnités de fonction d'adjoint requiert la détention d'une délégation de fonction octroyée par (...) (hors le cas de la suppléance du maire prévu par l'article L. 2122-17)* ».

Dérogation : il existe un cas particulier dans les communes de plus de 20 000 habitants : lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le maire lui retire les délégations de fonctions qu'il lui avait accordées, la commune continue de lui verser, dans les cas où il ne retrouve pas d'activité professionnelle et pendant trois mois au maximum, l'indemnité de fonction qu'il percevait avant le retrait de la délégation (article L. 2123-24 V).

B. Application pratique à chaque catégorie d'élus

La référence à l'exercice effectif des fonctions est évoquée pour chaque type de mandat communal.

1/ Les maires - article L. 2123-20 I

Les maires délégués et les adjoints délégués - article L. 2123-21 alinéas 1 et 2

Un maire suspendu ne peut prétendre au versement de son indemnité de fonction.

C'est également le cas d'un maire incarcéré. L'exercice effectif des fonctions ne peut dès lors être retenu dans ce cas (voir le guide du maire, chapitre I, 5. b. page 73 :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-maire-2>).

2/ Les adjoints au maire - article L. 2123-24 I

Comme évoqué au paragraphe I en page 3, dès l'instant où tous les postes d'adjoints ne sont pas pourvus, le montant de l'enveloppe indemnitaire globale est obtenu sur la base du nombre réel d'adjoints, ceux-ci devant en outre détenir une délégation de fonctions (cf. réponse ministérielle n° 06524 précitée en page 2).

Cela suppose donc nécessairement l'existence d'une délégation du maire (l'absence de délégation empêchant tout versement d'une indemnité : arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, 8 février 2016, n° 14PA05340 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETAT-EXT000032007748>).

Pour rappel, l'article L. 2122-18 prévoit que le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.

Par ailleurs, cette délégation doit impérativement être actée par un arrêté dont la publication est obligatoire (arrêt du conseil d'État, 26 septembre 2008, n° 294021 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETAT-EXT000019534290>). Sur ce point, le paragraphe 8.1.3 de la note d'information du 20 mai 2020 précitée évoque un arrêté ayant acquis un caractère exécutoire.

Dans le cas où l'adjoint a commencé à exercer effectivement ses fonctions déléguées par le maire avant qu'un arrêté n'ait été adopté, il peut percevoir ses indemnités à partir de la date à laquelle il a débuté l'exercice effectif de ses fonctions, sous réserve que cette date soit mentionnée dans l'arrêté de délégation. Si une telle disposition n'est pas adoptée sans délai, les indemnités ne sont versées que lorsque l'arrêté de délégation a acquis la force exécutoire.

Pour mémoire, la seule qualité d'officier d'état civil ou d'officier de police judiciaire n'ouvre pas droit au bénéfice des indemnités (voir sur ces différents points la note d'information précitée, page 23). Il est rappelé qu'un adjoint sans délégation ou à qui le maire a retiré la délégation ne peut prétendre au versement d'une indemnité.

En outre, il revient à chaque assemblée délibérante de s'assurer que le versement des indemnités de fonction allouées à ses élus n'est pas indu et que la condition d'exercice effectif des fonctions est remplie. À défaut, il est de la responsabilité de la collectivité de délibérer en application des articles législatifs et réglementaires respectivement applicables au versement des indemnités de fonctions des élus membres des conseils municipaux (réponse ministérielle n° 24986 publiée au JOAN du 20 janvier 2004, page 516 :

<https://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-24986QE.htm>).

Possibilité de moduler l'indemnité selon la participation aux séances dans certaines communes

L'article L. 2123-24-2 prévoit, spécifiquement pour les communes de 50 000 habitants et plus une possibilité de moduler le montant des indemnités alloué aux membres du conseil municipal (au maximum jusqu'à la moitié du montant pouvant être alloué), dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, et selon la participation effective de ces élus aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.



3/ Les conseillers municipaux - article L. 2123-24-1 I et II (dans ce dernier cas voir notamment la réponse ministérielle n° 96245 publiée au JOAN du 14 novembre 2006, page 11930 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-96245QE.htm>)

L'exercice effectif des fonctions ne suppose pas la participation aux séances des conseillers municipaux, l'indemnité pouvant être versée malgré leur absence lors des réunions de l'organe délibérant.

