

# FICHE COLLECTIVITÉS





Mise à jour le 26/05/2021

## Fiche n° 2 : Les indemnités de fonction des élus communaux

L'article L.2123-17 du CGCT dispose que : « Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. »

Toutefois, afin de compenser les pertes de revenus induites par l'exercice des fonctions municipales, le législateur a prévu un régime d'indemnités de fonction définis aux articles L.2123-20 à L.2123-24-1 du CGCT.

## I. Les caractéristiques des indemnités de fonction

## 1. Elles doivent être expressément prévues par un texte :

Une indemnité de fonction n'est pas assimilable à une rémunération, ni l'exercice d'un mandat local à une activité professionnelle. Les indemnités de fonction doivent être expressément prévues par un texte.

## 2. Elles sont fixées par le conseil municipal :

## L'article L.2123-20-1 du CGCT dispose que :

- « I.- Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal.
- II.- Sauf décision contraire de la délégation spéciale, ses membres qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour les adjoints.
- III.- 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. ».

## La délibération du conseil municipal :

Les indemnités de fonction des membres du conseil municipal sont fixées par le conseil municipal. Elles ne peuvent pas être rétroactives.

Elles sont calculées en pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (Voir Note d'information DGCL n° ARCB1632021C du 15 mars 2017).



Depuis le 1er janvier 2016, l'**indemnité du maire fait exception à cette règle** : elle est fixée **automatiquement au taux maximal en vigueur sans délibération** (loi n°2015-366 du 31 mars 2015).

Toutefois, à la **demande expresse du maire**, le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité à un **taux inférieur**.

La délibération relative au régime indemnitaire doit donc faire apparaître clairement la volonté du maire de bénéficier d'une indemnité inférieure au taux maximal.



Le Conseil d'État a considéré que les élus concernés par l'octroi d'un régime indemnitaire ne sont pas « intéressés » au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT (CE, 16 déc. 1994, Cne d'Oullins). En conséquence ils peuvent participer au vote de la délibération leur octroyant une indemnité de fonction.

#### • Le délai :

La délibération fixant les indemnités des élus municipaux doit intervenir dans les 3 mois suivant son installation.

Le tableau annexe obligatoire (article L. 2123-20-1 du CGCT):

Toute délibération du conseil municipal relative aux indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux élus municipaux. Ce tableau doit être validé par le conseil municipal.



L'indemnité du maire n'a plus à figurer dans le tableau annexe (loi n°2015-366 du 31 mars 2015), sauf -si elle est inférieure au taux fixé automatiquement.

## Tableau annexe récapitulant les indemnités :

- Il est conseillé d'exprimer les montants des indemnités des élus locaux **en pourcentage de l'indice de référence**. Des montants exprimés en euros ne sont pas interdits, mais supposent de prendre une nouvelle délibération à chaque évolution du point d'indice de la fonction publique ;
- Des délibérations modificatives peuvent intervenir en cours de mandat pour modifier les montants d'indemnités de fonction ou les bénéficiaires. Chacune d'elles doit obligatoirement être accompagnée d'un tableau récapitulatif mis à jour;
- Si la délibération et/ou le tableau récapitulatif visent nominativement les bénéficiaires, une nouvelle décision s'impose en cas de changement de ces bénéficiaires.
  - État des indemnités : nouveauté introduite par l'article 93 de la loi Engagement et Proximité (article L. 2123-24-1-1 du CGCT)

Le nouvel article L. 2123-24-1-1 du CGCT impose désormais aux communes d'établir un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature : « Chaque année, les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées 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. »

## 3. Elles constituent une dépense obligatoire :

Une fois votées, les indemnités de fonction constituent une **dépense obligatoire** pour les communes (article L.2321-2 du CGCT).

#### 4. Elles sont calculées selon une population de référence :

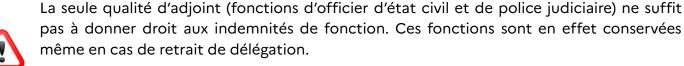
La population légale prise en compte lors du dernier renouvellement intégral du conseil municipal sert de référence pour le calcul des indemnités (article R.2151-2 alinéa 2 du CGCT), soit la population totale en vigueur au 1er janvier 2020 pour le nouveau mandat. Cette population de référence reste la même pour toute la durée du mandat municipal, même en cas de changement de population entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

#### 5. Elles sont soumises à l'exercice effectif des fonctions :

Le versement des indemnités de fonction des élus communaux est expressément subordonné à « l'exercice effectif » des fonctions.

## • La fonction d'adjoint :

L'exercice effectif des fonctions d'adjoint (article L.2123-24 du CGCT) s'entend de l'exercice de délégations expresses du maire.





