

La procuration de votre peut être libellée ainsi :

Conformément à l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales, je, soussigné ..., membre du conseil municipal de ..., donne procuration à M. ..., également membre du conseil municipal de ..., pour voter en mes nom et place lors de la séance du conseil municipal en date du ..., à laquelle je ne puis assister.

A ...

Le ...

Signature manuscrite

Idéalement photocopie d'une pièce d'identité pour ne pas se faire accuser d'avoir commis un faux ; mais cette précaution s'avère souvent excessive, sauf atmosphère précontentieuse ...

Il est prudent de **faire mention de ces procurations au procès-verbal de séance**, en précisant les noms du mandant et du mandataire, ainsi que la date et la durée de la procuration. Les noms manquants ne peuvent être rajoutés par la suite sur l'extrait de la délibération en cause.

Les services de l'Etat exigent d'ailleurs souvent la présence de ces mentions. Il s'agit, de fait, d'une précaution utile.

Le conseiller municipal ayant reçu pouvoir de voter n'est pas astreint à respecter une consigne de vote donnée par son collègue ; la procuration n'est pas un mandat impératif.

Le conseiller municipal ayant reçu mandat peut donc voter librement lors du conseil municipal. La procuration ne doit ainsi être donnée qu'à une personne de confiance.

Le sens des votes effectués par procuration peut demeurer secret, si le mandataire le souhaite, sauf en cas de vote au scrutin public (puisqu'alors le registre des délibérations doit comporter le nom des votants et le sens de leur vote). En cas de vote au scrutin secret, le mandataire vote deux fois.

A noter :

Si le maire donne procuration à un autre élu, le vote correspondant à cette procuration ne bénéficiera pas de la "voix prépondérante" dont bénéficie usuellement le maire en tant que président des séances du conseil municipal. En effet, cette voix prépondérante appartiendra, en pareil cas, à l'élu qui présidera la séance du conseil municipal.

En cas d'illégalité affectant une procuration, le juge administratif n'annule la délibération en cause que si le vote litigieux a pu avoir une influence sur le résultat du scrutin ... sauf si la procuration constitue un faux.

11.8 Un conseiller concerné par une délibération débattue au conseil municipal peut-il prendre part au vote ?

Non. En vertu de l'article L. 2131-11 sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

L'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune.

Si une affaire doit être abordée par le conseil municipal et que cette affaire touche à un intérêt qui, pour un élu municipal s'avère à la fois :

- assez direct (personnel, très proche famille, intérêts d'organismes dont il est mandataire) ;
- patrimonial, oui en tout cas non dénué d'aspects patrimoniaux ;
- relativement certain ;

Alors il faut non seulement que le conseiller s'abstienne de participer aux débats, mais aussi que sa seule présence n'ait pas été de nature à influencer le vote (CE 9 juillet 2003, Caisse rurale de Crédit agricole mutuel de Champagne).

Prise illégale d'intérêt : il est fortement recommandé au conseiller de sortir lors de la discussion de la délibération. Le risque de constitution du délit de prise illégale d'intérêts est en outre très important si le conseiller assiste à un vote qui lui est favorable (art. 432-12 du code pénal).

Arrêté de conflits d'intérêts : c'est une nouveauté de la loi du 11/10/2013 sur la transparence de la vie publique (décret d'application n°2014-90 du 31/01/2014) qui concerne directement les maires et certains conseillers municipaux.

Les membres d'exécutifs locaux devront par exemple prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles (ils) estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant [...] la personne chargée de les suppléer.

12. SUSPENSION, RENVOI ET DUREE DES SEANCES DU CONSEIL MUNICIPAL

Aucun texte ne fixe de durée minimale ou maximale d'une séance. La pratique, le bon sens et la jurisprudence dictent que cette durée reste raisonnable (quelques heures de suite).

La longueur voulue des débats, l'intensité des discussions peuvent toutefois conduire à une suspension de séance, ou une interruption...

Autant d'incidents ou nécessités qu'il faut savoir distinguer, traiter, et auxquels se préparer.

- **L'interruption de séance** : elle constitue une levée de la séance, qui empêche toute reprise, implique une nouvelle séance, et donne lieu, dès lors, à une nouvelle convocation.
- **La suspension de séance** est une brève pause, momentanée, d'une séance en cours et non levée. Elle ne met pas fin à la séance et permet donc sa reprise sans nouvelle convocation. Une levée de séance n'excédant pas une journée peut être assimilée à une suspension de séance (JOAN 13 octobre 1986). Les textes ne donnent toutefois pas de précision quant à la durée et à la continuité des séances. L'objet de la suspension de séance est de permettre à des conseillers de discuter en aparté, ou au président de faire un rappel à l'ordre, voire d'auditionner un tiers.

- ~~La levée de séance~~ met un terme définitif à une réunion parvenue normalement à sa fin. C'est au président de la séance de constater que l'ordre du jour est épuisé ou, dans le cas contraire, de prononcer cette levée.

~~Si l'ordre du jour ne peut être épuisé au cours d'une séance, le président de séance doit :~~

- ~~Lever la séance ;~~
- ~~Convoquer à nouveau le conseil.~~

Les conseillers peuvent d'ailleurs être convoqués à l'avance pour plusieurs séances successives déterminées chacune de façon précise quant au jour et à l'heure.

La délibération par laquelle le conseil municipal décide de renvoyer la suite de la séance à une autre séance est une mesure d'ordre intérieur qui ne peut faire l'objet d'aucun recours pour excès de pouvoir.

Seul le président de séance a la capacité de prononcer la suspension, l'interruption ou la levée des séances du conseil municipal.

Ainsi, en l'absence de règlement intérieur, c'est lui seul qui décide d'accéder, ou non, à la demande d'une suspension de séance présentée par un conseiller ou un groupe d'élus.

Les décisions d'ouvrir, de suspendre ou de lever la séance sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur et ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Cependant, si de telles décisions ont été prises de manière irrégulière, les délibérations prises au cours des séances litigieuses pourront être éventuellement annulées par le juge.

13. SYNTHÈSE DU DÉROULEMENT DES SÉANCES DU CONSEIL MUNICIPAL

13.1 Ouverture de la séance

En tant qu'autorité de police de l'assemblée, c'est au maire – ou à son suppléant – qu'il revient d'ouvrir la séance.

13.2 Désignation du secrétaire de séance

C'est la première question à l'ordre du jour. Il est désigné au début de chacune des séances (ils peuvent être plusieurs). Il peut être aidé par des auxiliaires.

13.3 L'appel nominal

Le maire procède en premier lieu à l'appel nominal des conseillers municipaux. La mention des présents, des excusés et de ceux qui ont reçu une délégation de vote est consignée dans le procès-verbal de séance. Le quorum est jugé à ce moment-là.

13.4 Le contrôle des procurations de vote

Ensuite le président de séance contrôle les procurations de vote.

Il est d'usage que le mandataire remette la délégation de vote au président de séance lors de l'appel du nom du conseiller empêché.

13.5 La détermination du quorum

A l'ouverture de la séance, le quorum doit être vérifié (ainsi qu'à chaque fois qu'est mis en discussion un point à l'ordre du jour).

Le quorum doit être atteint au début de la séance qui ne peut être régulièrement déclarée ouverte qu'après vérification du quorum.

13.6 Le quorum n'est pas atteint : renvoi à une séance ultérieure

Lorsque le quorum n'est pas atteint, le président de séance doit en faire le constat et renvoyer la discussion à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Il doit en plus et expressément indiquer sur le registre des délibérations que le quorum n'ayant pas été atteint, le sujet est renvoyé pour délibération à une date ultérieure.

13.7 L'adoption du procès-verbal de la séance précédente

La loi n'impose pas que le procès-verbal de toute séance soit lu au début d'une séance suivante et fasse l'objet d'un vote en vue de son adoption par le conseil municipal.

Toutefois, il est d'usage de commencer une séance du conseil par la lecture, la mise aux voix et éventuellement la signature du procès-verbal de la séance précédente.

Lorsqu'il prend connaissance du procès-verbal de la séance précédente, **tout conseiller qui croit y découvrir une lacune peut en réclamer la rectification en son nom ou celui de ses collègues.**

En cas de contestation, l'assemblée décide s'il y a lieu de rectifier le procès-verbal.

Le maire est maître de l'ordre du jour. Si ce dernier est fixé, le maire procède à sa lecture.

13.8 La lecture de l'ordre du jour

Le maire, peut ensuite procéder à la lecture de l'ordre du jour.

Cet ordre du jour, à traiter, doit être strictement identique à celui porté sur la convocation.

13.9 La police du conseil municipal

13.10 Les débats

13.11 Le vote

13.12 Suspension, renvoi et durée des séances du conseil municipal

Aucun texte ne fixe de durée minimale ou maximale d'une séance. La pratique, le bon sens et la jurisprudence dictent que cette durée reste raisonnable (quelques heures de suite).

La longueur voulue des débats, l'intensité des discussions peuvent toutefois conduire à une suspension de séance, ou une interruption...

Autant d'incidents ou nécessités qu'il faut savoir distinguer, traiter, et auxquels se préparer.

- **L'interruption de séance** : elle constitue une levée de la séance, qui empêche toute reprise, implique une nouvelle séance, et donne lieu, dès lors, à une nouvelle convocation.

- **La suspension de séance** est une brève pause, momentanée, d'une séance en cours et non levée. Elle ne met pas fin à la séance et permet donc sa reprise sans nouvelle convocation. Une levée de séance n'excédant pas une journée peut être assimilée à une suspension de séance (JOAN 13 octobre 1986). Les textes ne donnent toutefois pas de précision quant à la durée et à la continuité des séances. L'objet de la suspension de séance est de permettre à des conseillers de discuter en aparté, ou au président de faire un rappel à l'ordre, voire d'auditionner un tiers.
- **La levée de séance** met un terme définitif à une réunion parvenue normalement à sa fin. C'est au président de la séance de constater que l'ordre du jour est épuisé ou, dans le cas contraire, de prononcer cette levée.

Si l'ordre du jour ne peut être épuisé au cours d'une séance, le président de séance doit :

- Lever la séance ;
- Convoquer à nouveau le conseil.

Les conseillers peuvent d'ailleurs être convoqués à l'avance pour plusieurs séances successives déterminées chacune de façon précise quant au jour et à l'heure.

La délibération par laquelle le conseil municipal décide de renvoyer la suite de la séance à une autre séance est une mesure d'ordre intérieur qui ne peut faire l'objet d'aucun recours pour excès de pouvoir.

Seul le président de séance a la capacité de prononcer la suspension, l'interruption ou la levée des séances du conseil municipal.

Ainsi, en l'absence de règlement intérieur, c'est lui seul qui décide d'accéder, ou non, à la demande d'une suspension de séance présentée par un conseiller ou un groupe d'élus.

Les décisions d'ouvrir, de suspendre ou de lever la séance sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur et ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Cependant, si de telles décisions ont été prises de manière irrégulière, les délibérations prises au cours des séances litigieuses pourront être éventuellement annulées par le juge.

14. LES FORMALITES POSTERIEURES A LA SEANCE

Une fois la séance du conseil municipal terminée, plusieurs dispositifs légaux permettent d'assurer sa publicité auprès des tiers.

1- Il y a tout d'abord le **procès-verbal de séance**, document écrit, rédigé au cours de chaque séance du conseil municipal.

2- Dans les 8 jours qui suivent la tenue du conseil, un **compte-rendu de séance** fait l'objet d'un affichage à la porte de la mairie. Une insertion dans la presse locale peut être envisagée.

3- Les délibérations sont par ailleurs inscrites par ordre de date sur un **registre des délibérations**, coté et paraphé par le ~~préfet~~ **Maire**.

4- Pour toutes les communes, les délibérations :
- approuvant une convention de délégation de service public
- prises en matière d'interventions économiques.
doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale.

Dans tous les cas, cette publication doit être diffusée dans l'ensemble de la commune et sa périodicité doit être suffisante pour que l'on puisse considérer que l'objectif d'information des habitants soit atteint (hebdomadaires ou quotidiens, publications gratuites, autres publications habilitées à recevoir les annonces judiciaires et légales).

Le choix de la publication retenue est laissé à la libre appréciation de la commune. Toutefois, la loi 2002-276 du 27 février 2002 (art. 6 VII) précise que la publication ou l'affichage de ces actes peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique.

L'insertion dans une publication locale du dispositif des délibérations concernées constitue un simple fait matériel d'information des habitants, auquel ne peut être attaché aucune valeur juridique. Il s'agit d'un fait sans portée directe quant au caractère exécutoire des délibérations. Cette insertion n'étant assortie d'aucune sanction juridique en ce qui concerne les délibérations elles-mêmes, l'absence ou l'insuffisance de l'insertion est sans effet sur la validité des délibérations concernées.

5- Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations sont en outre, obligatoirement publiées dans un **recueil des actes administratifs**

6- Pour être opposable aux tiers, un acte administratif (délibérations, arrêtés, conventions, contrats, etc.) doit être **transmis en Préfecture/Sous-Préfecture** afin que soit vérifiée sa conformité au droit (cf. point « La transmission des actes en préfecture »).

7- **La publicité ou l'affichage des délibérations.** Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne pourront pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

8- Une fois ces formalités accomplies, le maire certifie sous sa responsabilité le « caractère exécutoire » de l'acte par l'apposition d'un tampon « certifié exécutoire le (date) ». Cette compétence n'appartient qu'à lui seul.

La certification du caractère exécutoire de l'acte signifie que l'acte est entré en vigueur.

Concrètement, cette certification consiste à attester que la publication de la décision et sa transmission en préfecture ou sous-préfecture ont bien été réalisées.

14.1 Etablir le procès-verbal de séance

Le déroulement des séances – c'est-à-dire les décisions prises et les conditions dans lesquelles elles l'ont été – est relaté dans un document écrit : le procès-verbal de séance, rédigé en cours de séance. Celui-ci contient tous les faits constitutifs de la séance.

Le secrétaire de séance a pour mission de rédiger ce procès-verbal (art. L. 2121-15), assisté éventuellement de ses auxiliaires. Il n'est pas dans le rôle du maire de rédiger ce PV. Aussi, le maire, dans l'hypothèse où il estime la rédaction incorrecte, ne peut de lui-même la modifier, et ce même si le règlement intérieur l'y autorise. Il doit soumettre sa demande de modification du PV aux conseillers présents lors de la séance concernée.

Ces réserves faites, il est vrai qu'en pratique, fréquemment, ce sont le maire et le secrétaire de séance qui rédigent ensemble le procès-verbal, ou tout au moins le maire y collabore largement.

Il n'y a pas de règle de présentation matérielle des PV de séance. Du fait de leur caractère essentiel et de leur rôle de preuve, il est recommandé qu'ils prennent la forme d'un écrit signé par le secrétaire de séance et conservé aux archives de la mairie.