A ce sujet la réponse ministérielle n° 5694 (publiée au JOAN du 13 décembre 2016, page 10331), indique :

« Il revient néanmoins à chaque séance du conseil municipal de s'assurer, dans le cas où les conseillers municipaux perçoivent une indemnité de fonction, que le versement de celle-ci est suspendu dès lors que l'exigence légale d'exercice effectif des fonctions, posée notamment par l'article L. 2123-24-1 du CGCT n'est pas remplie. L'absence aux réunions de l'assemblée délibérante qui ne constitue pas à elle seule un manquement à cette obligation n'en demeure pas moins un des éléments permettant d'en juger. »

(<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-5694QE.htm> - voir également réponse ministérielle n° 19477 publiée au JO du sénat du 4 février 2021, page 737 : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ201219477&idtable=q387732&nu=19477&rch=qs&de=20190817&au=20220817&dp=3+ans&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn>).

IV. Délibération préalable et tableau annexe : une application différenciée

A. Délibération requise pour les conseillers municipaux et les adjoints

Cette règle est posée par l'article L. 2123-20-1 I : « Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. ».

En pratique, la délibération doit intervenir dans un délai de trois mois suivant l'installation du conseil municipal.

Dans un souci de transparence publique, il est donc conseillé de désigner expressément et précisément les bénéficiaires et les montants des indemnités. Si les bénéficiaires sont visés nominativement, une nouvelle décision s'impose en cas de changement de ces bénéficiaires.

Les montants des indemnités doivent être exprimés en pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Des montants exprimés en euros supposent en effet de prendre une nouvelle délibération à chaque évolution du point d'indice de la fonction publique (réponse ministérielle n° 01120 publiée au JO du sénat du 19 octobre 2017, page 3252 :

<https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170801120.html>).



Il est précisé qu'en cas d'absence du tableau annexe prévu par le III de l'article L. 2123-20-1, la délibération peut être déferée à la censure du juge administratif (réponse ministérielle n° 21307 publiée au JOAN du 1^{er} juillet 2008, page 5714 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-21307QE.htm>).

Elle est alors susceptible d'annulation et les indemnités versées, perçues illégalement, doivent être remboursées, même en cas de production ultérieure du tableau (arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, 5^{ème} chambre, 16 septembre 2019, n° 17MA02946 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039106825/>).

Point sur le tableau annexe des indemnités

Selon le III de l'article L. 2123-20-1, toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal.

B. Pas de délibération de principe pour le maire

L'article précité s'applique à l'exception de l'indemnité du maire. Le principe veut que l'indemnité du maire est perçue automatiquement sans délibération préalable, selon le barème prévu dans le tableau de l'article L. 2123-23.

A ce sujet, la note d'information du 20 mai 2020 précitée indique en page 22 (paragraphe relatif aux dispositions propres aux maires) qu' « *En l'absence de décision explicite du conseil municipal, l'indemnité du maire sera versée par le comptable au taux maximal* ». Ainsi, « *le comptable assignataire de la commune concernée procédera au paiement du mandat correspondant sans nécessité d'une délibération fixant les conditions d'octroi de l'indemnité et son montant* ».



Parallèlement, comme le rappelle l'AMF dans le statut de l'élu (pages 40 et 41) : « *conformément à l'article 3 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 et à l'article 5 de la loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016, l'indemnité du maire est, de droit et sans débat, fixée au maximum. Toutefois, dans toutes les communes, le maire peut, à son libre choix, soit toucher de plein droit l'intégralité de l'indemnité de fonction prévue, soit demander, de façon expresse, à ne pas en bénéficier, le conseil municipal pouvant alors, par délibération, la fixer à un montant inférieur* ».

Ainsi, en application de l'article L. 2123-23, une délibération pour l'indemnité du maire est nécessaire :

- en cas de minoration expressément demandée par le maire,
- en cas de majoration jusqu'à 40 % au-delà du barème prévu dans les communes de 100 000 habitants et plus, sous réserve de ne pas dépasser le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal hors prise en compte de ladite majoration (voir paragraphe **II. B.** en page 5).