## Le cas particulier des adjoints de quartier :

Conformément à l'article L.2123-24 du CGCT, le conseil municipal ne peut accorder d'indemnités de fonction qu'aux adjoints ayant reçu une délégation du maire. Pour l'adjoint de quartier, la charge d'un ou plusieurs quartiers constitue une mission dévolue par la loi (article L. 2122-18-1 du CGCT) et ne relèvent pas d'une délégation de fonction consentie par le maire.

Dès lors, en l'absence de dispositions de la loi prévoyant un régime indemnitaire propre aux adjoints de quartiers, ceux qui ne bénéficient pas, en sus de leurs missions d'adjoints de quartier, d'une délégation de fonction expresse du maire au sens de l'article L. 2122-18 du CGCT, ne peuvent percevoir aucune indemnité de fonctions.

## • La fonction de conseiller municipal :

Un conseiller municipal n'est pas obligé d'avoir une délégation pour percevoir une indemnité. En l'absence de délégation de fonctions du maire, ils ne peuvent toutefois se voir voter un taux d'indemnité maximal de 6 % dans le respect de l'enveloppe indemnitaire de la commune.

## La suppléance du maire :

Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire (article L.2122-17 du CGCT), il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire (article L.2123-23 du CGCT).

Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective.

- Indemnité et protection sociale :
- Élu continuant à exercer une activité professionnelle : « ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, le montant de l'indemnité qui lui est versé, est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale » (article L.2123-25-1 du CGCT).
- Élu ne bénéficiant d'aucun régime d'indemnités journalières ou ne remplissant pas les conditions pour bénéficier d'une indemnisation auprès du régime de sécurité sociale dont relève son activité : les indemnités de fonction sont maintenues en totalité pendant la durée de l'arrêt de travail (article D.2123-23-1 du CGCT).
  - L'arrêt du versement de l'indemnité avant la fin du mandat :

L'indemnité n'est plus due en cas :

- d'annulation de l'élection,
- de démission volontaire ou d'office,
- de révocation.
- de dissolution du conseil municipal,
- de retrait par le maire des délégations consentie à un adjoint ou un conseiller municipal délégué.



<u>Rappel</u>: dans les **communes de 20 000 habitants et plus**, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et se voit retirer par le maire sa délégation de fonction, la commune continue de lui verser son indemnité pendant une durée maximale de trois mois dans le cas où il ne retrouverait pas immédiatement une activité professionnelle (article L.2123-24 du CGCT).

L'arrêt du versement de l'indemnité peut être constaté par délibération. Ce n'est pas une obligation.

## 6. Les indemnités de fonction sont plafonnées :

# L'article L.2123-20 du CGCT dispose que :

« 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.



N Les dispositions ci-dessus intègrent la fixation automatique de l'indemnité du maire au taux maximal en vigueur depuis le 1er janvier 2016.

II.- 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 d'économie mixte locale ou qui préside une telle 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 1er 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.

III.- Lorsqu'en application des dispositions du II, 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. »

#### Le cas du cumul de mandats :

Un élu municipal qui cumulerait plusieurs mandats ne peut percevoir un montant total de rémunération supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

La délibération du conseil municipal doit donc permettre de vérifier le respect du plafond indemnitaire en cas de cumul d'indemnités, en faisant apparaître dans le tableau récapitulatif le net perçu par chaque élu.

## • Les conséquences du dépassement du montant maximum des l'indemnité :

Si l'élu municipal dépasse le montant maximum légal d'indemnité tout mandat confondu, ce dépassement fait l'objet d'un écrêtement.

La part écrêtée résultant d'un cumul d'indemnités de fonction est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction (Réponse ministérielle n°07910, JO Sénat, 16/01/2014, p.181).

#### Le cas des communes nouvelles :

Le maire, les adjoints au maire ainsi que les conseillers municipaux d'une commune nouvelle bénéficient d'indemnités de fonction. Le calcul de l'enveloppe globale indemnitaire est déterminé en fonction de la strate réelle de la commune nouvelle (article L2113-8 du CGCT).

Le maire délégué et ses adjoints peuvent bénéficier d'indemnités de fonction.

Ces indemnités sont votées par le conseil municipal de la commune nouvelle, selon le barème applicable à la strate démographique de la commune déléguée.

L'enveloppe de la commune déléguée se calcule en fonction du seuil de population de sa commune déléguée et du tableau des indemnités de fonctions brutes (article L2123-23 du CGCT pour les maires délégués et article L2123-24 du CGCT pour les adjoints au maire délégué).

Cependant, l'indemnité de maire délégué ou d'adjoint au maire délégué ne peut être cumulée avec l'indemnité de fonction qui pourrait être allouée à l'élu en sa qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle (article L.2113-19 du CGCT).