Le conseil municipal est en capacité, par délibération, dans son règlement intérieur, de préciser les modalités de rédaction des PV de séance, en tenant compte de ces quelques conseils de rédaction.

Le procès-verbal de séance doit :

- Être rédigé dans un style sobre et précis ;
- Être un résumé sincère de la discussion intervenue et de la décision prise ;
- Eviter toute mention inutile notamment dans le préambule et l'exposé des motifs.

Le principe général guidant la rédaction du PV est le suivant : les conseils municipaux sont maîtres de la rédaction de leurs procès-verbaux. A ce titre, le conseil municipal doit établir l'ensemble des faits qui ont constitué la séance. L'absence de formalisme ne doit pas être un encouragement à rédiger des PV volontairement succincts.

La liberté donnée au conseil municipal d'établir le PV comme il l'entend connaît une limite tenant à l'absence ou l'insuffisance des mentions concernant la procédure des séances (preuve des débats, des votes, restitution des décisions...)

Certaines mentions vont être essentielles afin que le procès-verbal joue pleinement son rôle :

- Mentionnant le nom des votants et le sens de leur vote en cas de scrutin public (article L. 2121-21),
- Précisant la date et l'heure de la séance,
- Précisant le nom du président de séance,
- Précisant le nom du secrétaire,
- Le nombre de conseillers présents, le nombre de conseillers représentés ou toute autre mention permettant de vérifier si le quorum est atteint,
- L'ordre du jour,
- Les affaires discutées et les opinions exprimées.

Rien n'oblige le conseil à mentionner l'analyse des observations de ses membres (JOAN, 29 février 1988). Il est cependant préférable de faire état des discussions puisque la validité d'une délibération tient à l'existence d'un débat.

De plus, l'information du public n'en sera que d'autant mieux assurée.

- Les décisions prises.

Cette mention n'est pas obligatoire d'un point de vue juridique mais, sans elle, la transcription au registre des délibérations et la transmission au préfet deviennent impossibles.

- Les motifs pour lesquels des conseillers municipaux n'auraient pas donné leur signature (art. L. 2121-23).

→ Il est donc préférable de leur soumettre et de tenir compte des observations dans sa rédaction définitive.

Il ne faut aucunement reproduire dans le PV les propos injurieux ou diffamatoires tenus par certains conseillers, pas plus qu'il ne faut afficher un PV qui mentionnerait de tels propos. En le faisant, le maire risquerait, non seulement d'engager la responsabilité de la commune mais aussi de s'exposer à des poursuites personnelles.

A toutes fins, relevons qu'un conseiller municipal ne peut exercer un recours contre le refus par le conseil d'insérer intégralement au PV ses observations et protestations.

Les conseillers présents à la séance exercent un contrôle sur la rédaction du PV par leur signature ultérieure du registre des délibérations. Ils peuvent exprimer leur désaccord sur la rédaction proposée en refusant de signer. Ce refus, et sa cause, doivent impérativement être mentionnés sur le registre des délibérations (article L2121-23). Cette mention ne peut toutefois pas être assortie de commentaires récusant le contenu du procès-verbal établi sous le contrôle du conseil municipal.

Prudence...

1) Il peut donc y avoir intérêt, selon les circonstances locales, à soumettre le PV à l'état de projet aux conseillers, à recueillir leurs observations et à en tenir compte éventuellement dans la rédaction définitive.

2) Un second conseil de prudence est de demander aux conseillers de signer le procès-verbal définitif avant de retranscrire les délibérations qu'il rapporte sur le registre des délibérations.

Les mentions portées au PV font loi par elles-mêmes, et sont, en principe, tenues pour exactes. Le PV fait foi jusqu'à preuve du contraire.

En pratique, la plupart des secrétaires de séance des conseils municipaux tiennent un procès-verbal du conseil qui sert, ensuite, à préparer le "compte-rendu" de séance ainsi que la délibération elle-même. Une abondante jurisprudence s'est développée pour répéter, avec constance, que le procès-verbal de séance fait foi en matière de déroulement desdites séances jusqu'à preuve du contraire.

La plupart du temps, c'est le procès-verbal lui-même qui est signé par les conseillers municipaux et qui est ensuite inclus dans le registre des délibérations. Une pratique qui n'est légale qu'à certaines conditions, trop souvent omises :

- L'encre doit être indélébile ;
- Les délibérations doivent être séparées par des traits obliques ;
- Des impressions du cachet de la mairie, la signature du maire et du secrétaire de séance doivent figurer à cheval sur la copie et sur le registre.

~~Autre~~ment, le C.G.C.T. s'avère des plus discrets à son égard (plus discret encore que son ancêtre, le Code des communes).

Le procès-verbal de séance est dans la liste des documents dont "toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle".

14.2 Le compte-rendu de séance

Il résulte de l'article L. 2121-25 : « Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».

~~Le compte rendu de séance est le document destiné à être affiché à la porte de la mairie sous 8 jours, et qui récapitule les délibérations adoptées.~~

~~Le compte rendu de séance est composé des délibérations intégrales ou en extrait, prises par le conseil municipal. Il doit être affiché à la porte de la mairie, c'est à dire au lieu habituel des publications officielles de la commune, à proximité de la mairie et à l'extérieur pour être accessible à tout moment et à toute personne. Cet affichage, obligatoire, sert à informer les administrés des décisions prises par le conseil municipal. Il constitue le mode de publicité des délibérations, et conditionne, avec la transmission en préfecture leur caractère exécutoire.~~

~~Il détermine aussi le point de départ de recours contentieux.~~

Aucun texte ne fixe la durée pendant laquelle afficher. Un «délai raisonnable» peut être avancé, qui est le délai suffisant pour que les habitants prennent connaissance des délibérations.

~~C'est le maire qui prépare ou fait préparer les extraits à afficher, et en assume la responsabilité, de la rédaction à l'affichage.~~

~~Ces extraits constituent les points essentiels du PV de la séance mais rien ne s'oppose, notamment par facilité ou pragmatisme, de se contenter d'afficher la copie du PV de séance dans son intégralité.~~

La rédaction du compte-rendu doit être telle que les administrés puissent saisir le sens et la portée réelle des délibérations prises, notamment pour examiner si ces délibérations sont susceptibles ou non de faire grief. Les noms des conseillers ayant pris part aux délibérations doivent également être mentionnés, afin de permettre de vérifier si des conseillers municipaux intéressés ont pris part au vote.

Ainsi, doivent apparaître les destinataires des subventions accordées (CAA Nantes, 10 février 2000, Dpt du Cher).

~~Aucun compte rendu ne doit être affiché comportant des mentions injurieuses, diffamatoires ou grossières ; il en va de la responsabilité, personnelle, du maire de les soustraire du compte rendu.~~

~~L'affichage du compte-rendu est obligatoire ; il ne peut être remplacé par la simple mise en ligne sur le site internet de la mairie (Rép. Min. n°12653).~~

~~Mais le défaut d'affichage du compte rendu de séance, ou son retard, est sans effet sur la validité des délibérations et ne peut donc être invoqué pour en demander l'annulation.~~

Le refus d'un maire de procéder à cet affichage est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Cependant, l'omission d'un tel affichage ne constitue pas, en elle-même, un facteur d'illégalité de la délibération qui n'a pas donné lieu à cet affichage.

Une telle omission, en revanche :

- D'une part, diffère d'autant l'entrée en vigueur (le caractère exécutoire) de cette délibération ;
- Et, d'autre part, retarde d'autant l'écoulement du délai de recours contentieux contre cet acte (sauf, pour simplifier, "connaissance acquise" ou notification de cet acte).

14.3 Le registre des délibérations

L'article L 2121-23 mentionne que les délibérations du conseil municipal doivent être inscrites par ordre de date. En outre, l'article R 2121-9 dispose que les délibérations du conseil municipal doivent être inscrites sur un registre : le registre des délibérations.

Un décret du 8/07/2010 a notablement modifié les dispositions réglementaires du Code général des collectivités territoriales concernant la tenue du registre des délibérations des collectivités. Ce décret a fait l'objet d'une circulaire NOR/IOC/B/10/32174/C du 14/12/2010 que nous vous présentons ci-après.

14.3.1 Tenue matérielle

a) Interdiction de la pratique du « collage ».

Je tiens d'abord à vous rappeler avec force que les règles de tenue du registre ont pour objet premier d'assurer l'intégrité et la sécurité des délibérations. À ce titre, rien ne remplace la tenue d'un registre manuscrit, qui reste toujours possible et que je recommande.

Désormais, « tout collage est prohibé » (article 5 du décret susmentionné). C'est un souci de bonne conservation des délibérations qui explique cette disposition. La colle constitue un élément nocif pour le papier et le fait vieillir prématurément. Souvent les feuilles des registres se décollent, parfois le produit a débordé et finit par coller ensemble certaines pages.

Cette disposition est d'application immédiate. Les registres en cours doivent être, dans la mesure du possible, clôturés afin de mettre en œuvre les mesures prévues à l'article 5 du décret du 8 juillet 2010. Les pages restantes seront barrées d'un trait oblique, la signature du Maire ou du Président sera apposée au bas de la dernière page utilisée avec mention de la date de clôture.

Si la tenue d'un registre manuscrit, toujours préférable, n'est pas possible, les délibérations du Conseil seront désormais inscrites sur des feuillets mobiles. Comme le précise le décret, ces feuillets seront constitués de papier permanent. Il s'agit d'une qualité supérieure de papier, vendue sous cette désignation commerciale, dont le pH s'approche le plus possible de 7, ce qui garantit la conservation à long terme des décisions prises par l'assemblée délibérante.

Les feuillets doivent être reliés tous les cinq ans pour les communes de moins de 1 000 habitants, et tous les ans pour les communes de plus de 1 000 habitants et les EPCI. Ces prescriptions sont à comprendre comme des limites à ne pas franchir : on ne dépassera pas les 200 feuillets par registre.

Les délibérations seront à chaque fois que possible imprimées recto-verso, afin de limiter les frais de reliure. Si l'impression se limite au recto, le verso sera annulé par un trait oblique.

Avant la reliure, les feuillets mobiles seront conservés dans une armoire fermant à clé, la personne chargée de coter et parapher les documents (voir ci-dessous) devant être la seule détentrice de la clé. Je crois utile de rappeler que toute substitution, addition ou retranchement de feuillets postérieurs à l'édition du procès-verbal, de la décision ou de l'arrêté est formellement interdite. Comme l'a rappelé la circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 décembre 1999 sur la tenue des registres de délibérations des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des EPCI, une telle pratique entraîne la nullité légale du feuillet et engage la responsabilité de l'auteur de l'irrégularité.

On adoptera pour les délibérations les mêmes prescriptions techniques que pour la reliure de l'état civil telle qu'elle est obligatoirement pratiquée tous les dix ans : le thermocollage, la reliure par spirales, la perforation pour rangement dans un classeur à anneaux sont interdits. Le prestataire choisi pour la reliure n'emploiera pas de cuir, la couverture devra être rigide, les bords des plats et du dos légèrement plus grands que la page du registre pour limiter le risque de cornage des pages. Le dos sera cousu et non collé. Une marge de 4 cm au moins sera respectée à gauche du recto et à droite du verso.

Je vous rappelle que la **photocopie des documents reliés** est dans tous les cas à limiter au maximum, en raison des fortes contraintes que cette pratique impose à la reliure : les extraits du registre des délibérations issus du contrôle de légalité, qui doivent être conservés 10 ans et ne sont pas reliés, seront utilisés en priorité pour la reprographie. Je vous rappelle que l'élimination de ces extraits, ainsi que de toutes les autres archives publiques, est soumise au visa du directeur des Archives départementales.

Les feuillets mobiles reliés tous les ans ou tous les cinq ans ne doivent pas être confondus avec ces extraits, qui continueront à être transmis au contrôle de légalité. La collection des feuillets mobiles constitue en effet un vrai procès-verbal de réunion du Conseil (cf. ci-après).

b) Numérotation des pages

~~C'est désormais le Maire~~ ou le Président qui doit parapher les feuillets du registre de délibérations. Cette tâche peut être confiée par délégation à un agent de la collectivité.))

Les feuillets seront idéalement foliotés par le fournisseur (c'est-à-dire numérotés au recto uniquement) ; cette méthode assure en effet davantage la sûreté juridique des délibérations.

À défaut, les feuilles seront cotées et paraphées à la main au recto, dans l'angle supérieur droit. Conformément à l'arrêté interministériel du 3 juillet 1970, la numérotation sera composée de deux éléments : les quatre chiffres du millésime de l'année de délibération, puis le numéro de page dans le millésime. Ces deux éléments seront séparés par une barre oblique (exemple : 2010/76). Toute autre déclinaison de la numérotation des pages est interdite (exemples : 2010/76bis, 2010/76/2). La numérotation ne comportera aucune redondance ni aucune lacune.

La numérotation doit obligatoirement être apposée sur le registre dès l'impression du feuillet : on n'attendra pas de relier le document. Une page de garde insérée dans la reliure au début du

registre portera les mentions suivantes : « Registre des délibérations de la commune de N », « Le présent registre a été coté et paraphé par Nous, Maire, Président (ou représentant délégué) ». Si plusieurs personnes différentes ont coté et paraphé les feuillets reliés, chacune sera mentionnée ainsi que la pagination de début et de fin d'exercice ou de délégation.

14.3.2 Contenu du registre

a) Délibérations.

Conformément aux prescriptions de la circulaire du ministre de la Culture du 28 août 2009 sur les archives des collectivités territoriales, le registre des délibérations contiendra les procès-verbaux des séances, incluant les éléments qui n'ont pas fait l'objet de délibération, comme l'approbation du procès-verbal de la séance précédente, les discussions portées devant le conseil mais ne donnant pas lieu à délibération.

Chaque procès-verbal de séance qui sera inclus dans le registre commencera par un en-tête reprenant le nom de la commune, la date et l'heure de la séance, les noms du président, du secrétaire de séance, des conseillers présents, empêchés ayant donné pouvoir ou absents, l'ordre du jour, les affaires débattues, les idées exprimées, les votes et les décisions prises. Les signatures de tous les conseillers seront portées en fin de séance, dans un tableau prévu à cet effet, permettant d'identifier leur nom. En fin de séance, on trouvera également une liste des délibérations et sujets abordés au cours de la séance, numérotés dans l'ordre chronologique.

b) Décisions du Maire ou du Président.

On inclura dans le registre de délibérations les décisions prises par le Maire ou le Président en vertu d'une délégation qui lui a été accordée par le Conseil, comme le stipule l'article L.2122-22 du CGCT. Chaque décision comportera le nom de la commune ou de l'EPCI, la date de la décision et la signature du Maire ou du Président. Elle sera cotée et paraphée comme les délibérations.

c) Arrêtés du Maire ou du Président (éventuellement).