Les indemnités versées au maire ne doivent pas figurer dans le tableau annexe prévu au III de l'article L. 2123-20-1 récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal.

V. État annuel des indemnités

Chaque année, les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, 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 ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune (article L. 2123-24-1-1).

Sur le sujet, la DGCL a publié une fiche pratique accessible sur le lien suivant :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Institution/4.%20elus%20oaux/fiche_pratique_%C3%A9tat_r%C3%A9capitulatif_annuel_des_indemnit%C3%A9s_per%C3%A7ues_par_les_%C3%A9lus.pdf

Cet état doit être communiqué aux membres de l'organe délibérant, chaque année, avant l'examen du budget. Les montants doivent y être exprimés en euros. 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 (réponse ministérielle n° 13161 publiée au JO du sénat du 9 juillet 2020, page 3179 :

<https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ191113161.html>).



La loi ne prescrit pas de forme particulière. Néanmoins il semble juridiquement plus sûr de prévoir une présentation de cet état en séance, avec mention au procès-verbal.

Ce document a donc une valeur purement informative : il ne constitue pas un élément du budget (réponse ministérielle n° 22576 publiée au JO du sénat du 23 septembre 2021, page 5486: <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ210422576&idtable=q396554&nu=22576&rch=qs&de=20190824&au=20220824&dp=3+ans&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn>).

Enfin, l'état récapitulatif des indemnités des élus n'a pas à mentionner l'existence ou l'absence d'autres ressources de type salaires, pensions, revenus patrimoniaux, etc. (réponse ministérielle n° 43420 publiée au JOAN du 8 mars 2022, page 1499: <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-43420QE.htm>

VI. Majorations

Hormis la majoration de 40% de l'indemnité du maire dans les communes de 100 000 habitants et plus prévue au dernier alinéa de l'article L. 2123-23 (voir paragraphe **IV. B.** en page 10), divers cas de majoration sont listés à l'article L. 2123-22 avec détermination du pourcentage maximum de majoration (article R. 2123-23).

A. Les différentes hypothèses de majoration

Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, par le I de l'article L. 2123-24 et par les I et III de l'article L. 2123-24-1, les conseils municipaux :

1° Des communes chefs-lieux de département et d'arrondissement ainsi que des communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons prévues en application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ;

2° Des communes sinistrées ;

3° 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 Ier du code du tourisme ;

4° 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 ;

5° 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 à L. 2334-18-4 ou des communes de 5 000 habitants ou plus qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de l'enveloppe de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer prévue au 1° du II de l'article L. 2334-23-1. Pour l'application du présent 5°, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2.

Précision : les élus municipaux concernés sont, dans les communes de moins de 100 000 habitants, les maires, les adjoints au maire et les conseillers délégués. Dans les communes de 100 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux peuvent en bénéficier (cf. note d'information du 20 mai 2020 page 24).

B. Le niveau maximum des majorations

Les majorations d'indemnités de fonction résultant de l'application de l'article L. 2123-22 peuvent s'élever au maximum pour les élus visés à l'article L. 2123-20 :

1° Dans les communes chefs-lieux de département à 25 %, dans les communes chefs-lieux d'arrondissement à 20 %, dans les communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons prévues en application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, à 15 % ;

2° Dans les communes sinistrées, à un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune. Ce supplément d'indemnité peut se cumuler, le cas échéant, avec les majorations prévues au 1° ci-dessus, mais il doit être calculé d'après le montant de l'indemnité tel qu'il est prévu aux articles L. 2123-20 à L. 2123-24 ;

3° Dans les communes mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 2123-22, à 50 % pour les communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants et à 25 % pour celles dont la population totale est supérieure à ce chiffre. Un arrêté du préfet détermine les communes dans lesquelles les dispositions prévues au 4° de l'article L. 2123-22 sont applicables ;

4° Dans les communes mentionnées au 5° de l'article L. 2123-22, les indemnités de fonctions peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes visées à l'article L. 2123-23.



C. La nécessité d'un vote distinct

Comme précisé en page 42 du statut de l'élu, l'article L. 2123-22 « confirme que l'application de majorations aux indemnités de fonction doit faire l'objet d'un vote distinct de celui de la fixation de leur montant initial. En effet, dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. La majoration est alors calculée à partir de l'indemnité octroyée et non du maximum autorisé. Ces deux votes peuvent intervenir au cours de la même séance. ».