Les simples conseillers ne bénéficient pas d'un régime indemnitaire.

Indemnités votées pour les adjoints de la commune nouvelle + celles des maires délégués



Indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux adjoints de la commune nouvelle+ celle des maires des communes déléguées

#### II. Le montant des indemnités de fonction des élus communaux

## A. Les modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire

## 1. L'enveloppe indemnitaire globale autorisée :

<u>Le principe</u>: le montant total des indemnités effectivement votées par le conseil municipal ne doit pas excéder le montant total de l'enveloppe globale autorisée.

Cette enveloppe indemnitaire globale autorisée est déterminée en **additionnant** (articles L.2123-23 et -24 du CGCT) :

- l'indemnité maximale autorisée du maire (fixée par la loi depuis le 1er janvier 2016)
- l'indemnité maximale autorisée par **adjoint**, multipliée par le nombre d'adjoints ayant reçu délégation.

Les majorations d'indemnités au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ne doivent pas être prises en compte pour le calcul de l'enveloppe globale indemnitaire (TA de Melun, 6 octobre 2016, n°1407476).

Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions sont déterminées en pourcentage de l'**indice brut terminal de la fonction publique** (*indice brut terminal fixé à 1027 au 01/01/2019, soit 3 889,40 € mensuels*) et varient selon la population des communes (voir tableaux en B-1 et 2).

Le conseil municipal **peut faire varier** la répartition de ces indemnités, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale.

## 2. les modalités de répartition de cette enveloppe :

La répartition de l'enveloppe est déterminée par **délibération du conseil municipal (article** L.2123-20-1 du CGCT).

#### B. Les bénéficiaires :

### 1. Le maire (article L.2123-23 du CGCT):

Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire ont été modifiées par l'article 92 de la loi Engagement et Proximité pour les communes de moins de 3 500 habitants et sont désormais les suivantes :



Depuis le 1er janvier 2016, l'indemnité du maire est fixée automatiquement aux taux maximaux suivants.

Population	Taux maximal en % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique
Moins de 500	25,5
De 500 à 999	40,3
De 1 000 à 3 499	51,6
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
De 100 000 à 200 000	145
200 000 et plus	145

Le conseil municipal peut, par délibération et à la demande du maire, fixer pour ce dernier une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus (article L.2123-23 du CGCT).

→ **Suppléance du maire** (article L.2122-17 du CGCT) : Le conseil municipal doit prendre une délibération pour que le suppléant puisse bénéficier des indemnités de fonction du maire.

### 2- Les adjoints (article L. 2123-24 du CGCT):

Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints ont également été modifiées par l'article 92 de la loi Engagement et Proximité et sont désormais les suivantes :

Population	Taux maximal en % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique
Moins de 500	9,9
De 500 à 999	10,7
De 1 000 à 3 499	19,8
De 3 500 à 9 999	22
De 10 000 à 19 999	27.5
De 20 000 à 49 999	33
De 50 000 à 99 999	44
De 100 000 à 200 000	66
200 000 et plus	72.5

Les indemnités des adjoints ne peuvent pas être supérieures au taux maximal prévu pour le maire (article L.2123-24-IV du CGCT).

## Elles peuvent dépasser le maximum légal à condition que :

- Le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé (article L.2123-24-II du CGCT),
- L'indemnité votée ne dépasse pas le taux maximum susceptible d'être alloué au maire

L'indemnité peut ne pas être identique pour tous. Elle peut être modulée selon la charge de travail de l'élu de la collectivité au sein de laquelle il exerce son mandat.

## 3. Les conseillers municipaux (article L.2123-24-1 du CGCT) :

**Deux possibilités** d'indemnisation des conseillers municipaux dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale (article L.2123-24-1 II du CGCT):

- au titre de leur délégation : ils peuvent percevoir une indemnité pour l'exercice effectif d'une délégation (articles L.2123-24-1 III et L.2122-18 du CGCT). L'indemnité ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire (article L.2123-24-1 V du CGCT) et elle peut ne pas être identique pour tous.
- ou au titre de leur fonction (article L.2123-24-1 | du CGCT) : Cette indemnité est au maximum égale à 6% de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Elle n'est pas cumulable avec l'indemnité perçue au titre de leur délégation. Cette indemnité concerne tous les adjoints (y compris ceux de la minorité municipale).



Si le maire et les adjoints bénéficient d'une indemnité votée au taux maximal autorisé, les conseillers municipaux ne pourront pas bénéficier d'une indemnité.

Cependant, ce principe ne concerne pas les communes de 100 000 habitants et plus, pour les quelles une enveloppe spécifique est prévue pour les conseils municipaux qui abondent l'enveloppe globale du maire et des adjoints.