Les arrêtés du Maire ou du Président sont insérés soit dans un registre à part, soit dans le registre des délibérations, dans un ordre chronologique. La première solution est recommandée pour les communes de plus de 1 000 habitants ; la seconde, pour les communes de moins de 1 000 habitants. Dans tous les cas :

- La reliure des arrêtés du Maire est obligatoire ;
- On se tiendra à la solution choisie, afin d'éviter des alternances entre le registre spécifique et le registre unique, qui nuiraient à la recherche des arrêtés.

Les pages sur lesquelles sont imprimés les arrêtés, s'ils sont intégrés aux délibérations du Conseil, seront cotées et paraphées dans l'ordre chronologique en suivant le même système que les délibérations et les décisions. Si la solution d'un registre distinct est adoptée, les feuillets des arrêtés seront cotés et paraphés dans une numérotation distincte.

Enfin, la conservation électronique des documents mentionnés dans cette circulaire ne saurait se substituer à l'existence d'un exemplaire papier, qui a seul valeur authentique. D'une manière générale, on veillera à effectuer un tirage papier de tous les autres documents à conservation définitive (exemple : budgets et comptes).

L'application stricte de ces instructions est la condition *sine qua non* de la bonne conservation des décisions prises par les assemblées délibérantes des communes et des EPCI. Cette conservation est nécessaire tant en raison des conséquences qu'elle peut avoir sur la validité de vos actes et la mise en jeu de votre responsabilité qu'en considération de la valeur historique et patrimoniale de cette collection unique dont il n'existe pas de double en Préfecture.

La transcription des délibérations sur le registre n'est pas prescrite à peine de nullité. Par conséquent, le défaut de transcription des délibérations sur le registre est sans effet sur l'existence et la validité des délibérations (CE, 5 février 1955, Lods). Il en est de même des irrégularités diverses dans la transcription (CE, 22 mars 1993, SCI " Les Voiliers ", n° 112595). Le retard de transcription d'une délibération est également sans effet sur son existence ou sa validité (CE, 14 octobre 1992, commune de Lancrans, n° 76497).

14.4 Le recueil des actes administratifs

L'article L. 2121-24 dispose que dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs.

L'article R. 2121-10 précise que sa périodicité est trimestrielle.

Ce recueil est obligatoirement mis à la disposition du public en mairie et mairies annexes. Il incombe à la commune d'informer le public de cette mise à disposition (par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel) dans les 24 heures de sa parution. La diffusion de ce recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

Compte tenu du caractère partiel de cette publicité, cette formalité ne constitue pas un mode de publicité des délibérations mais un moyen d'information des habitants (CAA Marseille, 15 février 2000, Dame Cadenac).

14.5 La délibération de rattachement (lequel) = faux en écriture publique.

Attention :

Il est illégal et dangereux pour la commune comme pour les élus de rattacher (par insertion dans le PV de séance, dans le registre des délibérations ou autre) à une séance du conseil municipal une décision qui n'a pas été prise à cette séance par le conseil municipal.

Un tel acte :

- Crée un « acte inexistant » (ce qui est pire qu'un acte nul, pour résumer une situation juridique complexe) ;
- Constitue un faux en écriture publique commis par un dépositaire de l'autorité publique. Ce délit est puni au maximum de 10 ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende en vertu de l'article 441-4 du code pénal.

14.6 La transmission des actes en préfecture

Pour être opposable aux tiers, un acte administratif (délibérations, arrêtés, conventions, contrats, etc.) doit être transmis en Préfecture/Sous-Préfecture afin que soit vérifiée sa conformité au droit.

14.7 La publicité ou l'affichage des délibérations

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne pourront pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

15. LA TRANSMISSION DES ACTES EN PREFECTURE

Les délibérations (décisions collégiales) et les arrêtés (décisions individuelles) sont les deux actes formalisant la prise de décision, créatrice de droits du conseil municipal (ou communautaire) d'une part et du maire (ou président) d'autre part.

La rédaction des délibérations

La délibération est composée de 3 parties :

1-La partie « Introductive », elle comprend :

- le timbre de la collectivité,
- la devise républicaine Liberté – Egalité – Fraternité
- le numéro d'ordre : il s'agit du numéro de l'acte pris par la collectivité.

Par exemple : D/2020/01 → D signifie délibération (pour les distinguer des arrêtés) → 2020 désigne l'année de l'acte → 01 désigne qu'il s'agit de la première délibération de l'année 2020

La collectivité est libre de mettre en place une autre numérotation, pourvu qu'elle soit claire

- la date de convocation
- le jour, la date et l'heure de la séance
- les conseillers présents, les conseillers absents et éventuellement les pouvoirs donnés par les conseillers absents aux conseillers présents
- la désignation du secrétaire de la séance
- le domaine d'intervention de l'acte (qui est codifié selon la nomenclature ACTES)
- l'objet précis de la délibération (par exemple : vente de bois)

2-Le corps

Il comprend plusieurs points

Les visas

Ils justifient la compétence de l'autorité prenant l'acte ainsi que la règle de droit qui sera appliquée. Introduits par « **Vu** », ils listent les textes applicables dans l'ordre suivant (à adapter selon les situations) :

- un texte européen,
- le code général des collectivités territoriales, et notamment l'art.L.2121-29, fondement des attributions du conseil municipal « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local » ;
- les autres code, du plus général au plus spécifique,
- les ordonnances, lois, décrets et arrêtés (il est également possible de mentionner les circulaires),

- les avis (de commissions ou d'autres autorités par exemple).

Les considérants

Ils exposent les circonstances qui justifient la mesure prise. Le premier donne le principe général, les autres fournissent une explication plus locale.

La rédaction des considérants doit donc être particulièrement soignée. En effet, toute mesure prise par la collectivité doit être proportionnée à la situation. Une erreur dans le visa serait moins grave qu'un acte pris sans une bonne justification.

Les justifications sont introduites de cette manière : « **Considérant ...** » (par exemple la nécessité de ...)

Le délibéré et le vote

Ce passage est introduit par la mention « Après en avoir délibéré ».

Le vote présente le nombre de voix pour, de voix contre et des abstentions.

L'identité des votants, avec indication du sens de leur vote doit obligatoirement être indiquée lors d'un scrutin public. A l'inverse, en cas de scrutin secret, les noms des votants et leur positionnement ne doivent évidemment pas être indiqués.

« **Après en avoir délibéré, par ... voix pour, ... voix contre, ... abstentions, le conseil (municipal/communautaire)** ».

Le dispositif

Il est présenté par articles ou par l'utilisation de phrases introduites par un verbe. Il formalise la décision, édicte les mesures (décide, autorise, déclare, adopte, ...)

La signature

Il faut enfin indiquer le lieu, la date, le nom, prénom et la signature de l'exécutif de la collectivité.

« **Pour extrait conforme au registre des délibérations du conseil ...** »

« **Fait à ... le ...** »

La Marianne est apposée à côté de la signature manuscrite de l'exécutif de la collectivité.

3- Le certifié exécutoire

Une délibération est applicable dès sa transmission au représentant de l'Etat et sa publication.

Deux situations sont alors possibles :

soit la collectivité se contente d'afficher l'acte, de le transmettre au (sous)-préfet et d'attendre le retour avec le visa (tampon) de la (sous)-préfecture : le visa confère le caractère exécutoire de l'acte, mais un délai plus ou moins important se sera écoulé avant que la décision puisse être appliquée (déconseillé).

soit le maire (ou président) certifie le caractère exécutoire de l'acte compte tenu de sa publication et de sa transmission : dans ce cas, l'acte est immédiatement applicable, sans qu'il soit nécessaire d'attendre le visa de la (sous)-préfecture. **Fortement conseillé**, le certifié exécutoire permet donc un gain de temps conséquent.

« **Certifié exécutoire compte tenu de la transmission en (sous)-préfecture le ... et de la publication le ...** »

« **Fait à ... le ...** »

« **Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes** » (art. L.2131-1)

①

②

) X

Pour qu'une délibération puisse être rédigée, il faut qu'une décision ait été prise par l'assemblée délibérante.

Pour que l'assemblée délibérante prenne une décision, il faut que son objet ait été inscrit préalablement à l'ordre du jour qui lui a été communiqué dans la convocation.

Les délibérations « rattachées » à une séance antérieure sont strictement illégales. Il s'agit d'un faux en écriture publique passible de 15 ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende (art. 441-4 du code pénal).

Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales est confié, par l'article 72 de la Constitution, au représentant de l'Etat.

Pour être opposable aux tiers, un acte administratif (délibérations, arrêtés, conventions, contrats, etc.) doit être transmis en Préfecture/Sous-Préfecture afin que soit vérifiée sa conformité au droit.

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de 15 jours à compter de leur signature (art. L.2131-1).

Le maire ou le président assure la transmission des actes. Pour le vote du compte administratif, cette formalité est effectuée par le président de séance. La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tous moyens. Dans la pratique, il s'agit de l'accusé de réception électronique de la part de la (sous)-préfecture, lorsque le document a été transmis via le programme de dématérialisation ACTES ou du cachet « reçu à la (sous)-préfecture ... le ... » lorsque la transmission n'a pas été dématérialisée.

NOTAS : - lorsque le maire ou le président a certifié le caractère exécutoire de l'acte une administration ou un particulier n'a pas à exiger l'apposition du visa de la préfecture.
- Ne pas confondre caractère exécutoire et légalité d'un acte : simple accusé de réception, le visa de la préfecture ne confère pas la légalité à un acte.

Le contrôle intervient a posteriori et ne porte que sur la **légalité des actes** c'est-à-dire sur le respect de l'ensemble des dispositions qui leur sont applicables ; toute appréciation de l'opportunité est exclue.

Il s'exerce :

- Au plan de la **légalité interne** (compétence de l'auteur de l'acte, respect de règles de forme...),
- Et à celui de la **légalité externe** (respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur) ;

S'il y a doute sur la légalité de cet acte, un dialogue s'instaure entre le Préfet et la collectivité qui peut se traduire par des demandes de pièces complémentaires, des lettres d'observations et, éventuellement, par un déféré devant le juge administratif. Ces procédures s'inscrivent dans des délais précis fixés par la loi.

Fonctionnement et attributions du conseil municipal

Août- septembre 2020-14 –

- 124 -

La loi a opéré une distinction entre les actes, laquelle se traduit ainsi qu'il suit :

Actes les moins importants	Actes les plus importants
<ul style="list-style-type: none">✓ Non transmissibles au représentant de l'Etat✓ Exécutoires dès leur publication (affichage, insertion dans le recueil des actes administratifs, dans la presse) ou leur notification aux personnes concernées.	<ul style="list-style-type: none">✓ Transmissibles au représentant de l'Etat (*)✓ Exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat (l'article 138 de la loi du 13 août 2004 (**)) dispose que la transmission des décisions individuelles doit s'effectuer dans le délai de 15 jours suivant leur signature). <p>Les actes transmis doivent être également publiés ou notifiés.</p>

* Transmission au préfet pour les communes de l'arrondissement chef-lieu et au sous-préfet pour les communes des autres arrondissements.

** L'article 138 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Toutefois, le représentant de l'Etat dispose désormais du **pouvoir d'évocation** qui permet de demander communication à tout moment des actes des collectivités non soumis à obligation de transmission.

La loi n°2019-1461 du 27/12/2019 « Engagement et proximité » a introduit la demande de prise de position formelle par l'Etat. Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif par le préfet, les collectivités peuvent saisir le contrôle de légalité d'une **demande de prise de position formelle** sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire.

La demande écrite est accompagnée du projet d'acte.

Le silence gardé pendant 3 mois vaut absence de prise de position formelle. Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, sauf changement de circonstances, le préfet ne pourra pas le déférer au tribunal administratif (art. L.1116-1 – décret d'application du 25/05/2020).

15.1 Tous les actes municipaux doivent-ils être transmis ?

L'article 140 de la **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** a diminué sensiblement, et ce dès le 1^{er} janvier 2005, le nombre des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité, notamment : les décisions de police relatives à la circulation et au stationnement, décisions de recrutement pour des besoins saisonniers et certaines « petites » sanctions disciplinaires.

Seuls doivent être transmis les actes relevant d'une des catégories suivantes (article L. 2131-2)

1- Les délibérations du conseil municipal ou décisions prises par délégation du conseil municipal, à l'exception :

à l'exception :

- a. Des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- b. Des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion

ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

A NOTER :

On distingue les « arrêtés » pris sur la base des pouvoirs propres du maire et les « décisions » prises sur délégation du conseil municipal.

2-Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. En sont exclues :

- Celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'art. L.2212-2-1 du C.G.C.T. ;
- Celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.

3-Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les domaines relevant de leur compétence en application de la loi ;

4-Les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession dont les délégations de services publics et les concessions d'aménagement ; L'art. D.2131-5-1 du CCGCT indique que c'est le seuil des pouvoirs adjudicateurs autres que les autorités publiques centrales pour les MP de fournitures et services au 01/01/2020 (décret n°2019-1375 du 17/12/2019).

Ainsi, seuls les marchés au-dessus de 214 000 € HT doivent être transmis au contrôle de légalité.

5-Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement et au licenciement des agents non titulaires à l'exception :

- De celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi du 26/01/1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6-Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'EPCI lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues par l'article L. 422-1 et L.422-3 du Code de l'urbanisme ;

7-Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8-Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les sociétés d'économie mixte locale (SEML) pour le compte d'une commune ou d'un EPCI.

Les autres actes n'ont pas à être transmis au contrôle de légalité, il en va ainsi des :

- Actes pris au nom de l'État : état civil notamment (articles L. 2122-27 et L. 2131-4) ;
- Actes relevant du droit privé (gestion du domaine privé communal par exemple) ;
- Arrêtés ouvrant un concours de recrutement ;
- Mesures internes d'organisation des services.

15.2 Avant d'appliquer un acte, faut-il attendre d'en avoir reçu la copie tamponnée par la préfecture ?

L'article L. 2131-1 dispose que les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à :

- Leur publication ou affichage (à la porte de la mairie. Le même jour, la publication peut être assurée sous forme électronique : publication sur le site internet de la collectivité) ;
- Ou à leur notification aux intéressés
- Ainsi qu'à leur transmission au contrôle de légalité.

La preuve de la transmission s'effectue par tout moyen (article L. 2131-1) et notamment :

- Par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée,
- Par une signature contre remise en mains propres de l'acte
- Ou plus généralement, par la présence d'un cachet, sur tout acte apporté à la préfecture, mentionnant « reçu à la (sous-) préfecture le ../../20..
- Ou par l'accusé de réception électronique de la part de la (sous)-préfecture lorsque le document a été transmis via le programme de dématérialisation ACTES.

L'article L. 2131-1 ajoute que le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

Attention !

Le maire qui atteste d'une transmission en préfecture qui n'a pas été effectuée risque de commettre un faux en écriture publique.

