

Fiche 8

Notions clés sur l'exécution des décisions du conseil municipal



Le conseil municipal est amené à prendre différents types de décisions **(1)** qui obéissent à des règles précises pour rentrer en vigueur **(2)** et peuvent être, pour certaines d'entre elles, soumises à une procédure de contrôle de légalité **(3)**.

I - Les différents types de décisions prises par le conseil municipal

Trois types de décisions peuvent être pris par le conseil municipal :

1.1 Les délibérations

Le terme de délibération désigne une action, celle de délibérer donc de discuter, mais aussi un acte, c'est-à-dire l'aboutissement juridique de la discussion. C'est le deuxième sens qui est retenu ici. Les délibérations du conseil municipal sont de véritables décisions faisant grief. Elles sont donc susceptibles d'un recours devant le juge administratif.

En vertu de la « clause générale de compétence » (cf. fiche n° 3), le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune. Il peut donc prendre toute décision qui lui paraît nécessaire pour répondre aux besoins de la population locale, à condition :

- qu'elle relève d'un intérêt public communal ;
- qu'elle n'empiète pas sur les compétences d'une autre autorité publique (préfet, maire, établissement public de coopération intercommunale, autre collectivité territoriale, etc.).

Au titre de sa compétence générale, le conseil municipal peut donc prendre des décisions ayant des objets très divers :

- création, suppression, organisation et fonctionnement des services publics communaux ;
- adoption du budget et du compte administratif de la commune ;
- création et implantation des classes élémentaires et maternelles après avis du préfet ;
- désignation des représentants ou des délégués appelés à le représenter dans certains organismes extérieurs ;
- gestion du patrimoine immobilier communal ;
- approbation des contrats et marchés.

Références : articles L.2121-29, L. 2121-30, L. 2121-31, L. 2121-33, L. 2241-1 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales

1.2 Les avis

L'avis n'est pas une décision prise par le conseil municipal de sa seule initiative, mais une position qu'il adopte sans effet direct, soit spontanément, soit à la demande d'une autre personne, préalablement à une décision de cette dernière. Lorsqu'un avis du conseil municipal est requis, le maire ne peut pallier le silence du conseil en délivrant lui-même cet avis.

L'avis constitue un acte préparatoire et ne peut donc faire l'objet en tant que tel d'un recours pour excès de pouvoir, à l'exception du déferé préfectoral. Il ne pourra être attaqué qu'à l'occasion d'un recours contre l'acte pris après cet avis.

■ Avis spontané

Le conseil municipal peut donner son avis pour toute question d'intérêt communal. Un tel avis peut s'apparenter à un vœu (cf. ci-dessous 1.3).

■ Avis consultatif

Certaines décisions ne peuvent être prises qu'après consultation du conseil municipal. Dans ce cas, le recueil de cet avis est obligatoire pour l'autorité compétente, mais cette dernière n'est pas liée par la position du conseil. Le conseil municipal est tenu de répondre à toute demande d'avis dès lors que celui-ci est prévu par un texte législatif ou réglementaire ou dès lors qu'il est demandé par le préfet. Si le conseil refuse de rendre l'avis qui lui est demandé, l'autorité compétente peut passer outre.

■ Avis conforme

Certaines décisions relevant de la compétence d'une autorité déterminée ne peuvent être prises que sur avis conforme du conseil municipal ; dans ce cas, l'autorité compétente doit non seulement consulter le conseil avant de prendre sa décision, mais, en outre, elle doit se conformer à l'avis rendu ; il en est ainsi, par exemple, pour les délibérations des centres communaux d'action sociale concernant certains emprunts.

Références : articles L.2121-29 et L. 2121-34 du code général des collectivités territoriales ; CE, 23 mars 1917, n° 55528 ; CE, 6 avr. 1979, *X. c./Min. de l'équipement*, n° 02462 ; CE, 14 mars 1969, *Commune de Saint-Pierre-de-Bœuf*, n° 76388 ; CE, 15 avr. 1996, *Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273

1.3 Les vœux

Le conseil municipal peut émettre des vœux sur toute question d'intérêt local échappant à sa compétence, par lesquels il demande à une autre autorité (préfet, maire, etc.) de prendre une mesure de sa compétence. Le vœu devant porter sur une question d'intérêt local, la politique nationale menée par le Gouvernement ne pourra être critiquée qu'au titre des conséquences qu'elle produit sur le territoire de la commune. Un vœu ne fait pas grief et ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (mais le déféré préfectoral est toujours possible, cf. III. ci-dessous).

Références : article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales ; CE, 29 déc. 1997, *SARL ENLEM*, n° 157623

II - L'entrée en vigueur des décisions du conseil municipal

Pour acquérir leur caractère exécutoire, les délibérations doivent être :

- transmises au contrôle de légalité préfectoral (cf. ci-dessous III.) ;
- publiées par affichage ou publication pour les délibérations à caractère non individuel, ou par notification pour les délibérations à caractère individuel.

Sauf mention contraire d'un texte légal ou réglementaire, ces formalités suffisent à faire partir les délais de recours (à condition que les voies et délais de recours y soient mentionnés), d'où l'intérêt de leur donner date certaine, et à donner force exécutoire aux actes concernés, même si d'autres formalités sont prescrites ou recommandées (notamment sur support numérique à titre complémentaire mais non exclusif).

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

L'absence de caractère exécutoire d'un acte par défaut de transmission au contrôle de légalité ou de publication ou de notification ne rend pas l'acte concerné irrégulier, mais le prive de tout effet juridique.



Les délibérations prises en matière d'interventionnisme économique (aides aux entreprises, garanties d'emprunt, etc.) et celles qui approuvent une convention de délégation de service public doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune. Cette publication en conditionne le caractère exécutoire et fait partir les délais de recours. La publication peut être un journal local ou un bulletin d'information diffusé par le conseil municipal.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations à caractère réglementaire sont publiées dans un recueil des actes administratifs (cf. fiche n° 7).

Références : articles L. 2121-24, L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales ; loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, article 6-VII ; article R. 421-5 du code de justice administrative ; CE, 21 mai 2008, *SCI « 9, rue du Puits »*, n° 284801 ; CAA Marseille, 18 juin 1998, *Société développement Val d'Allos*, n° 97MA00677

II - Le contrôle de légalité

L'article 72 de la Constitution confie au représentant de l'État dans le département ou la région, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Depuis la loi du 2 mars 1982, le préfet n'exerce plus ni tutelle ni contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales. Son contrôle de légalité est fondé sur trois principes :

- Les actes des collectivités territoriales sont immédiatement exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés, et, pour certains d'entre eux (dont la plupart des délibérations), transmis au représentant de l'État ;
- Le contrôle s'exerce *a posteriori* et ne porte que sur la légalité des actes et non pas sur leur opportunité ;
- Le préfet ne peut annuler lui-même un acte qu'il estime illégal ; il doit le déférer au juge administratif (on parle de « déféré préfectoral »), seul en mesure d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu.

3.1 - Le champ d'application du contrôle de légalité

■ Actes soumis à obligation de transmission (« transmissibles »)

- Les délibérations du conseil municipal (sauf pour les exceptions mentionnées ci-dessous) ;
- les décisions prises par délégation du conseil municipal au maire (cf. fiche n° 9), avec les mêmes exceptions que les délibérations ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police (sauf pour les exceptions mentionnées ci-dessous) ;
- tous les autres actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales ;
- les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres (sauf pour les exceptions mentionnées ci-dessous), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires (sauf pour les exceptions mentionnées ci-dessous) ;
- le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire (au nom de la commune) ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il en a reçu compétence par délégation de la commune ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

■ Actes exclus de l'obligation de transmission

a) Actes exclus de l'obligation de transmission par exception aux catégories soumises à cette obligation

- en matière de voirie communale, les délibérations (ou les décisions prises par délégation du conseil municipal) relatives :
 - o aux tarifs des droits de voirie et de stationnement,
 - o au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement,
 - o à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- en matière de gestion du personnel communal, les délibérations (ou les décisions prises par délégation du conseil municipal) relatives :
 - o aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires,
 - o à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion,

- aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion (cf. fiche 16) ;
 - également en matière de gestion du personnel communal, les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires recrutés pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire (pour douze mois maximum sur dix-huit mois consécutifs) ou saisonnier (pour six mois maximum sur douze mois consécutifs) d'activité ;
 - en matière de pouvoir de police, les décisions réglementaires et individuelles du maire relatives :
 - à la circulation et au stationnement,
 - à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;
 - en matière de contrats, les conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à 207.000 € (au 1^{er} janvier 2014 ; ce seuil, identique à celui des marchés à procédures formalisées, est modifié tous les deux ans).
- Références : articles L. 2131-1, L. 2131-2 et D. 2131-5-1 du code général des collectivités territoriales

b) Autres actes exclus de l'obligation de transmission

- Actes pris au nom de l'État (par exemple en matière d'état-civil), sur lequel le préfet exerce un contrôle hiérarchique ;
- actes relevant du droit privé (par exemple en matière de gestion du domaine privé) ;
- tous les autres actes ne figurant pas dans la liste des actes soumis à obligation de transmission.



Le représentant de l'État peut demander communication de tout acte pris au nom de la commune, même non soumis à obligation de transmission. Il peut ensuite le déférer au tribunal, dans les mêmes conditions que les actes transmissibles, dans le délai de recours (deux mois après l'acquisition du caractère exécutoire), sauf si un régime spécial de recours est prévu par la loi (notamment en matière de contrôle budgétaire, de contentieux électoral et de contentieux de l'aide sociale).

Références : articles L. 2131-3, L. 2131-4 et L. 2131-5 du code général des collectivités territoriales ; Conseil d'État, 28 fév. 1997, *Commune du Port*, n° 167483

3.2- Modalités de transmission

a) Délais de transmission

Le délai de transmission est de quinze jours à compter de leur signature :

- pour les conventions de délégations de services publics (cf. fiche n° 13) et les marchés publics ;
- pour les actes individuels.

Les autres actes n'ont pas de délais de transmission (sachant que cette transmission conditionne leur caractère exécutoire (cf. II. ci-dessus).

Références : articles L. 1411-9, L. 2131-1 et L. 2131-13 du code général des collectivités territoriales

b) Forme de la transmission

L'acte transmis doit être complet et accompagné de l'ensemble de ses annexes. Aucune autre forme de transmission n'est imposée. Elle peut se faire par voie électronique, par le recours à un dispositif de télétransmission homologué, et dans le cadre d'une convention passée entre la commune et le préfet. Le ministère de l'intérieur a désigné l'ensemble de ces processus sous le nom d'« ACTES », qui signifie « Aide au Contrôle de légalité dématérialisé » (cf. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes>).

Références : articles L. 2131-1 et R. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; arrêté ministériel du 26 oct. 2005

c) Preuve de la transmission

La preuve de la transmission peut se faire par tout moyen, notamment par la production de l'accusé de réception remis par la préfecture. Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire des actes transmissibles.

Référence : article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales

3.3- L'intervention du préfet

Si l'acte ne soulève aucune objection pour le préfet, la procédure s'arrête là. Sur demande du maire, le préfet l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte qui lui a été transmis.

Référence : article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales

■ Demande de documents complémentaires

Le préfet peut demander des informations ou des documents complémentaires dans les deux mois suivant la réception de l'acte. Si ces éléments lui sont indispensables pour lui permettre de remplir sa mission du contrôle de légalité, cette demande suspend le délai dont il dispose pour exercer un éventuel recours contentieux. Le silence de la commune gardé pendant deux mois crée alors une réponse négative implicite rouvrant le délai de recours devant le tribunal administratif.

Référence : article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales

■ Recours gracieux

S'il l'estime opportun, le préfet peut saisir la commune d'un recours gracieux (lettre d'observation) dans lequel il expose les raisons l'amenant à estimer l'acte en question illégal, et demandant en conséquence son retrait. Ce recours gracieux, s'il est formulé dans le délai de recours, suspend ce dernier. Le silence de la commune gardé pendant deux mois crée alors une réponse négative implicite rouvrant le délai de recours devant le tribunal administratif.



Le recours gracieux peut être combiné avec une demande de documents complémentaires (cf. a) ci-dessus) ; dans ce cas, chacune de ces deux étapes prolonge successivement le délai de recours.

Références : CE, 18 avr. 1986, *Commissaire de la République de l'Ille-et-Vilaine*, n° 62470 ; CE, 4 nov. 1996, *Département de la Dordogne*, n° 114956

■ Recours devant le tribunal administratif

Le préfet défère au tribunal administratif les actes transmis qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (« déféré préfectoral »). Il peut déférer tout acte, même non transmissible, y compris les actes pour lesquels un recours n'est pas possible pour un justiciable ordinaire, comme les actes préparatoires ou ceux ne faisant pas grief dont les vœux (cf. 1.3 ci-dessus).

Lorsque le préfet défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné. Cependant, l'omission de cette information n'entache pas le déféré d'illégalité.

Références : article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ; CE, 24 avr. 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, n° 58793 ; CE, 15 avr. 1996, *Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273

■ Demande de suspension en urgence

a) Le préfet peut assortir son recours au tribunal administratif d'une demande de suspension. Il est 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 dans un délai d'un mois.

b) En matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, la demande de suspension formulée par le préfet dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

c) Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le tribunal administratif en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le Conseil d'État statue dans un délai de quarante-huit heures.

Références : article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ; Conseil d'État, 31 mars 1989, *Préfet de la région Languedoc-Roussillon*, n° 83329

■ Saisine du préfet par une personne s'estimant lésée

Si une personne physique ou morale s'estime lésée par un acte (transmissible ou non, sauf les actes pris au nom de l'État ou relevant du droit privé), elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au préfet de mettre en œuvre un déferé (sans être privée pour autant des recours de droit commun).

Pour les actes transmissibles (cf. 3.1 ci-dessus), cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le préfet.

Pour les actes non transmissibles, le préfet peut déferer l'acte en cause au tribunal administratif dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée.

Si le préfet refuse le déferé demandé, ce refus ouvre pour la personne lésée le délai de recours contre l'acte en question.

Références : article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales ; CE, 25 janv. 1991, *X. c./Commune de Pavie*, n° 80969

3.3- L'intervention du juge administratif

Pour le juge administratif, la saisine en déferé préfectoral a les mêmes effets qu'un recours présenté par toute personne intéressée. Le préfet est cependant un « requérant privilégié », dans la mesure où le juge ne va jamais vérifier s'il a un « intérêt à agir » : en tant que gardien constitutionnel de la légalité des actes des collectivités territoriales, il peut déferer tout acte qu'il estime illégal (cf. 3.3 ci-dessus).

Pour le reste, la procédure et les pouvoirs du juge sont similaires à ceux existant dans le cadre d'un recours ordinaire.

Référence : CE, 26 juil. 1991, *Commune de Sainte-Marie de la Réunion*, n° 117717