A noter: L'article L2123-24-2 du CGCT prévoit que dans les communes de 50 000 habitants ou plus, les montants des indemnités allouées par le conseil municipal à ses membres peuvent être modulées en fonction de leur participation aux séances et aux réunions des commissions. Cette réduction ne peut dépasser la moitié de l'indemnité pouvant être allouée.

## Régime indemnitaire des élus des communes

## Enveloppe globale autorisée

= indemnités maximales autorisées Maire + Adjoints ayant reçu délégation Indemnités votées : ne peuvent être supérieures à l'enveloppe globale autorisée

Maire (L 2123-23)

- + Adjoints ayant reçu délégation (L 2123-24)
- + CM délégués (L 2123-24-1-III)
- + CM sans délégation : max 6 % (L 2123-24-1-II)

Des dispositions particulières existent pour les communes de plus de 100 000 habitants.

# C. La possibilité de majoration des indemnités de fonction :

#### 1. Les cas autorisés :

## L'article L.2123-22 du CGCT dispose que :

« 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 le I de l'article L.2123-24-1 les conseils municipaux :

- 1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;
- 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 ler 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. 2334-8-4.



[Ajout de la loi Engagement et Proximité (article 92):] L'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct. Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.»

## Les bénéficiaires de la majoration :

Les majorations d'indemnités de fonction sont réservées aux :

- · maires,
- adjoints,
- conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus (I de l'article L2123-24-1 du CGCT)
- les conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation du maire (III de l'article L2123-24-1 du CGCT)
- présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint (tels que visés à l'article L.2123-20 du CGCT).



Les communes **qui avaient la qualité de chefs-lieux de canton**, avant la loi n°2013-403 du 17 mai 2013, conservent la possibilité de majorer les indemnités de fonction de leurs élus (décret n°2015-297 du 16 mars 2015).

## Le pourcentage de majoration :

## L'article R.2123-23 du CGCT dispose que :

- « 1° Dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton respectivement à 25 %, à 20 % et 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 visé à l'article L. 2123-23. »

Majorations possibles pour les élus des communes		
chefs-lieux de départements chefs-lieux d'arrondissement chefs-lieux de canton	25% 20% 15%	
communes sinistrées	fonction du pourcentage d'immeubles sinistrés dans la commune	
station de tourisme	population < à 5000 habitants = 50% population > à 5000 habitants = 25%	
augmentation population suite à des travaux publics	population < à 5000 habitants = 50% population > à 5000 habitants = 25%	
	strate de population de référence immédiatement supérieure à celle de la population de la commune	

## 2. Calcul des indemnités en cas de possibilité de majoration :



Communes de moins de 100 000 habitants : Les indemnités des conseillers municipaux et/ou des conseillers municipaux délégués ne peuvent pas être majorées.

## Étapes du calcul :

Le calcul doit se faire en trois étapes :

- Calcul de l'enveloppe globale hors majoration des indemnités maximales autorisées en fonction de la strate de population de référence de la commune.
- Vote des indemnités du maire, des adjoints et des conseillers municipaux, au regard de l'enveloppe maximale autorisée.
- Application des majorations choisies sur les indemnités votées pour le maire et les adjoints.
  - Calcul de la majoration au titre de la DSU

Les indemnités avec majoration au titre de la DSU ne peuvent pas excéder le taux maximal de la strate de population immédiatement supérieure à celle de la commune et ne peuvent s'appliquer qu'aux montants des indemnités de fonction réellement votées pour le maire et les adjoints (l'article L.2123-22 du CGCT précise que toutes les majorations d'indemnités de fonction sont votées « par rapport à celles votées par le conseil municipal »). Ainsi, 2 cas de figure se présentent pour le calcul des majorations d'indemnité au titre de la DSU :

• Soit le maire ou l'adjoint bénéficie d'une indemnité votée au taux maximal de la strate d'appartenance de sa commune : la majoration lui permet de percevoir automatiquement

le taux maximal prévu pour le maire ou les adjoints des communes appartenant à la **strate démographique supérieure**.

• Soit le maire ou l'adjoint bénéficie d'une indemnité votée à un taux inférieur au taux maximal de la strate d'appartenance : une opération supplémentaire est nécessaire pour obtenir l'indemnité majorée. Il convient de corréler le montant de la majoration au titre de la DSU à celui de l'indemnité effectivement versée hors majoration.

## Indemnité majorée :

taux maximal de la strate supérieure **x** taux voté de la strate de référence taux maximal de la strate de référence

**Exemple** de calcul de l'indemnité majorée d'un adjoint d'une commune de 19 000 habitants : (33 % x taux voté par le conseil municipal) / 27,5 %



L'application de la majoration au titre de la DSU n'entraîne donc pas automatiquement l'allocation du montant maximal d'indemnité de la strate supérieure.