15.3 Un acte accepté par le contrôle de légalité est-il systématiquement légal ?

Le contrôle de légalité ne délivre pas de quitus de légalité.

Il ne peut pas repérer toutes les illégalités, car ses services procèdent par contrôle aléatoire, en ne disposant pas de moyens humains suffisants pour une vérification exhaustive.

Les administrés peuvent donc avoir intérêt à intenter un recours contre un acte communal. Mais afin qu'un tel recours soit recevable, l'auteur du recours doit avoir intérêt pour agir.

A NOTER :

Un acte « accepté » par le contrôle de légalité n'est pas nécessairement légal.

Inversement, un acte qui s'attire les foudres du contrôle de légalité n'est pas toujours illégal.

Seul le juge administratif, éventuellement saisi par le préfet (déféré préfectoral) est compétent pour décider de la légalité ou de l'illégalité d'un acte.

Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif par le préfet, les collectivités peuvent saisir le contrôle de légalité d'une **demande de prise de position formelle** sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire (cf. ci-dessus).

15.4 La transmission tardive d'un acte peut-elle entraîner des illégalités ?

L'acte lui-même n'est pas rendu illégal par cette transmission tardive.

La transmission tardive ne fait que retarder d'autant l'entrée en vigueur de l'acte en cause.

Des illégalités peuvent en résulter.

Exemple :

Si un maire adopte un arrêté le 17/06/2020, en application d'une délibération du conseil municipal en date du 15/06/2020 et si cette délibération n'est transmise en préfecture que le 19/06/2020 alors, cet arrêté sera illégal.

Dans une même logique, la date d'entrée en vigueur d'un acte communal soumis à transmission ne peut, légalement, être fixée antérieurement à la date de transmission en préfecture.

En revanche, si une délibération est adoptée le 15/06/2020 mais avec une entrée en vigueur le 07/09/2020 et que celle-ci appelle de la part du maire des mesures d'application, le maire pourra prendre cet arrêté avant le 07/09/2020 à la condition :

- D'une part que son arrêté soit postérieur à la date de transmission en préfecture et d'accomplissement des mesures de publicité,
- Et d'autre part que l'arrêté du maire prévoit de son côté, une date d'entrée en vigueur fixée au plus tôt au 07/09/2020.

15.5 Les moyens de transmission

La transmission peut être effectuée par

- La lettre recommandée avec accusé de réception,
- Par une signature contre remise en mains propres de l'acte.

La transmission à la préfecture peut s'effectuer par voie électronique, suivant les articles R. 2131-1-A à R. 2131-4. Elle nécessite cependant un procédé technologique spécifique homologué, garantissant la sécurisation de l'envoi, et doit être précédée de la signature d'une convention avec le Préfet.

15.6 Les délais de transmission

A l'exception du budget et des marchés publics, aucun délai n'est imposé par la loi pour la transmission de ces actes.

Toutefois, comme nous l'avons précédemment précisé, cette transmission conditionne le caractère exécutoire des actes constituant des décisions juridiques et fait courir le délai de deux mois pendant lequel le préfet peut déférer l'acte au Tribunal administratif. Il est donc dans l'intérêt de la commune de transmettre rapidement les actes au préfet pour en déclencher l'exécution.

La loi fixe un **délai de transmission pour les conventions de délégations de services publics et les marchés publics** : ils doivent être transmis au représentant de l'État dans les quinze jours à compter de leur signature (articles L. 1411-9 et L. 2131-13).

Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de 15 jours à compter de leur signature (art. L. 2131-1).

15.7 Les pièces accompagnatrices

Tous les actes (délibérations, arrêtés, contrats, conventions, marchés...) doivent être **accompagnés des pièces** permettant d'apprécier leur légalité.

S'agissant des marchés, la transmission doit **comprendre les pièces** énumérées à l'article R. 2131-5 :

- La copie des pièces constitutives du marché, à l'exception des plans,
- La délibération autorisant le représentant légal de la commune ou de l'établissement à passer le marché,
- La copie de l'avis d'appel public à la concurrence et de l'invitation des candidats sélectionnés,
- Le règlement de la consultation, si celui-ci figure parmi les documents de consultation,
- Les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres et les avis du jury de concours, avec les noms et qualités des personnes qui y ont siégé, ainsi que le rapport de présentation de l'acheteur prévu par les art. R.2184-1 à R.2184-6 du code de la commande publique (CCP) ou les informations prévues par les art. R.2184-7 à R.2184-11 de ce même code,
- Les renseignements, attestations et déclarations fournis en vertu des art. R.2143-6 et R.2143-16 du CCP.

Les modifications des MP (nouveau nom pour les **avenants** dans le CCP) accompagnés le cas échéant des délibérations qui les autorisent sont transmis au préfet (art. R. 2131-6)

Selon une décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982, la transmission des actes des collectivités locales doit permettre au représentant de l'État de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la légalité des actes à la date où ceux-ci deviennent exécutoires.

Dans le droit fil de cette décision, le Conseil d'État a reconnu au préfet la possibilité d'inviter l'autorité locale, dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte transmis, à compléter la transmission par celle des documents nécessaires à l'appréciation de la légalité de l'acte en cause (CE 13 janvier 1988 Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements).

En matière de marchés publics, la possibilité de réclamer des pièces complémentaires à l'autorité municipale est expressément reconnue (article R. 2131-7).

15.8 Saisine du juge administratif par le représentant de l'État : le déféré préfectoral

Depuis l'intervention de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, seul le juge administratif est compétent pour prononcer l'annulation d'un acte.

C'est au représentant de l'État qu'il appartient de saisir le juge administratif (article L. 2131-6 du CGCT). Une personne physique ou morale qui se croit lésée par un acte d'une autorité communale soumis ou non à obligation de transmission peut :

- ✓ **D'une part**, intervenir directement auprès du juge administratif pour demander l'annulation de cet acte (article L. 2131. 9– que l'on appelle **recours pour excès de pouvoir de droit commun ou recours direct**) ;

- ✓ Et, **d'autre part**, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'État de déférer l'acte en cause devant le juge administratif (article L. 2131.8 – que l'on appelle le **déféré préfectoral**).

Ce déféré **peut être sur demande** (une personne physique ou morale) **ou spontané** (sur initiative du préfet lui-même).

Le délai de recours imparti au représentant de l'État est de deux mois.

Il court à compter :

- De la date de la réception de l'acte par le représentant de l'État lorsqu'il s'agit d'un acte soumis à obligation de transmission ;
- Et à compter du jour où le représentant de l'État en a eu connaissance lorsque l'acte non soumis à l'obligation de transmission a été transmis au préfet conformément à l'article L. 2131-8 par une personne lésée.

Depuis l'arrêt du Conseil d'État " Département de la Dordogne " du 4 novembre 1996, la jurisprudence a admis le doublement du délai de recours par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours gracieux auprès de l'autorité locale en cause et consacre, ainsi, l'importance du dialogue avant l'engagement du déféré.

Par ailleurs, dans le cadre du respect de l'État de droit, la jurisprudence a **élargi le champ d'application du déféré préfectoral**. Désormais, une **procédure contentieuse peut être engagée** contre :

- ❖ Les actes non soumis à obligation de transmission (CE, 4 novembre 1994 département de la Sarthe) ;
- ❖ Une décision implicite d'une collectivité locale sans acte préalable (CE, 28 février 1997 commune du PORT) ;
- ❖ Des délibérations constituant de simples mesures préparatoires mais entachées de vices de forme (CE, 15 avril 1996 Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux).

15.9 Lorsqu'il défère au juge un acte qu'il estime illégal, le préfet doit-il en informer le maire ?

Selon l'article L. 2131-6, le représentant de l'État doit informer sans délai l'autorité locale de la saisine du juge administratif et lui communiquer toutes précisions utiles sur les illégalités invoquées dans l'acte attaqué.

Le préfet ne défère généralement pas d'acte, sans au préalable, écrire une lettre d'observations au maire (recours gracieux).

A ce stade, bien souvent, un débat juridique peut s'engager. C'est la **procédure précontentieuse**.

Lors de cette procédure, des communes **tentent de ne pas répondre aux lettres d'observations du préfet**, avec l'espoir que le délai de recours, en général de 2 mois, s'écoule sans que le préfet ne réagisse.

Or ce procédé peut se révéler inutile.

En effet, aux termes du délai de 2 mois de silence, le maire sera supposé avoir répondu négativement à la demande du préfet, ce qui laisse encore 2 mois au préfet pour déférer l'acte devant le tribunal administratif.

Si une opération est réalisée par plusieurs mesures consécutives, ce délai de 2 mois ne court, en règle générale, qu'à compter de la dernière transmission.

Enfin, si le préfet demande, dans les 2 mois de la transmission, les documents nécessaires à l'appréciation de la légalité de l'acte transmis (annexes, texte intégral, etc.) le délai de 2 mois est prorogé jusqu'à réception des documents ou jusqu'au refus de les adresser (sauf si le juge constate que ces documents n'étaient pas réellement nécessaires à l'exercice du contrôle du préfet).

Ainsi, lorsque les communes décident de « jouer la montre », elles ne font le plus souvent que repousser dans le temps la difficulté, rendant plus problématique encore les conséquences d'une éventuelle annulation par le juge.

15.10 Le déféré préfectoral peut être assorti d'une suspension

Selon l'article L. 2131-6, le représentant de l'État peut assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte.

Le juge des référés (président du tribunal administratif ou magistrat délégué par lui) fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué sur cette demande dans le délai d'un mois.

Le représentant de l'État peut également introduire dans le délai de dix jours suivant réception d'un acte relatif à des marchés publics, délégations de service public ou d'urbanisme, une demande de suspension. L'acte est alors suspendu et redevient exécutoire si le juge des référés n'a pas statué dans le délai d'un mois.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, la suspension est prononcée par le juge des référés dans les quarante-huit heures.

Il existe d'autres recours en matière de marchés publics et de contrats.

15.11 L'Etat, responsable des fautes lourdes commises lors du contrôle de légalité

Un syndicat intercommunal accumulait les erreurs de gestion, les illégalités, les irrégularités dénoncées par la chambre régionale des comptes ... cependant le préfet n'agissait guère.

Vint toutefois l'heure trop tardive par la faute du préfet, d'une dissolution.

Les communes durent apurer le passif de ce syndicat : elles se retournèrent alors contre l'Etat, estimant que le préfet avait commis des fautes lourdes dans l'exercice de ses missions de contrôle. La cour administrative d'appel leur a donné raison, condamnant, fait exceptionnel, l'Etat à indemniser le tiers du dommage subi par les communes (CAA Marseille, 21/01/1999, Min de l'Intérieur c/ Cne de St Florent et autres).

15.12 Le certificat de non-déféré

Selon l'article L. 2131-6, le maire peut demander au préfet un certificat par lequel il atteste ne vouloir déférer l'acte transmis.

Un certificat parfois bien utile, notamment pour rassurer les partenaires contractuels de la commune.

Cependant, il faut se douter que par prudence, l'acte pour lequel ce certificat est demandé sera examiné avec la plus grande vigilance, et surtout cela n'empêche pas d'autres recours !

15.13 Action des tiers

- Les personnes physiques ou morales s'estimant lésées par un acte administratif peuvent :
 - saisir directement le tribunal administratif dans le délai de 2 mois à compter de la publicité de l'acte ;
 - demander au préfet d'intervenir ; cette saisine ne prolonge pas le délai de 2 mois dont il dispose. Pour exercer ce recours, un intérêt suffisant pour agir est une condition préalable indispensable. Le but étant d'éviter les recours nombreux et abusifs.

- Le cas du conseiller municipal : la jurisprudence reconnaît facilement l'intérêt à agir et donc la possibilité pour un conseiller municipal d'exercer un recours dans de nombreux cas :
 - contre une délibération du conseil (sur la forme et/ou sur le fond) ;
 - contre une décision du maire ;
 - non-respect des compétences du conseil municipal ;
 - non-respect du vote en conseil municipal ;
 - méconnaissance du droit d'expression de la minorité ;
 - absence d'information préalable permettant au conseil de délibérer en connaissance de cause.

Le délai de recours est de 2 mois à compter de la date de la séance à laquelle il a assisté, avant même que la délibération ait acquis le caractère exécutoire.

Pour un conseiller absent, le droit commun s'applique soit 2 mois à compter des mesures de publicité.

16. LA PUBLICITE DES DELIBERATIONS

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne pourront pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

Délibérations de portée générale

En application des dispositions de l'article L 2131-1, les délibérations de portée générale deviennent exécutoires, suite à leur transmission au représentant de l'Etat, soit par leur publication, soit par leur affichage (cf. ci-dessus).

La publication doit s'entendre de la publication du texte intégral de la délibération dans le recueil des actes administratifs de la commune concernée.

L'affichage doit être celui du texte intégral de la délibération.

Cet affichage, prescrit par l'article L 2131-1 ne doit pas être confondu avec l'affichage, par extraits, du compte-rendu de séance, prévu par l'article L 2121-25.

Ce dernier article reste toujours en vigueur, mais avec une portée beaucoup moins grande qu'auparavant, puisqu'il ne conditionne plus l'exécutabilité de la délibération et ne constitue plus qu'un mode d'information des habitants sur les délibérations.

L'affichage par extraits de l'article L 2121-25 ne pourra en aucun cas valoir affichage au sens de l'article L 2131-1. Au contraire, ce dernier, s'il est opéré dans le délai de huitaine, pourra valoir affichage de l'article L 2121-25.

Délibérations de portée individuelle

Elles ne sont concernées ni par la publication ni par l'affichage au sens de l'article L 2131-1. La notification aux personnes concernées suffit à elle seule à rendre exécutoire la délibération individuelle concernée ; elle doit intervenir dans un délai de 15 jours à compter de leur signature.

Une personne ne disposera que de 2 mois à compter de cette notification pour agir devant le tribunal administratif contre une décision administrative individuelle défavorable ... à moins que la commune n'ait malencontreusement oublié de préciser les « voies et délais de recours » lors de la notification de cet acte.

Cet oubli ne rend pas l'acte illégal mais il permet à cet éventuel plaideur d'intenter un recours contre cette décision « sans condition de délai ».

17. L'ARCHIVAGE DES DELIBERATIONS

La durée de conservation des archives communales est fonction de leur durée d'utilité administrative, période pendant laquelle un dossier est utile à l'administration.

(Se reporter aux articles L. 1421-1 à L. 1421-3 et R. 1421-1 à R. 1421-3).

Sont à conserver de façon définitive :

- Les délibérations et registres de délibérations ;
- Les dossiers de séances du conseil municipal ainsi que les notes de synthèses sur les affaires soumises à la délibération, remises avec la convocation aux membres du conseil municipal ;
- Les convocations, ordres du jour, procès-verbaux des votes et des comptes rendus des sessions du conseil municipal.

Les preuves d'envoi des délibérations et, éventuellement, les documents relatifs au contentieux administratif soulevé lors du contrôle de légalité par le préfet doivent être gardés pendant 10 ans, et au-delà peuvent être éliminés après récolement des registres.

Rappel :

A l'occasion des élections municipales, un procès-verbal de prise en charge et de décharge des archives doit être établi. Il s'agit de l'opération que l'on appelle le récolement.

Le récolement est un état des lieux sommaire mentionnant la présence des principaux documents (état civil, délibérations, cadastre ...), leurs dates extrêmes, les dossiers conservés en mairie.

18. LES DROITS DE L'OPPOSITION MUNICIPALE

50 questions issu du Courrier des Maires -04/2018

Par Philippe Bluteau, avocat au barreau de Paris, cabinet Oppidum avocats

Le débat est la condition d'un exercice démocratique du pouvoir. Mais dans notre démocratie locale demeurant d'essence représentative, les élus se voient reconnaître des garanties plus étendues que celles offertes aux simples citoyens ou aux associations.

Ces garanties relèvent des deux catégories traditionnelles en matière de libertés publiques : d'une part des droits-libertés (ou « droit de... »), comme le droit d'expression en séance, qui supposent que la puissance publique s'abstienne de réprimer certains comportements ; et d'autre part des droits-créances (ou « droit à.. »), comme le droit à disposer d'un local de réunion, qui impliquent au contraire une action matérielle de l'administration.

Ainsi, afin que le débat devant les électeurs soit permanent (et non limité aux campagnes électorales), complet et précis, la loi permet à tous les membres du conseil municipal de disposer des moyens de participer aux réunions, concevoir leurs arguments (par l'information et la formation) puis de les exprimer à l'oral mais aussi à l'écrit.

De la participation aux travaux des commissions et de l'assemblée délibérante à la garantie de la bonne expression - orale ou écrite - de tous les élus, en passant par leur bonne information, ce « 50 questions » fait le point sur la réglementation et la jurisprudence la plus récente visant les droits des élus de l'opposition municipale.

LA PARTICIPATION AUX TRAVAUX

18.1 Un conseiller municipal élu sur la liste du maire peut-il rejoindre l'opposition ?

Oui. Le juge administratif a posé les critères permettant d'identifier une opposition locale. Il a considéré que l'appartenance à la majorité ou à l'opposition n'était pas fixée, une fois pour toutes, par les listes qui se sont portées candidates à la dernière élection municipale. Au cours du mandat, la situation de chaque conseiller sera mouvante et ne dépendra que de lui. Ainsi, la non-appartenance à la majorité doit être appréciée en fonction de la situation politique, « et notamment de la volonté exprimée publiquement » de certains conseillers « par-delà les désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l'opposition » (CAA Versailles, 13 décembre 2007, n°06VE00384). Il suffit donc qu'un ou plusieurs conseillers municipaux annoncent publiquement qu'ils s'inscrivent dans une opposition durable à la municipalité en place pour être considérés comme n'appartenant plus à la majorité. Et donc pour être fondés à réclamer le bénéfice des droits de l'opposition prévus par la loi.

18.2 Peut-on revendiquer des droits comme élu d'opposition au conseil communautaire ?

Oui. Même si l'application des règles n'est pas toujours aisée dans le cadre intercommunal, où les clivages sont plus complexes que dans le cadre communal, les mêmes droits sont ouverts à l'opposition dans les deux cas. Ainsi, l'article L.5211-1 du CGCT, applicable à tous les EPCI, même aux syndicats intercommunaux, opère un renvoi général aux textes relatifs au fonctionnement du conseil municipal. Toutefois, les seuils de population qui ouvrent plusieurs garanties (existence d'un règlement intérieur, délai de convocation, existence de tribunes réservées à l'opposition, etc.) sont adaptés : les EPCI sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Par exception, pour la création d'une mission d'information et d'évaluation, le seuil de 50 000 habitants s'appliquera à la population totale de l'EPCI.

18.3 Les droits à l'information des élus sont-ils les mêmes pour tous les conseillers ?

Oui. Les articles L.2121-9 à L.2121-13 du CGCT, qui prévoient les règles de convocation et d'information, mentionnent « les membres du conseil municipal », « tout membre du conseil municipal », « les conseillers municipaux », « tout conseiller municipal », ou encore les « membres élus » de la commune, sans distinction. Ainsi, l'article L.2121-13 du CGCT énonce pour principe général que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

Toutefois, les articles L.2121-27 et L.2121-27-1 du CGCT font expressément référence à la notion de « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » : ils prévoient respectivement - dans les communes d'au moins 3 501 habitants pour le premier et dans les communes d'au moins 3 500 habitants pour le second - le droit au prêt d'un local de réunion et le droit à un espace d'expression dans les bulletins d'information générale de la commune.

18.4 Quels risques prend le maire à méconnaître un des droits de l'opposition ?

Les risques juridiques sont de trois ordres. **Tout d'abord**, les décisions prises en méconnaissance de ces droits encourent l'annulation si elles sont contestées devant le tribunal administratif. A ce titre pourront être censurées soit la décision refusant le bénéfice d'un droit (tel qu'un refus de mise à disposition de salle de réunion), soit la délibération du conseil municipal adoptée en méconnaissance d'un droit (par exemple en cas d'insuffisance de la note de synthèse transmise avant la séance). **Deuxièmement**, le maire s'expose à ce que le président du tribunal administratif (ou son délégué, en qualité de juge des référés) prive d'effet très rapidement la décision contestée, dans le cadre d'un référé-suspension, voire dans le cadre d'un référé-liberté (puisque l'exercice d'un mandat local est une liberté fondamentale). Et qu'il lui enjoigne de prendre une décision dans un sens déterminé, le cas échéant sous astreinte. **Enfin**, le risque de mise en cause pénale pour discrimination n'est pas exclu.

18.5 Les conseils municipaux doivent-ils se réunir à une fréquence minimale ?

Oui. L'article L.2121-7 du CGCT dispose que le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre, soit quatre fois par an. Mais cela n'implique pas que chaque séance soit séparée de trois mois seulement : puisque la loi raisonne par trimestre, il peut être admis qu'à une séance organisée en février succèdent une première séance le 1er mars (pour le trimestre mars-avril-mai) et une seconde séance le 31 août (pour le trimestre juin-juillet-août), soit un délai de presque six mois entre les deux réunions. En revanche, lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet.

À NOTER. Si le conseil municipal se réunit en principe à la mairie, il peut également se réunir dans un autre lieu sur le territoire communal, si ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

18.6 L'opposition peut-elle provoquer une réunion du conseil municipal ?

Oui, mais très rarement. Le maire n'est tenu de convoquer le conseil municipal que lorsque la demande motivée lui en est faite par le préfet ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de plus de 3 500 habitants ou par la majorité des

Fonctionnement et attributions du conseil municipal

membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants. Or, compte tenu du mode de scrutin applicable aux communes de plus de 1000 habitants - qui accorde la moitié des sièges à la liste arrivée en tête lors du second tour, avant de répartir l'autre moitié proportionnellement aux voix recueillies -, il suffit que la liste arrivée en tête ait obtenu 32 % des suffrages exprimés au second tour pour qu'elle obtienne à elle seule les deux tiers des sièges et contienne l'opposition sous le seuil du tiers des sièges.

En pratique, il est donc souvent plus efficace, pour l'opposition, de saisir le préfet, lequel peut ordonner au maire de convoquer le conseil, y compris, en cas d'urgence, dans un délai inférieur à trente jours.

18.7 L'opposition dispose-t-elle d'un droit à siéger dans toutes les commissions ?

Oui, dans les communes de plus de 1 000 habitants. La représentation de l'opposition est garantie, même si l'application de la répartition à la proportionnelle aboutirait à l'en exclure. Le Conseil d'Etat a jugé que l'expression du pluralisme au sein du conseil municipal est garantie dans les commissions créées par ce dernier « par la représentation proportionnelle des différentes tendances du conseil municipal, telles qu'elles existent à la date de formation de chacune des commissions, sous réserve que chaque tendance, quel que soit le nombre des élus qui la composent, ait la possibilité d'y être représentée » (CE, 26 septembre 2012, commune de Martigues, n°345568). Pour le juge, la composition de ces commissions doit assurer à chacune des tendances représentées au conseil municipal « la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux qui les composent ».

18.8 L'opposition peut-elle exiger la création d'une commission municipale ?

Non. Des commissions thématiques peuvent être librement créées par le conseil municipal, au cours de chaque séance, pour étudier les questions soumises au conseil. La décision est prise à la majorité des voix sans que le conseil municipal ne soit jamais obligé de créer les commissions proposées. Même l'habituelle commission des finances n'est pas imposée. En revanche, dès lors que les membres sont désignés par le conseil municipal, le maire est tenu de convoquer la commission dans les huit jours, voire à plus bref délai si la majorité des membres qui la composent le demandent. Au cours de cette première réunion, les commissions doivent désigner un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. Si ce vice-président appartient quasi systématiquement en pratique à la majorité municipale, rien n'empêche les membres de la commission de décider du contraire.

18.9 Que doit obligatoirement prévoir le règlement intérieur ?

Selon différents articles du CGCT, le règlement intérieur prévoit cinq séries de dispositions. **Tout d'abord**, il doit préciser les conditions dans lesquelles les conseillers peuvent consulter en mairie les projets de délégation de service public ou de marché public lorsqu'une délibération les concernant est inscrite à l'ordre du jour. Il doit **également** prévoir la fréquence et les règles de présentation et d'examen des questions orales posées en séance. **Troisièmement**, il régit obligatoirement les modalités d'expression des conseillers d'opposition dans les bulletins d'information générale de la collectivité. Les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire doivent **également** y figurer. **Enfin**, concernant les missions d'information et d'évaluation, il précise les conditions de présentation et d'examen de la demande de constitution d'une mission, sa composition dans le respect du principe de la représentation

proportionnelle, sa durée (qui ne peut excéder six mois), ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport.

A NOTER : La loi NOTRe impose à partir du 01/03/2020 au conseil municipal des communes de plus de 1 000 habitants de se doter d'un règlement intérieur dans les 6 mois de leur installation.

18.10 Que signifie le « délai franc » de convocation ?

Tous les conseillers ont le droit d'être prévenus, plusieurs jours à l'avance, de la réunion du conseil municipal et de son ordre du jour. Ce délai de convocation est fixé à cinq jours francs dans les communes d'au moins 3 500 habitants (et dans toutes les communes si la délibération porte sur une installation classée) et à trois jours francs dans les autres. Ce délai « franc » signifie qu'il commence à courir le lendemain du jour où la convocation est envoyée aux conseillers et n'expire que le lendemain du jour où les trois ou cinq jours sont passés. Pour une séance le 25 du mois, la convocation doit donc être expédiée au plus tard le 21 quand le délai est de trois jours francs. Tous les jours doivent être comptés, samedi, dimanche et jour férié. Certes, en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire. Mais il est toujours au moins égal à un jour franc et le maire doit en rendre compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal. Celui-ci se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

18.11 Quels droits les groupes d'élus ont-ils dans les communes de plus de 100 000 habitants ?

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, le conseil municipal peut affecter aux groupes, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications (art. L.2121-28 du CGCT).

De plus, le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter au service des groupes une ou plusieurs personnes. Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses. Ceux-ci ne peuvent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. L'élus responsable de chaque groupe décide des conditions et des modalités d'exécution du service de ces collaborateurs. Enfin, les délibérations relatives au fonctionnement des groupes ne peuvent être l'occasion de modifier les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

18.12 Le règlement peut-il prévoir un nombre minimal d'élus pour constituer un groupe ?

Oui. Même dans le cas des villes de plus de 100 000 habitants où les groupes font l'objet d'une reconnaissance légale, le conseil municipal peut décider, lors de l'adoption de son règlement intérieur et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que les groupes d'élus municipaux doivent comporter un effectif minimum de conseillers (CAA de Nancy, 4 juin 1998, n°97NC02102). Pour le juge, une telle exigence ne porte atteinte ni à la liberté d'information et d'expression, ni aux droits et prérogatives particulières qu'à titre individuel les élus qui ne font pas partie d'un groupe tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale. En revanche, un règlement intérieur qui prévoirait que les conseillers ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe, forment d'office une réunion administrative représentée par un délégué élu par elle, habilité à s'exprimer en leur nom au cours des séances plénières, est illégal.

18.13 Des groupes d'élus peuvent-ils être constitués au sein des EPCI ?

Des groupes d'élus peuvent toujours se constituer, de fait. Mais ils ne disposent d'une existence juridique et des droits expressément reconnus par la loi que dans les métropoles (art. L.5217-8 du CGCT), les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants (art. L.5215-18) et les communautés d'agglomération dont la population est supérieure à ce même seuil (art. L.5216-4-2). Dans ces trois cas, les groupes de conseillers se constituent par la remise au président de l'EPCI d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant. Attention : le tribunal administratif de Versailles a jugé qu'une communauté d'agglomération ne pouvait pas légalement exiger que les groupes d'élus formés en son sein regroupent des délégués d'au moins deux communes différentes (TA Versailles, 29 juin 2012, Vigier, n°1001516)

18.14 Les conseillers d'opposition peuvent-ils arborer des signes officiels ?

Non. A la différence de ce qui est prévu pour les maires et les adjoints au maire, qui peuvent porter insignes, cartes et écharpes tricolores (et même historiquement un costume) comme attributs officiels de leur fonction, les conseillers municipaux d'opposition (à l'instar des conseillers municipaux simples de la majorité) n'ont aucun signe de reconnaissance symbolique à leur disposition. De plus, l'apposition d'une cocarde sur les véhicules empruntés par les conseillers d'opposition est aussi illégale que dans le cas des véhicules affectés aux maires et aux adjoints. Seuls le président de la République, les membres du gouvernement et du Parlement, le président du Conseil constitutionnel, le vice-président du Conseil d'Etat, le président du Conseil économique et social, les préfets, sous-préfets et représentants de l'Etat dans les territoires d'outre-mer ont le droit d'apposer une telle cocarde.

18.15 L'élu d'opposition peut-il obtenir des autorisations d'absence de son employeur ?

Oui. En vertu des dispositions de l'article L.2123-1 du CGCT, toute personne qui emploie un élu membre d'un conseil municipal, d'un conseil de communauté d'agglomération, d'un conseil de communauté urbaine et d'un conseil de métropole doit lui accorder des autorisations d'absence afin qu'il puisse se rendre et assister aux réunions des organismes dans lesquels il siège. Sont visées à la fois les séances plénières des assemblées délibérantes, les réunions des commissions dont l'élu est membre et qui ont été instituées par délibération de l'assemblée délibérante et, enfin, les séances des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l'élu a été désigné pour représenter la commune. L'élu doit prévenir son employeur par écrit au plus tôt, dès qu'il a connaissance de la date de la réunion à laquelle il doit se rendre, en lui précisant la durée de son absence. Si l'élu a la qualité d'agent public, il bénéficiera, si elles lui sont plus favorables, des dispositions prévues en matière d'autorisation d'absence.

18.16 Les élus d'opposition bénéficient-ils d'un crédit d'heures pour préparer les réunions ?

Oui, dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux « simples » (c'est-à-dire sans délégation) de la majorité. Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient, les conseillers ont droit à un crédit d'heures « leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent » (art. L.2123-2 du CGCT). Le crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré. Pour en bénéficier, l'élu doit en faire la demande à son employeur, par écrit, au moins trois jours à l'avance, en précisant la date

et la durée de l'absence envisagée ainsi que la durée du crédit d'heures à laquelle il a encore droit au titre du trimestre en cours.

A NOTER. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.

18.17 A combien s'élève le crédit d'heures ?

Le montant du crédit d'heures accordé à chaque conseiller municipal - de la majorité comme de l'opposition - dépend de la taille de la commune. Sauf en cas de crédits d'heures majorés, il est égal à l'équivalent de :

- une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins, soit 52h30) ;
- une fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, soit 35 heures ;
- à 60 % de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants, soit 21 heures ;
- à 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants, soit 10 h 30 ;
- à 20 % pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, soit 7 h, depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

18.18 Les pertes de revenu peuvent-elles être compensées ?

Oui. Sur le fondement de l'article L2123-3 du CGCT, les pertes de revenu subies par les conseillers qui exercent une activité professionnelle, salariée ou non, et qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction (soit quasiment tous les conseillers municipaux d'opposition dans les communes de moins de 100 000 habitants) peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent. Ces pertes de revenu doivent résulter soit de leur participation aux séances de l'assemblée délibérante et aux réunions des commissions, soit de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures lorsqu'ils sont salariés ou, lorsqu'ils exercent une activité professionnelle non salariée, du temps qu'ils consacrent à l'administration de cette commune ou de cet organisme et à la préparation des réunions des instances où ils siègent, dans la limite du crédit d'heures prévu pour les conseillers de la commune. Cette compensation est limitée à 72 heures par élu et par an et chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie le Smic horaire.

18.19 Les élus d'opposition peuvent-ils obtenir le remboursement de frais ?

Oui, dans certains cas. Ils peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des organismes où ils représentent leur commune lorsque la réunion a lieu hors du territoire communal. De plus, lorsqu'ils sont en situation de handicap, ils peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés pour se rendre à toute réunion où ils sont convoqués ès qualités (art. L. 2123-18-1 du CGCT). Enfin, l'article L. 2123-18-2 du CGCT ouvre à tout conseiller municipal, y compris d'opposition, le droit de bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil, des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou dépendantes, qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions du conseil municipal ou des commissions. Ce remboursement ne peut toutefois pas excéder, par heure, le montant du Smic.

L'INFORMATION DE L'OPPOSITION

18.20 La note de synthèse envoyée avec les convocations est-elle obligatoire ?

Oui, dans les communes de 3 500 habitants et plus. Chaque élu, à titre individuel, doit recevoir, avec la convocation au conseil municipal, une note explicative de synthèse sur les affaires qui seront soumises à délibération (article L.2121-12 du CGCT). A défaut, et même si l'absence de note de synthèse relève d'un problème matériel, les délibérations qui seront prises par le conseil municipal seront entachées d'illégalité (CE, 30 avril 1997, commune de Sérignan, n° 158730). Même dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour lesquelles cette note de synthèse n'est pas requise par les textes, les conseillers ont le droit de se faire communiquer, s'ils en font la demande, les documents nécessaires à leur information sur les projets en discussion. Ainsi le maire qui a attendu l'ouverture du conseil municipal pour communiquer aux élus les documents permettant l'étude du budget communal a violé le droit de ces derniers et la délibération du conseil municipal est annulée (CE, 8 juin 1994, commune de Ville-en-Vermois, n° 136526)

18.21 Quel est le contenu minimal de la note de synthèse ?

Non seulement la note de synthèse doit être jointe à la convocation, mais elle doit être suffisamment complète, sur le plan qualitatif, pour assurer l'information des conseillers. Cette qualité de la note est soumise au contrôle du juge administratif qui fait parfois montre d'un haut degré d'exigence. Pour qu'une note de synthèse soit considérée comme suffisante, elle doit présenter, pour chaque point à l'ordre du jour, le contexte, le motif et la portée de la décision à prendre. Ainsi, le juge a annulé la révision d'un plan d'occupation des sols au seul motif que la note parvenue aux conseillers « ne comportait aucune explication relative aux motifs et aux choix qui ont conduit à ladite révision », alors qu'elle énumérait « les actes de la procédure de révision, le détail des propositions du commissaire enquêteur, les rectifications demandées par la commune, ainsi que les observations formulées lors de l'enquête et qui ont été écartées tant par le commissaire enquêteur que par la commune » (CE, 6 octobre 2006, commune de Rueil-Malmaison, n° 270931).

18.22 La création d'une mission d'information et d'évaluation est-elle un droit ?

La création, non, mais l'examen en conseil municipal d'une demande de création, oui. Ainsi, dans les communes de 50 000 habitants et plus, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a introduit le droit pour l'opposition - à la condition toutefois qu'elle rassemble au moins un sixième des membres du conseil municipal - d'inscrire à l'ordre du jour du conseil la question de la création d'une telle mission chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal (art. L. 2121-22-1 du CGCT). Pour éviter que l'exercice de ce droit n'aboutisse à une obstruction du travail de délibération, la loi interdit à un même conseiller municipal de s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. Parallèlement, pour éviter que les travaux de ces missions n'interfèrent avec les campagnes électorales, aucune mission ne peut être créée à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux.

18.23 L'opposition peut-elle obtenir la communication d'une consultation rédigée par l'avocat de la commune ?

Pas dans tous les cas. Selon le Conseil d'Etat, « lorsqu'un membre du conseil municipal demande la communication de documents issus de la correspondance échangée entre l'avocat de la

commune et son exécutif, ou des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte de la commune, il appartient au maire sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle » (CE, 27 mai 2005, commune d'Yvetot, n° 265494). Aucun texte n'énumérant les « motifs d'intérêt général » justifiant un refus de communication, le contrôle du juge s'effectuera au cas par cas. La protection de la vie privée en fait à coup sûr partie, mais seule la jurisprudence future permettra de mieux cerner la portée de l'obligation du maire.

18.24 Les élus d'opposition ont-ils droit à un local de réunion ?

Oui. Concernant le droit de disposer d'un local de réunion (prévu à l'article L. 2121-27 du CGCT), trois cas doivent être distingués, selon la taille de la commune. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, les élus n'ont aucun droit à un local gratuit pour organiser leurs réunions. Dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants, les conseillers hors majorité peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun, mais cette mise à disposition doit être compatible avec l'exécution des services publics. Elle peut donc n'être que temporaire. Si le maire n'accorde qu'un local temporaire, l'opposition aura, à tout le moins, droit à quatre heures d'utilisation par semaine, dont deux pendant les heures ouvrables (art. D. 2121-12 du CGCT). Le droit à un local permanent n'est ouvert que dans les communes de plus de 10 000 habitants. La répartition du temps d'occupation du local est alors fixée d'un commun accord entre les groupes d'élus minoritaires ou, à défaut, par le maire qui procède à cette répartition en fonction du nombre d'élus déclarant se rattacher à chaque groupe.

18.25 Quelles sont les caractéristiques minimales de ce local ?

Les travaux parlementaires indiquent que le local doit permettre aux conseillers de « préparer les réunions du conseil municipal et délibérer entre eux des différentes questions intéressant la commune » (JOAN première séance du 27 mars 1991, p. 468). Le juge administratif contrôle au cas par cas le respect de cette exigence, en considérant que le local peut éventuellement se situer à l'extérieur de l'hôtel de ville et qu'il doit permettre l'examen de dossiers. Les conditions d'aménagement sont examinées au regard des moyens financiers de chaque commune (TA Lille, 16 février 1994, Joly c/ commune de Wattrelos). A ce titre, le juge se montre pragmatique : la circonstance que des sanitaires ne soient pas accessibles dans l'immeuble où se trouve ce local et qu'ainsi, les sanitaires les plus proches, ceux de l'hôtel de ville, soient situés à 80 mètres de celui-ci, établit un « défaut de sanitaires accessibles à proximité » qui « fait obstacle à ce que ce local puisse être regardé comme permettant un usage conforme à son affectation » (TA Melun, 30 nov. 2017, n° 1605943, 1605947).

18.26 Le local mis à disposition de l'opposition lui permet-il d'accueillir du public ?

Non, sauf accord express et circonstancié du maire. L'accueil par les conseillers d'opposition, dans le local mis à leur disposition, de personnes tierces est subordonné à l'accord préalable du maire afin que cet accueil puisse être, le cas échéant, compatible avec le bon fonctionnement des services. En période électorale, l'utilisation du local qui est liée à l'exercice du mandat électif reste soumise au même régime, y compris en ce qui concerne l'accès des habitants. En tout état de cause, le droit à la mise à disposition d'un local est conçu pour permettre aux élus minoritaires de remplir dans de bonnes conditions leurs fonctions délibératives et seulement dans ce but : il n'a pas pour objet de leur attribuer une permanence électorale ni une salle

adaptée à la tenue de réunions publiques (réponse du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation à la question écrite n° 36602, JOAN du 13 mai 1996, p.2607).

18.27 Quels sont les moyens informatiques mis à disposition de l'opposition ?

La loi du 13/08/2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a créé l'article L.2121-13-1 dans le CGCT qui pose le principe général selon lequel chaque collectivité « assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés ». Puisque cet article n'impose ni n'interdit aucun mode de diffusion de l'information, le législateur a confirmé expressément la marge de manœuvre de la collectivité en la matière. Ainsi, « afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences », la collectivité « peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires ». La mise à disposition d'ordinateurs, de tablettes, d'un logiciel de messagerie, d'une adresse de messagerie électronique et d'une connexion internet ne compte donc pas au nombre des droits de l' élu : elle demeure une simple faculté laissée à l'appréciation de la collectivité.

18.28 L'administration peut-elle ouvrir le courrier adressé aux élus d'opposition ?

Pas sans l'accord des élus concernés. Dans un arrêt du 9/04/2004 (n° 263759), le Conseil d'Etat a jugé que « le secret des correspondances et la liberté d'exercice de leurs mandats par les élus locaux ont le caractère de liberté fondamentale ». En l'espèce, une note du directeur général des services prévoyait l'ouverture de tous les plis adressés aux élus, sans que les destinataires de ces courriers eussent donné leur accord préalable et sans qu'aucune circonstance particulière ne le justifiât. Dans ces conditions, le juge a relevé l'existence d'une « atteinte grave et manifestement illégale au secret des correspondances et à la liberté d'exercice de leur mandat par les élus municipaux », à laquelle, compte tenu des conséquences qu'elle entraînait en permanence, il était urgent de mettre fin. Sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, instituant le référé-liberté, le juge administratif a donc enjoint au maire de la commune de donner à ses services toutes instructions pour qu'il soit immédiatement mis fin à l'application de cette note.

18.29 Les élus d'opposition ont-ils droit à des fournitures courantes ?

Les communes ne sont pas contraintes de pourvoir aux fournitures de bureau des conseillers municipaux. L'accès à l'affranchissement pour les courriers se rattachant à l'exercice des fonctions comme à n'importe quel autre moyen matériel de la commune doit être préalablement autorisé et réglementé. Néanmoins, les communes sont soumises à une obligation d'égalité de traitement entre les conseillers municipaux de la majorité et de l'opposition. Il ne serait ainsi pas légal qu'un conseiller appartenant à la majorité (sans délégation, donc dans la même situation que les conseillers minoritaires) soit autorisé à utiliser de cette manière les moyens publics, sans que cette faculté soit octroyée aux conseillers minoritaires. Si les premiers ont accès à du papier, à des cartes de visite ou à de l'affranchissement, les seconds devront également en jouir. La situation est différente en ce qui concerne les adjoints, leurs obligations quotidiennes pouvant justifier que leur soient réservés des moyens plus importants que ceux mis à la disposition des conseillers municipaux simples.

18.30 Les élus d'opposition peuvent-ils bénéficier d'une formation financée par la commune ?

Oui. Selon l'article L.2123-12 du CGCT, les conseillers « ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Le même article participe à la transparence des décisions prises à ce sujet : dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. C'est le conseil municipal qui détermine les orientations et les crédits ouverts au titre de la formation. De plus, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la commune est annexé chaque année au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. Enfin, les crédits budgétaires annuels consacrés à ce droit sont soumis à un plafond égal à 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal, mais ils bénéficient aussi d'un « plancher » égal à 2 % de ce même montant.

18.31 Chaque élu peut-il choisir librement le sujet de sa formation ?

Le juge administratif considère que les dispositions de l'article L.2123-12 du CGCT (prévoyant que l'élu a droit à une formation adaptée à ses fonctions) ne sauraient conférer à l'élu une liberté totale dans le choix des formations auxquelles il souhaite s'inscrire aux frais de la commune : la formation doit avoir un intérêt « pour le bon fonctionnement » du conseil municipal (CAA Marseille, 18 juin 2002, Capallere, n°99MA02405). Pour autant, le maire ne peut pas rejeter la demande de prise en charge financière de la formation au seul motif que la formation sollicitée ne correspondrait pas aux fonctions de l'élu demandeur, au vu, par exemple, des commissions internes dont il est membre ou des organismes extérieurs dans lesquels il représente la commune.

18.32 L'élu peut-il bénéficier d'un congé pour suivre une formation ?

Oui, mais les jours de congé ouverts à ce titre se confondent avec ceux qu'il est en droit d'utiliser en sa qualité éventuelle de conseiller communautaire : indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures, les élus de l'EPCI qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Celui-ci est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et « quel que soit le nombre de mandats qu'il détient » (art. L.2123-13 du CGCT). L'élu salarié doit présenter par écrit sa demande à son employeur (ou, dans le cas des fonctionnaires, à l'autorité hiérarchique dont il relève) trente jours au moins à l'avance en précisant la date et la durée de l'absence envisagée à ce titre, ainsi que la désignation de l'organisme responsable du stage ou de la session. L'employeur accuse réception de cette demande. A défaut de réponse expresse notifiée au plus tard le quinzième jour qui précède le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé.

18.33 L'employeur peut-il refuser le congé de formation ?

En principe, le bénéfice du congé de formation est de droit pour effectuer un stage ou suivre une session de formation dans un organisme agréé par le ministre de l'Intérieur. Il peut toutefois être refusé par l'employeur si celui-ci estime, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Au sein de la fonction publique, le congé de formation peut être refusé « si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent » (art. R.2123-20 CGCT). Les décisions qui rejettent des demandes de congés de formation doivent être communiquées avec leur motif à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit cette décision. Mais si le salarié

renouvelle sa demande à l'expiration d'un délai de quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé. A noter : tout refus de l'employeur doit être motive et notifié à l'intéressé.