Des exemples chiffrés avec détail des calculs sont présentés en pages 43 à 45 du statut de l'élu.

VII. Suppléance du maire

Conformément à l'article L. 2122-17, en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.

Il n'appartient pas au maire de désigner l'élu qui va le remplacer (circulaire du 17 mars 2020 sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires et des exécutifs et fonctionnement des organes délibérants, page 30 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Notes%20de%20la%20DGCL/2020/Guide%20ex%C3%A9cutifs%20locaux%2017.03.2020.pdf>)).

En pareille situation, les adjoints au maire, ou les conseillers municipaux, peuvent prétendre au versement d'indemnités de fonction (arrêts du conseil d'État, 5 mars 1980, n° 10954, Botta - 20 mars 1996, n° 137847, Mme Richard – voir également réponse ministérielle n° 64221 publiée au JOAN du 22 octobre 2001, page 6090 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-64221QE.htm>).

Concrètement :

- ✓ les adjoints peuvent percevoir l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22, cette indemnité pouvant être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective (article L. 2123-24 III),
- ✓ les conseillers municipaux peuvent 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. Là aussi, cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective (article L. 2123-24-1 IV).

VIII. Cumul de mandats : plafonnement et écrêtement de l'indemnité

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 (article L. 2123-20 II).



Selon le statut de l'élu local (page 47), le montant total de rémunération s'élève à 8 730 € par mois depuis le 1^{er} juillet 2022. **Important** : « pour les indemnités de fonction excédant ce plafond indemnitaire (8 730 €), il conviendra de calculer le nouveau montant à écrêter en déduisant du montant brut les cotisations sociales obligatoires si les indemnités de fonction y sont assujetties ».



Lorsque le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, la part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction (article L. 2123-20 III).

IX. Le refus de l'élu de percevoir son indemnité de fonction et ses conséquences

Aucun principe n'empêche un élu municipal de renoncer au bénéfice de son indemnité de fonction.

A ce titre, la proposition de loi sur la sécurisation de l'indemnité de fonction des maires des petites communes datant de 2011, précisait qu'« Un maire (comme tout élu) est libre de renoncer à son indemnité et peut donc choisir d'exercer ses fonctions bénévolement. »

(<https://www.senat.fr/leg/ppl10-371.html>).

Les conséquences de ce refus sont de deux ordres :

- d'une part, le conseil municipal, une fois la décision de l'élu acté, devra délibérer dans la limite de l'enveloppe indemnitaire globale pour procéder à une nouvelle répartition résultant de la nouvelle somme disponible ;
- d'autre part, le refus de percevoir l'indemnité impactera directement la possibilité de cotiser pour le régime de retraite puisque, comme le rappelle le statut de l'élu en page 88 (chapitre XV relatif aux régimes de retraite des élus locaux) : « Le régime de retraite de l'Ircantec est applicable, depuis 1992, à tous les élus qui perçoivent une indemnité de fonction de la part de communes (...) ».

Sources : Légifrance - code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code de la sécurité sociale ; arrêts du conseil d'Etat et des cours administratives d'appel ;

Site Internet du Sénat, Journal officiel des questions – Questions des sénateurs

Site Internet de l'Assemblée Nationale – Recherche avancée des questions ;

Site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr (Le guide du maire 2020, Fiche sur le régime indemnitaire des élus, Note d'information du 2 novembre 2018, Fiche pratique de la DGCL sur l'état récapitulatif annuel des indemnités perçues par les élus, Circulaire du 17 mars 2020, Montants actualisés des indemnités au 1^{er} juillet 2022)

Site Internet www.vie-publique.fr (Existe-t-il un statut de l'élu local ?)

Site Internet www.amf.asso.fr (statut de l'élu MAJ Août 2022, Note du 17 avril 2019, note du 13 juillet 2022),

Site Internet www.cohesion-territoires.gouv.fr (Note d'information du 20 mai 2020)

La vie communale et départementale – Revues n° 876, 1025, 1060, 1068, 1099, 1104, 1110, 1116.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste