**Définition de l’enveloppe indemnitaire applicable aux EPCI-FP : effet des « accords locaux »**

**Définition de droit commun de l’enveloppe indemnitaire des EPCI**

L’article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit les modalités selon lesquelles il convient de calculer l’enveloppe indemnitaire à répartir entre le président et les vice-présidents d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Pour obtenir le montant de l’enveloppe, il convient d’additionner l’indemnité maximale susceptible d’être perçue par le président d’une part, et les vice-présidents d’autre part. Ce montant maximal est fixé par strate de population : l’enveloppe indemnitaire est donc susceptible de varier sous l’effet du nombre de vice-présidents.

Il est par conséquent nécessaire de déterminer l’effectif total du conseil de l’EPCI-FP : le nombre maximal de vice-présidents correspond en effet à 20% de cet effectif (arrondi à l’entier supérieur), et ne peut supérieur à 15. Pour les métropoles néanmoins, il est fixé à 20 (article L. 5211-10, 2è et 3è alinéas)[[1]](#footnote-1).

Si le nombre élu de vice-présidents est inférieur au nombre maximal autorisé en fonction de la strate, l’enveloppe est calculée sur le nombre réel de vice-présidents. A titre d’exemple, un EPCI pouvant élire 10 vice-présidents, mais qui choisit de n’en désigner que 8, verra son enveloppe indemnitaire calculée sur la base de 8 vice-présidences, et non 10.

**Variation des effectifs du conseil des EPCI-FP**

Ce coefficient de 20% maximum applicable aux vice-présidents n’est toutefois pas toujours appliqué à l’effectif réel de l’organe délibérant. L’article L. 5211-12 précise en effet qu’il doit être appliqué au conseil « qui comporterait un nombre de membres déterminé en application des III à VI de l’article L. 5211-6-1 » du CGCT. Ce dernier article est donc celui auquel il convient de se référer pour déterminer le nombre de conseillers à prendre en compte, pour ensuite en déduire le nombre maximal de vice-présidents contribuant à l’enveloppe indemnitaire.

1. **La composition des conseils communautaires est prévue par les III à V de l’article L. 5211-6-1**

Le **III** de cet article détermine l’effectif de l’organe délibérant selon la strate démographique à laquelle appartient l’EPCI.

Le **IV** en définit les modalités de répartition[[2]](#footnote-2). Deux de ces dispositions sont susceptibles d’avoir un impact sur le nombre total de conseillers :

* Si des communes ne disposent d’aucun siège, elles se voient automatiquement attribuer un siège supplémentaire, au-delà de l’effectif fixé pour la strate de l’EPCI (par convenance, cette catégorie de sièges sera désignée comme les « sièges forfaitaires »).
* En outre, en cas d’égalité entre des communes pour l’attribution du dernier siège à la proportionnelle, chacune se voit attribuer un siège.

Le **V** permet, dans certaines conditions, une majoration de 10 % du nombre de sièges

* Dans les EPCI-FP (sauf métropoles) où le nombre de « sièges forfaitaires » représente plus de 30% de l’effectif défini par le III (effectif par strate avant application des dispositions du IV), le nombre total de sièges de l’organe délibérant doit être majoré de 10% du nombre de sièges obtenus après application du IV (et non de 10% du barème du III).
1. **Le cas des « accords locaux » prévus au VI de l’article L. 5211-6-1**

Pour les EPCI (métropoles incluses) qui n’ont pas eu à faire application des dispositions du V, il reste possible de majorer le nombre total de sièges de 10% supplémentaires (en prenant pour base, là encore, le nombre total de sièges obtenu après application du III et du IV) (situation parfois désignée comme des « mini-accords locaux 10% »).

Le V. est donc une obligation (pour les EPCI concernés), tandis que les VI est une faculté, mais leur effet ne peut être cumulé. **Ainsi, l’effectif total de l’EPCI ne pourra jamais dépasser, dans ce cadre, 110% du nombre total de sièges obtenus après application du III et du IV**.

1. **Le cas des « accords locaux » prévus au 2° du I de l’article L. 5211-6-1**

Le 2° du I de l’article L. 5211-6-1 autorise néanmoins les communautés de communes et les communautés d’agglomération à choisir une autre modalité de répartition des sièges au sein de l’organe délibérant. Ces EPCI peuvent ainsi s’extraire des règles fixées par les dispositions du III au VI pour définir la répartition des sièges selon un « accord local ». Parmi les conditions qui s’imposent à ces accords locaux, le *a)* précise que **le nombre total de sièges qui en résultent ne peut pas excéder de plus de 25% celui qui aurait découlé de l’application du III et du IV**.

En outre, la conclusion d’un tel « accord local 25% » rend l’EPCI-FP inéligible au V et au VI (majorations de 10%).

1. **Synthèse : effectif maximum de l’organe délibérant d’un EPCI-FP**

Il résulte des dispositions de l’article L. 5211-6-1 que deux cas de figure peuvent se présenter :

* Soit l’EPCI-FP fait le choix de répartir les sièges selon le droit commun ou via le recours au mini accord local à 10 %, et son effectif total ne pourra alors jamais dépasser 110% de l’effectif qui résulte de l’application du III et du IV. La majoration de 10% est soit obligatoire (si les « sièges forfaitaires » représentent plus de 30% de l’effectif prévu au III), soit facultative (cas du recours « mini accord local 10% »).
* Soit l’EPCI-FP (uniquement les CC et les CA) fait le choix d’un accord local, et son effectif total ne pourra alors jamais dépasser 125% de l’effectif qui résulterait de l’application du III et du IV.

Le tableau présenté ci-dessous résume cet effectif maximal par types d’EPCI-FP en fonction des dispositifs utilisés.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **CA et CC** | **CU** | **Métropoles** |
| III et IV | 100 % | 100 % | 100 % |
| V | 110 % | 110 % | *Non applicable* |
| VI | 110 % | 110 % | 110 % |
| 1° du II | 125 % | *Non applicable* | *Non applicable* |

**Conséquences de la conclusion d’un « accord local 25% » sur la définition de l’enveloppe indemnitaire**

Les EPCI-FP dont la répartition des sièges a été définie en application du droit commun ou du « mini accord local à 10 % » (les III à VI de l’article L. 5211-6-1 CGCT) ne posent pas de difficulté s’agissant de la définition de leur enveloppe indemnitaire. Celle-ci est en effet définie sur la base des textes qu’ils ont appliqués : il leur suffit donc de considérer le nombre réel de leurs vice-présidents. C’est systématiquement le cas pour les métropoles et les communautés urbaines, celles-ci ne pouvant pas conclure « d’accord local 25% ».

A contrario, la conclusion d’un « accord local 25% » entraîne un calcul de l’enveloppe indemnitaire qui ne sera pas directement basé sur l’effectif réel du conseil. Ainsi, aux termes de l’articles L. 5211-12, le nombre de vice-présidents qui peuvent contribuer à l’enveloppe indemnitaire de l’exécutif de l’EPCI-FP est plafonné au nombre maximal de vice-présidents susceptibles d’être désignés par un organe délibérant dont la composition aurait été fixée en application des dispositions du III au VI de l’article L. 5211-6-1 (ici désigné comme « effectif théorique »), c’est-à-dire par un organe délibérant composé en vertu du droit commun ou du « mini accord local à 10 % » et non d’un « accord local 25% ».

Lorsqu’un EPCI-FP a eu recours à un « accord local 25% », il doit donc estimer le nombre de vice-présidents qu’il aurait pu désigner s’il s’était composé en application du droit commun pour déterminer son enveloppe indemnitaire. Il y a donc lieu de s’interroger sur l’effectif à retenir pour le calcul de l’enveloppe indemnitaire dans cette hypothèse :

* Si l’EPCI-FP est une communauté de communes, une communauté d’agglomération ou une communauté urbaine qui aurait été dans l’obligation de majorer de 10% son effectif en application du **V**, cette majoration doit-elle être intégrée dans « l’effectif théorique » ?
* Si l’EPCI-FP n’est pas dans ce cas de figure, « l’effectif théorique » peut-il également être majoré de 10% alors que le « mini accord local 10% » prévu au **VI** n’est qu’une faculté, et non une obligation ?

L’article L. 5211-12, qui définit l’enveloppe indemnitaire des EPCI-FP, précise qu’il convient de se référer à l’effectif qui aurait résulté « des III au VI » de l’article L. 5211-12 du CGCT. Cette référence juridique inclut donc aussi bien la majoration obligatoire du nombre de sièges prévue au V (« sièges forfaitaires ») que celle, facultative (« mini-accord local 10% »), prévue au VI. La réponse est donc positive dans les deux cas évoqués ci-dessus.

En outre, une interprétation contraire aurait pour effet paradoxal, dans certains cas, de rendre « l’accord local » moins avantageux en termes indemnitaires : alors que les vice-présidents peuvent y être plus nombreux, ils devraient s’y répartir une enveloppe moins importante. L’effet serait donc de dissuader l’usage d’accords locaux, alors que l’esprit de la loi est ici double : favoriser la flexibilité, tout en neutralisant l’effet sur les indemnités.

La rédaction de cet alinéa du L. 5211-12 résulte d’ailleurs d’un amendement parlementaire[[3]](#footnote-3) à la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d’agglomération, dont l’exposé mentionne le double objectif de « strict maintien au niveau de l’ensemble des indemnités pouvant être accordées aux délégués (…) tout en conservant le choix par le Sénat d’accorder plus de liberté et de flexibilité aux élus locaux ». Il a donc conduit à la définition de la notion d’enveloppe appliquée aujourd’hui.

**Pour cette raison, il semble possible de considérer que tous les EPCI-FP ayant eu recours aux « accords locaux 25% » peuvent calculer l’« effectif théorique » servant de base à la détermination de leur enveloppe indemnitaire en intégrant une majoration de 10% du nombre de sièges par rapport à l’effectif qui aurait résulté du III et du IV de l’article L. 5211-6-1.**

A nouveau, dans tous les cas, si le nombre réel de vice-présidents est inférieur au nombre maximal qui aurait été obtenu en application de ces dispositions, le nombre réel devra être pris en compte pour la détermination de l’enveloppe indemnitaire globale. De même, le nombre de vice-président est encadré par des valeurs fixes (1 au moins, 15 au plus, toujours 20 pour les métropoles).

**Cas particulier des conseillers des communautés d’agglomération**

Les modalités selon lesquelles les conseillers des EPCI-FP peuvent percevoir une indemnité de fonction sont variables :

* Les conseillers délégués (membres du bureau titulaires d’une délégation, mais qui ne sont ni présidents ni vice-présidents) peuvent percevoir une indemnité de fonction dont le montant est néanmoins prélevé sur l’enveloppe du président et des vice-présidents (article L. 2123-24-1-II)
* Dans les EPCI-FP de moins de 100 000 habitants, les « conseillers simples » (sans délégation) peuvent percevoir une indemnité au maximal égale à 6% de l’indice brut terminal de la fonction publique, dont le montant est néanmoins prélevé sur l’enveloppe du président et des vice-présidents (article L. 2123-24-1-III)
* Dans les EPCI-FP de plus de 100 000 habitants, les « conseillers simples » (sans délégation) peuvent percevoir une indemnité de fonction, dont le montant varie selon le type d’EPCI et sa population, qui n’est pas comprise dans l’enveloppe du président et des vice-présidents.

Néanmoins, l’article L. 5216-4-1, qui concerne les communautés d’agglomération, prévoit des dispositions spécifiques pour les « conseillers simples » de ces EPCI-FP. Lorsque la communauté d’agglomération a réparti ses sièges par le biais d’un « accord local 25% », le montant total des indemnités des « conseillers simples » ne doit pas dépasser celui qui aurait été obtenu en appliquant le « droit commun ».

Cette disposition résulte également de la loi de 2012 précitée. Celle-ci n’avait alors pas intégré les communautés de communes, dans la mesure où à cette date, elles ne disposaient pas encore de la possibilité de verser une indemnité à leurs conseillers simples. Pour mémoire, les autres EPCI-FP ne peuvent pas signer « d’accord local 25% » et ne sont donc pas concernés.

Il résulte de cet historique un dispositif dérogatoire pour les communautés d’agglomération qui ont signé un « accord local » : l’indemnité de leurs conseillers sans délégation doit être comprise dans une enveloppe spécifique définie par la simulation du « droit commun ».

Sur ce point, des interrogations ont également été portée sur l’interprétation à donner au regard des 10% supplémentaires, comme évoqué pour l’exécutif. Il convient donc de proposer la même interprétation :

**Pour la détermination de l’enveloppe indemnitaire des conseillers non titulaires de délégation des communautés d’agglomération ayant signé un accord local, l’effectif à prendre en compte peut intégrer la majoration de 10% prévue au V et au VI de l’article L. 5211-6-1 du CGCT.**

1. Le quatrième alinéa de l’article L. 5211-10 autorise l’organe délibérant à élire, dans certaines conditions, davantage de vice-présidents. Ce choix est néanmoins sans effet sur l’enveloppe indemnitaire : les vice-présidents supplémentaires n’abondent pas l’enveloppe indemnitaire. [↑](#footnote-ref-1)
2. La métropole d’Aix-Marseille-Provence fait l’objet de dispositions spécifiques non abordées ici. [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/amendements_commissions/cloi/0420-01.pdf> (page 9) [↑](#footnote-ref-3)