L'EXPRESSION ORALE EN SÉANCE

18.34 Les élus d'opposition disposent-ils d'un droit d'expression pendant la séance ?

Oui. La loi énonce que « le maire a seul la police de l'assemblée » (art. L.2121-16 CGCT) et, en cas de commission d'un crime ou d'un délit pendant la séance, le maire est même tenu d'en dresser procès-verbal et d'en saisir immédiatement le procureur de la République. Toutefois, le Conseil d'Etat contrôle si un conseiller d'opposition a pu « suffisamment exprimer son opinion pendant la séance » (CE, 22 mai 1987, n° 70085). En effet, pour le juge administratif « les conseillers municipaux tiennent des prérogatives inhérentes à leur qualité d'élus de l'assemblée municipale, appelés à connaître des affaires de la commune, le droit de s'exprimer sur tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat ; que ce droit comporte, sous réserve de la police de l'assemblée exercée par le maire, celui pour chaque conseiller de pouvoir s'exprimer sur les affaires inscrites avec débat à l'ordre du jour du conseil municipal » (CAA Versailles, 12 février 2015, commune de Rosny-sous-Bois, n°14VE00197).

18.35 Quelles sont les restrictions au droit d'expression jugées excessives ?

Le fait que le retrait de parole décidé par le maire et subi par un conseiller d'opposition pendant une séance trouve un fondement dans le règlement intérieur du conseil municipal ne suffit pas à établir la légalité de la décision. En effet, si un règlement intérieur viole le droit d'expression des conseillers pourtant inhérent à leur mandat, le juge administratif écartera ses dispositions. Il les tiendra pour non écrites et annulera en conséquence la décision individuelle du maire. Mais sans attendre qu'elles se traduisent dans les faits, les dispositions du règlement intérieur peuvent être directement contestées.

Ont ainsi été annulées les dispositions d'un règlement intérieur enfermant le temps de parole total des élus à six minutes par séance (CAA de Versailles, 30 décembre 2004, n°02VE02420) ou le limitant à trois minutes par délibération (TA de Grenoble, 15 septembre 1999, n° 9503317), ou limitant à une intervention par groupe la discussion d'une délibération (CAA Paris, 22 novembre 2005, n°02PA01786).

18.36 Le maire peut-il priver de parole un conseiller d'opposition au motif qu'il porte un signe religieux ?

Non. Un maire, qui avait privé une élue de l'exercice de son droit de parole parce qu'elle portait un insigne symbolisant son appartenance à la religion chrétienne, a été condamné pour discrimination à une amende de 500 euros. La Cour de cassation a d'abord constaté qu'il n'était nullement établi qu'en l'espèce, le port d'une croix chrétienne ait été un facteur de trouble susceptible de justifier que le maire, usant de son pouvoir de police, la prive de son droit à s'exprimer en sa qualité d'élue municipale. Mais la Cour a également affirmé qu'aucune disposition législative, nécessaire selon l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme pour que des restrictions soient apportées à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, ne permettait au maire, dans le cadre du conseil municipal, d'interdire aux élus de manifester publiquement, de cette façon, leur appartenance religieuse (Cass. crim., 1er sept. 2010, 10-80 584).

18.37 Les élus d'opposition ont-ils un droit à amender les délibérations ?

Oui, ils ont le droit de déposer et de présenter à leurs collègues des amendements. Pour la justice administrative, « le droit d'amender est inhérent au pouvoir de délibérer des conseillers municipaux » et « s'il appartient au conseil municipal de régler ce droit, il ne saurait légalement le faire que sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif » (CAA de Nancy, 4 juin 1998, n°97NC02102).

Les juges ont ainsi censuré un règlement intérieur subordonnant la recevabilité de tout amendement à son examen préalable par la commission compétente (le renvoi à celle-ci étant de droit toutes les fois qu'il était demandé par le président de séance), au motif qu'une telle procédure ne garantissait pas « l'examen de l'amendement par l'assemblée municipale avant l'adoption définitive du texte auquel il se rapporte ». Il portait donc atteinte à l'exercice effectif du droit d'amender le texte soumis à la délibération des conseillers municipaux.

18.38 Le maire peut-il faire expulser un élu d'opposition de la salle du conseil ?

Dans des circonstances exceptionnelles, **oui**. L'article L.2121-16 du CGCT dispose que le maire peut « faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre ». La justice administrative a ainsi admis la légalité d'une mesure d'expulsion prononcée contre un conseiller d'opposition qui, en début de séance, avait fait obstacle à ce que le maire appelle les questions inscrites à l'ordre du jour. Il avait interrompu systématiquement ce dernier en déclarant qu'il souhaitait faire une intervention non inscrite à cet ordre du jour. Il était soutenu par des individus présents dans la salle réservée au public, qui scandaient des propos en sa faveur. Postérieurement au vote du huis clos, le conseiller a de nouveau interrompu systématiquement le maire, refusant d'obtempérer à ses rappels à l'ordre. Pour le juge, en adoptant un tel comportement, l'élu sanctionné a « excédé manifestement son droit d'expression de conseiller municipal » (TA de Melun, 23 avril 2009, n° 0505024).

18.39 Un élu peut-il enregistrer les séances du conseil municipal ?

Oui. L'article L.2121-18 du CGCT prévoit que « les séances des conseils municipaux sont publiques » et que « ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle ». Cet article fonde le droit des conseillers municipaux, comme de tout administré (CAA Bordeaux, 24 juin 2003, n°99BX01857) d'enregistrer le son et l'image des débats. Est donc illégale l'interdiction de procéder à un tel enregistrement dès lors que les modalités de l'enregistrement ne sont pas de nature à troubler le bon ordre des travaux de l'assemblée communale. Ainsi, le juge a censuré le maire qui avait interdit l'usage d'un magnétophone pendant la séance aux prétextes que l'usage qu'en avait fait un administré au cours des précédentes séances avait porté atteinte à la sérénité des débats (CE, 25 juillet 1980, n° 17844). Soumettre l'enregistrement à une autorisation préalable du maire a été jugé tout aussi illégal. Enfin, la circonstance que la commune procède à sa propre captation des débats ne prive personne du même droit.

18.40 L'opposition peut-elle refuser le passage au huis clos ?

Non, mais elle peut exiger le respect des conditions de forme et de fond posées par la loi et la jurisprudence pour recourir au huis clos. Ainsi, en application de l'article L.2121-18 du CGCT, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. Mais il appartient au juge de l'excès de pouvoir, éventuellement saisi par l'opposition d'une requête tendant à l'annulation d'une délibération adoptée par le conseil municipal à l'occasion d'une

séance à huis clos, de contrôler que la décision de recourir au huis clos ne reposait pas sur un motif matériellement inexact et n'était pas entachée d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir. Ainsi, le juge administratif a pu annuler la décision de recourir au huis clos dès lors qu'aucun incident ne la justifiait (CE, 19 mai 2004, commune de Vincly, n° 248577).

18.41 L'opposition peut-elle imposer un mode de scrutin particulier pour l'adoption des délibérations ?

Oui si elle représente une forte proportion du conseil municipal. Selon l'article L.2121-21 du CGCT, l'opposition peut contraindre la majorité à procéder à un scrutin secret si elle rassemble au moins un tiers des membres présents, ce qui implique que des conseillers initialement élus sur la liste majoritaire aient rejoint l'opposition en cours de mandat. Elle peut user de cette arme quand elle espère que certains élus de la majorité sont prêts à voter avec elle... à la condition de ne pas être repérés. L'opposition peut également exiger un scrutin public si elle rassemble un quart des membres présents.

Par scrutin public, on entend l'inscription, au registre des délibérations, du nom des votants et l'indication de leur vote individuel. Cette faculté sera utile lorsqu'une mesure grave, aux yeux de l'opposition, vient en débat : chaque élu sait alors qu'il ne pourra nier, notamment devant les médias locaux, avoir contribué à l'adoption de la délibération sensible.

18.42 Les élus d'opposition peuvent-ils exiger de siéger côte à côte ?

Oui. Dans le cadre des réunions de l'assemblée délibérante, le juge a pu découvrir de nouveaux droits pour l'opposition, non expressément prévus par la loi. Il en va ainsi du droit des conseillers de siéger côte à côte : le tribunal administratif a ainsi annulé le règlement intérieur d'un conseil municipal qui fixait un « plan de table » pour les réunions du conseil municipal, aboutissant à séparer physiquement les conseillers minoritaires. L'annulation est encourue au motif que le CGCT n'habilite pas le conseil municipal à « porter une atteinte au droit d'expression de ses membres et à leur droit de se concerter entre eux, y compris en cours de séance » (TA de Montpellier, 19 septembre 2006, Hermet, n° 0205474). L'annulation serait également vraisemblablement encourue dans le cas où le règlement intérieur interdirait les échanges de « textos » (SMS) entre conseillers pendant la séance, dès lors que cette pratique ne produirait aucun bruit gênant pour les travaux de l'assemblée.

18.43 Quelles sont les limites au droit de poser des questions orales ?

Chaque conseiller municipal a également le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la collectivité. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions (art. L.2121-

19 du CGCT). Au nombre de ces règles de présentation, peut légalement figurer l'obligation pour les élus de déposer le thème de leurs questions vingt-quatre heures au moins avant la séance du conseil (TA de Versailles, 8 décembre 1992, n° 925961). En revanche, un délai de trois jours francs avant la séance vient d'être jugé excessif (TA de Montreuil, 1er mars 2018, n° 1705131). En effet le juge administratif, garant de l'effectivité des droits énoncés par la loi, exige que les délais éventuellement imposés aux conseillers municipaux pour le dépôt d'une question orale soient justifiés par les contraintes d'organisation.

L'EXPRESSION ÉCRITE

18.44 Quel est le fondement du droit aux « tribunes libres » ?

Depuis la loi du 27/02/2002 relative à la démocratie de proximité, dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé, souvent sous le nom de « tribunes libres », à l'expression des conseillers « n'appartenant pas à la majorité municipale » (art. L.2121-27-1 CGCT). Les modalités d'application de ce droit sont obligatoirement fixées par le règlement intérieur. Toutefois, afin de garantir l'effectivité de ce droit, l'absence de point relatif aux tribunes libres dans le règlement intérieur ne fait pas obstacle au droit des élus d'opposition de s'exprimer dans les bulletins (TA de Besançon, 21 février 2003, n°03-218). Par renvoi de l'article L.5211-1 du CGCT, la même règle s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale lorsque l'une de leurs communes membres regroupe au moins 3 500 habitants.

18.45 Qui sont les bénéficiaires du droit d'expression écrite dans le bulletin ?

Plus personne ne conteste le droit des élus de la majorité à s'exprimer dans le bulletin municipal. Mais le droit ouvert par l'article L.2121-27-1 du CGCT garantit un espace d'expression aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, c'est-à-dire à tout élu annonçant publiquement qu'il s'inscrit de manière pérenne dans l'opposition (CAA de Versailles, 13 décembre 2007, n°06VE00384). La circonstance qu'un élu d'opposition soit isolé ne le prive nullement de ce droit, que des groupes politiques aient ou non été créés. Ainsi, la jurisprudence censure un règlement intérieur limitant l'expression des conseillers municipaux d'opposition aux seuls conseillers appartenant à un groupe, « alors même que les conseillers ne sont pas tenus d'appartenir à un groupe et qu'ils jouissent de la faculté de librement décider de leur appartenance à un groupe d'opposition ou de s'opposer individuellement à la politique menée par la municipalité » (CAA de Lyon, 7 mars 2013, n°12LY01424).

18.46 Dans quels supports le droit d'expression écrite peut-il s'exercer ?

La loi vise tout « bulletin d'information générale » et la jurisprudence considère que « toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale » (CAA Versailles, 12 février 2015, commune de Rosny-sous-Bois, n°14VE00197).

Sont concernés tous les supports « qui ne se limitent pas à des renseignements pratiques sur la commune et les services communaux mais rendent compte de l'activité et des projets de la municipalité

» (réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 14304, journal officiel du Sénat du 2 avril 2015). Il en découle que sont concernés non seulement les supports papiers tels que la « Lettre du maire

» ou des magazines destinés à un public particulier comme les aînés, même si le bulletin municipal accueille déjà un espace d'expression réservé, mais également le site internet et la page Facebook officielle de la commune.

18.47 Quelle est la taille minimale de l'espace d'expression réservé à l'opposition ?

Dans le cadre de son contrôle du caractère suffisant, ou non de l'espace d'expression laissé aux conseillers d'opposition, le juge administratif a considéré qu'un espace de 1600 caractères pour chaque opposition répondait à l'exigence légale (CAA de Versailles, 8 mars 2007, commune du

Vésinet, n°04VE03177) mais qu'un espace de 700 caractères, équivalent à « environ cinq lignes » était, lui, « manifestement insuffisant pour leur permettre d'exprimer un point de vue argumenté sur les réalisations et la gestion du conseil municipal » (TA de Nice, 15 décembre 2008, n° 0806670). Le seuil minimal acceptable, en valeur absolue, se trouve donc entre ces deux volumes. Mais le juge prend également en compte le volume total du support. Ainsi, l'octroi d'une seule page de libre expression, répartie entre tous les élus d'opposition, dans un magazine qui compte vingt pages, a été jugé légal (CE, 28 janvier 2004, commune de Pertuis, n° 256544).

18.48 Le maire peut-il censurer une tribune libre de l'opposition ?

Après plusieurs revirements, le Conseil d'Etat a arrêté sa position sur ce point. Il considère désormais que « ni le conseil municipal ni le maire de la commune ne sauraient, en principe, contrôler le contenu des articles publiés, sous la responsabilité de leurs auteurs, dans cet espace ». Mais « il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence de son contenu qu'un tel article est de nature à engager la responsabilité pénale du directeur de la publication, notamment s'il présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux de nature à engager la responsabilité du maire, directeur de publication du bulletin municipal, sur le fondement des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1881 » (CE, 20 mai 2016, commune de Chartres, n° 387144). Au cas par cas, le juge administratif devra donc, à la place du juge pénal, analyser si le contenu du texte proposé par l'opposition et refusé par le maire était bien « à l'évidence » constitutif d'un délit, notamment d'un délit de presse.

18.49 L'expression de l'opposition est-elle garantie dans chaque numéro du bulletin ?

Oui. Le droit de disposer d'un espace d'expression est ouvert aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité dans chaque numéro dudit bulletin. Une décision limitant ce droit à un numéro du bulletin sur deux a été annulée pour excès de pouvoir (TA de Rouen, 24 mars 2005, Poilve contre la commune de Saint-Valéry-en-Caux). Le caractère systématique de ce droit s'applique même en période électorale. Le Conseil d'Etat a jugé que ni le conseil municipal ni le maire d'une commune de 3 500 habitants et plus qui diffuse un bulletin d'information générale ne sauraient, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du CGCT, décider de suspendre la publication des tribunes réservées à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, même pendant une période qui précède un scrutin électoral. La décision de suspendre pendant six mois la publication de telles tribunes dans le bulletin municipal avait donc violé ces dispositions (CE, 17 juin 2015, élections municipales de Bron, n° 385204).

18.50 Quelles nouveautés pour les droits de l'opposition ?

Les droits des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité sont renforcés. L'article 109 de la loi Engagement et Proximité prévoit qu'à la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, un débat portant sur la politique générale de la commune est organisé lors de la réunion suivante du conseil municipal. Cette faculté est ouverte aux conseils municipaux à raison d'une fois par an au maximum, ce qui limite fortement les risques d'abus.

A noter : l'amendement initial adopté par le Sénat prévoyait que ces débats organisés à l'initiative de l'opposition au sein du conseil municipal aient lieu deux fois par an. Outre la grande importance que cette disposition accordait à une minorité d'un dixième des membres du conseil, elle conduisait également à faire passer au second plan les délibérations des conseils

municipaux concernant les affaires courantes, absolument nécessaires au bon fonctionnement de la commune.

19. LA MISE A DISPOSITION DE LOCAUX AUX CONSEILLERS MINORITAIRES

Selon l'article L. 2121-27 et D. 2121-12, dans les communes de "plus de" 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. Le maire doit le satisfaire dans un délai de 2 mois.

Les modalités d'aménagement et d'utilisation de ce local sont fixées **par accord** entre conseillers minoritaires et le maire. En cas de désaccord, il appartient au maire de déterminer, par arrêté, et au besoin sous le contrôle du juge administratif, les conditions de cette mise à disposition.

Dans les communes de 3 501 à 9 999 habitants, la mise à disposition de ce local administratif commun peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, soit permanente soit temporaire. Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à 4 heures par semaine, dont 2 au moins durant les heures ouvrables.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent.

La répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes.

Récapitulatif des conditions de mise à disposition de locaux aux conseillers minoritaires

Habitants	0 à 3 500	3 501 à 9 999	10 000 à 100 000	100 001 et +
Local administratif aux élus minoritaires	Facultatif	Obligatoire		
Nombre minimal de locaux	Facultatif	1 pour tous au minimum		1 par groupe
Durée minimale de mise à disposition	Facultatif	4 h dont 2 ouvrables	Permanent si demandé	Permanent
Fourniture de matériel de bureau	Facultatif	Facultatif, mais aménagement d'un local administratif		Obligatoire
Vote de crédits gérés par les groupes d'élus		Cette pratique est illégale et constitue une gestion de fait		Obligatoire

20. UN ESPACE RESERVE A L'EXPRESSION DES CONSEILLERS MINORITAIRES

En vertu de l'art. L.2121-27-1 : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.* »

Les modalités d'application de cet article sont définies par le règlement intérieur.

21. LE FONCTIONNEMENT DES GROUPES D'ELUS

Pour les communes de plus de 100 000 habitants, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus (art. L.2121-28).

Ces groupes se constituent par la remise au maire d'une déclaration signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.

Dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou commun un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de communications.

Le maire peut, toujours dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes.

Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal (art. L.2121-28).

Le nombre des élus n'est pas déterminé par la loi et peut être fixé par le règlement intérieur.

22. LES DELEGATIONS

Afin de rendre la **gestion des affaires communales plus souple et plus efficace**, le CGCT prévoit le recours aux délégations.

Mais si un maire, un adjoint ou le conseil municipal adopte des actes pour lesquels il n'a pas compétence, cet acte sera annulé par le juge administratif.

Il est donc impératif de rédiger très précisément :

- La délégation du conseil municipal décidant le cas échéant de confier une délégation de pouvoirs au maire en application de l'article L. 2122-22 ;
- La délégation de fonctions que donne le maire à ses adjoints (article L. 2122-18) ;
- La délégation de signature du maire aux agents communaux (L.2122-19).

Les délégations ne peuvent être que partielles et doivent 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).

22.1 Règles communes à toutes les délégations

- Quel que soit le type de délégation, il n'y a pas de véritable transfert de compétence, et le maire peut continuer à intervenir dans les domaines qu'il a délégués.
- La décision de délégation doit revêtir la forme d'un arrêté nominatif et ne peut, légalement, être ni verbale, ni tacite. Le même arrêté peut donner délégation à plusieurs personnes.

Les délégations peuvent être très variables en nombre et en contenu, en fonction des besoins liés à la vie locale.

Ainsi, le maire est libre de ne conférer aucune délégation ou de n'en conférer qu'à certains adjoints, conseillers municipaux ou agents.

Le conseil municipal n'a aucun droit de regard sur les délégations accordées ou retirées. Les arrêtés portant délégation ont une valeur réglementaire. Ils doivent être publiés et communiqués au comptable municipal, au préfet ou au sous-préfet et au bénéficiaire, ainsi que, pour les délégations liées à l'état civil, au Procureur de la République.

L'arrêté doit clairement mentionner qu'il s'agit bien d'une délégation et préciser de quelle délégation il s'agit (délégation de fonction ou délégation de signature).

Pour plus de lisibilité, il est bon de mentionner dans l'en-tête de l'arrêté : le type de délégation, le nom de la ou des personnes recevant délégation, leur grade ou leur fonction (maire, 1er adjoint, 2ème adjoint, Directeur...).

22.1.1 Prise d'effet des délégations

Les arrêtés de délégation ne sont exécutoires qu'à partir du moment où ils sont publiés et transmis au représentant de l'Etat.

Selon une jurisprudence constante, les actes signés par un adjoint alors que l'arrêté de délégation n'a pas été publié émanent d'une autorité incompétente et sont donc annulés (CE 21 juillet 1995, n° 117690 ; CAA de Nantes 9 avril 2002, n° 00NT01720).

Ces actes ne peuvent pas être régularisés a posteriori.

22.1.2 La durée de validité des délégations

Les délégations sont valables tant qu'elles n'ont pas été rapportées - y compris en cas d'absence ou d'empêchement du maire-, dans la limite de la durée du mandat du maire et à l'exception des cas suivants :

- En cas de révocation ou de suspension du maire : les délégations tombent de plein droit.

- En cas de décès du maire : elles durent jusqu'à l'organisation de nouvelles élections, et plus précisément jusqu'à l'élection des nouveaux adjoints.
- En cas de démission du maire : les délégations cessent à l'élection du nouveau maire.

Lorsque le premier adjoint doit exercer la suppléance du maire, les délégations de fonctions accordées aux adjoints et aux conseillers municipaux *«restent valables pour la période de la suppléance et peuvent donc être mises en œuvre par ces titulaires de délégation.»*

22.1.3 Responsabilité du maire

« Le maire demeure libre d'exercer les attributions qu'il a déléguées et doit contrôler et surveiller la façon dont les adjoints ou conseillers remplissent les fonctions qui leur sont déléguées » (cf. CE 18 mars 1955, de Peretti).

La délégation de fonctions qui permet au maire de confier à un adjoint l'exercice d'une de ses compétences, n'a pas pour effet de le priver de ses pouvoirs en la matière.

Le maire ne peut donc être exonéré de la responsabilité qu'il tient de sa qualité de chef de l'administration communale.

Cf. les documents concernant le Covid-19

22.2 La délégation du conseil municipal au maire

~~Aux termes de l'article L. 2121-29, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »~~ C'est donc d'une compétence générale dont est investi le conseil municipal pour délibérer des affaires communales.

Toutefois, ~~tant pour des raisons de rapidité et d'efficacité~~ (le conseil municipal n'étant tenu de se réunir qu'au moins une fois par trimestre) ~~que pour des motifs de bonne administration~~ (ne pas alourdir inutilement les débats du conseil municipal avec des points relevant de la gestion quotidienne de la commune), le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire un certain nombre de ses pouvoirs.

Egalement dénommées :

- Délégation d'attributions
- Délégation de pouvoirs
- Délégation de compétences

du conseil municipal au maire.

1. Prérogatives qui peuvent être déléguées

Ces pouvoirs qui peuvent ainsi être délégués en tout ou partie par le conseil municipal au maire, pour la durée de son mandat figurent à l'article L 2122-22 du CGCT. Ces prérogatives déléguables au maire sont indiquées ci-dessous.

Article L2122-22

Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

- 1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;
- 2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière

générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L.2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; (normalement \leq 40 000 € - NS COVID : \leq 100 000 €)

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;

11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;

12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;

13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;

14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;

15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L.211-2 ou au premier alinéa de l'article L.213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;

16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus ;

17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;

18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;

19° De signer la convention prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L.332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n°2014-1655 du 29/12/2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;

- 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
- 21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L.214-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L.214-1 du même code ;
- 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;
- 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L.523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;
- 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;
- 25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L.151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;
- 26° De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions ;
- 27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;
- 28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n°75-1351 du 31/12/1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;
- 29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Les délégations consenties en application du 3° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal.

Les délégations du conseil municipal au maire sont des délégations de pouvoir et non de simples délégations de signature ; c'est-à-dire que l'assemblée est véritablement dessaisie des compétences déléguées.

En revanche, toute autorité administrative peut, avant de prendre une décision qui lui incombe, solliciter les avis qui lui paraissent utiles. Aussi, rien ne s'oppose à ce que le maire, dans le cadre des questions diverses ne donnant pas lieu à délibération, expose au conseil municipal, pour avis, une affaire ayant fait l'objet d'une délégation.

Elles entraînent un réel transfert de compétences et les décisions prises par le maire dans le cadre de ces délégations le sont en son nom propre. Il exerce des compétences déléguées en plus de ses pouvoirs propres.

Les délégations du conseil municipal au maire sont impossibles en dehors des matières où elles sont expressément prévues par la loi (TA Nice, 7/11/1985, Synd. des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes).

Le conseil municipal ne pourra pas agir à la place du maire dans les domaines qu'il lui a délégués (sauf à abroger cette délégation donnée au maire).

La délégation de pouvoir s'effectue par délibération expresse du conseil (cf. exemples ci-après).

Le conseil municipal est libre d'accorder ces délégations au maire ou de ne pas les accorder mais il ne peut le faire que pour la durée du mandat et dans les matières expressément listées par la loi.

Ces délégations s'appliqueront durant tout le mandat, les délégations temporaires ne sont pas autorisées et une délégation peut intervenir à n'importe quel moment du mandat et non obligatoirement au début.

Il peut déléguer en totalité ou en partie les attributions concernées, c'est-à-dire, fixer les limites précises à l'intérieur desquelles le maire peut exercer sa délégation (cf. exemple ci-après de délibération déléguant au maire la compétence (limitée) relative aux marchés publics à procédure adaptée).

La délibération doit être rédigée de façon très explicite pour éviter tout risque de contentieux. Le conseil municipal ne peut se borner à renvoyer aux domaines mentionnés à l'article L. 2122-22, mais doit fixer les limites ou les conditions de délégation données au maire en précisant les matières déléguées et le rôle du délégataire.

2. Nécessité de préciser la délégation dans certains domaines

Le conseil municipal doit, même s'il confie la totalité des attributions au maire, fixer des limites ou conditions des délégations données au maire sur les matières traitées dans les paragraphes suivants :

- détermination des tarifs de différents droits (2°) ;
- réalisation des emprunts (3°) ;
- délégation de l'exercice des droits de préemption en vertu de l'article L 213-3 du code de l'urbanisme (15°) ;
- actions en justice (16°) ;
- règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux (17°) ;
- réalisation de lignes de trésorerie (20°) ;
- exercice du droit de préemption défini par l'article L 214-1 du code de l'urbanisme (21°) ;
- exercice du droit de priorité défini aux articles L 240-1 à L 240-3 du code de l'urbanisme (22°) ;
- renouvellement de l'adhésion de la commune aux associations dont elle membre (24°) ;
- demande de subventions (26°).

Référence : page 3 de la circulaire n° INTB1407194N du 24/03/2014 relative au rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à la suite du renouvellement général.

Une délégation prise sur le fondement d'articles aux contours non définis pourrait être entachée d'illégalité pour incompétence du signataire.

S'agissant du 16° ci-dessus, La chambre criminelle de la cour de cassation (8/10/1996 commune de Plan de Cuques) a jugé qu'une délibération du conseil municipal se référant aux dispositions de l'article L 2122-22-16°, sans définir précisément les actions en justices pour lesquelles il a donné délégation ne répondait pas aux conditions posées par cet article. Si le conseil municipal entend habiliter le maire à se constituer partie civile au nom de la commune, ce type d'action

doit être explicitement mentionné dans la délégation (réponse ministérielle à Mme Zimmermann, députée de Moselle journal officiel de l'Assemblée Nationale – questions écrites du 4/09/07).

Pour une délibération autorisant le maire à ester en justice, mentionner si :

- C'est pour la première instance ou l'appel ou les deux,
- C'est en défense ou en attaque ou tant en défense qu'en attaque,
- La délégation est limitée aux mesures à prendre pour défendre la commune dans les actions la concernant,
- La délégation est limitée à une seule catégorie de contentieux, par exemple la fonction publique territoriale ou les dommages des travaux publics.

Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation.

3. Obligations et limites liées à la délégation consentie par le conseil municipal

Le maire sera tenu :

- De signer personnellement ces décisions, sauf autorisation spécifique de ladite délégation ;
- D'informer le conseil municipal des décisions arrêtées en application de cette délégation, et ce à chaque conseil municipal ; *≈ rendre compte*.
- D'agir en respectant les formes (publicité, registre des délibérations) qui s'imposeraient aux délibérations du conseil municipal (transcription dans le registre des délibérations, et non dans celui des arrêtés du maire) ;

4. Le pouvoir de subdélégation

Selon l'alinéa 2 de l'article L. 2122-23, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18.

L'article 4 de la loi du 12/04/2000 relative aux relations entre l'administration et les citoyens oblige l'auteur d'une décision administrative à y faire figurer outre sa signature, son nom, son prénom et sa qualité. Le juge administratif annule les décisions qui méconnaîtraient cette disposition (décision de la cour administrative d'appel de Lyon n° 05LY01966 du 5/07/07).

5. Exercice de la suppléance

Mais dans le cas d'empêchement du maire, ~~le~~ conseil municipal prend les décisions sur les matières déléguées (art. L 2122-23). Il peut toutefois décider, soit dans la délibération accordant la délégation au maire (même article), soit ultérieurement (art. L 2122-17), qu'un adjoint ou un conseiller municipal remplisse les fonctions du maire.

Autrement dit, si cette mesure n'est pas envisagée dans ladite délibération les décisions à prendre 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).