

Le fonctionnement du conseil municipal obéit à des règles de plus en plus précises dont le non-respect entraîne généralement, en cas de contentieux, l'annulation des décisions prises. Un cadre juridique standard Les principales règles relatives au fonctionnement du conseil municipal ont été transposées aux assemblées délibérantes des autres collectivités locales et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le fonctionnement d'un conseil municipal est régi par des mécanismes qui permettent à l'assemblée délibérante de la commune de se réunir et de délibérer.

La préparation des séances du conseil municipal

Le conseil municipal peut décider la mise en place de commissions municipales permanentes ou temporaires. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, ces commissions doivent être composées dans les mêmes proportions que la composition du conseil municipal. La loi ne précise cependant pas si la désignation se fera selon la règle proportionnelle à la plus forte moyenne ou au plus grand reste. Les conseils restent libres d'apprécier la proportionnalité, contrôlée dans le régime de l'erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, la loi prévoit des commissions obligatoires : la commission d'appel d'offres ; la commission de délégation des services publics ; la commission municipale des impôts directs.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a prévu des dispositions particulières pour les plus grandes communes. Tout d'abord, dans les communes de plus de 10 000 habitants, une commission consultative des services publics doit être créée pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par convention de délégation de service public, ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Cette commission, présidée par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'organe délibérant, ou leur représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. Selon l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. La commission examine chaque année :

- Le rapport, mentionné à l'article L.1411-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), établi par le délégataire de service public ;
- Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L.2224-5 du CGCT ;
- Un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.
- La commission est consultée pour avis par l'assemblée délibérante sur :
tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L.1411-4 du CGCT ;
- Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie.

La loi relative à la démocratie de proximité organise par ailleurs pour les communes de plus de 80 000 habitants un système nouveau et obligatoire de participation des habitants à la vie locale : les conseils de quartier. Dans ces communes, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier à celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil municipal a la possibilité d'affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement. Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent, de façon facultative, mettre en place de tels conseils de quartier, en respectant les règles générales.

II. Les conditions de réunion du conseil municipal

1. La fréquence des réunions

A. Les réunions obligatoires

L'article L.2121-7 du CGCT indique que le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre. Le caractère impératif de ce texte rend obligatoire une réunion trimestrielle, quand bien même (hypothèse certes bien improbable) le maire n'aurait rien à prévoir à l'ordre du jour.

Le code prévoit toutefois un ordre du jour minimum obligatoire dans certains cas précis, à commencer par la réunion d'installation des conseillers nouvellement élus. Nous pourrions citer également l'organisation obligatoire d'un débat d'orientations budgétaires préalablement au vote du budget (pour les communes de 3 500 habitants et plus) ; l'obligation d'informer les conseillers, en séance publique, sur les rapports définitifs des chambres régionales des comptes, accompagnés de la réponse écrite du maire, conformément à la nouvelle procédure issue de la loi du 11 décembre 2001, dite loi Murcef.

D'autres réunions peuvent être rendues obligatoires. Par exemple, lorsque le préfet sollicite une telle réunion par une demande motivée. Il s'agit également des cas où un tiers au moins des conseillers demandent la tenue d'une réunion pour débattre d'un ordre du jour qu'ils ont prédéterminé (dans les communes de moins de 3 500 habitants, ce nombre est égal à au moins la moitié de celui des membres du conseil).

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. 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.

De plus, la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003, relative aux référendums locaux, puis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoient la possibilité, pour les électeurs, de faire réunir le conseil municipal.

Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

B. Les réunions facultatives

Au-delà de ces réunions obligatoires, le conseil peut être réuni autant de fois que nécessaire, lorsque le maire le juge utile.

2. Les convocations

Le conseil municipal est obligatoirement réuni par le maire (hors les cas d'empêchement ou d'absence). En principe, il a seul l'initiative de la convocation. Toutefois, lorsqu'il est saisi par le préfet ou par les conseillers (dans les conditions de nombre décrites ci-dessus), le maire est tenu de réunir son assemblée dans le délai d'un mois. Il s'agit bien de la réunion effective et non de la simple convocation. Le maire doit faire en sorte que le conseil municipal soit effectivement réuni dans ce délai.

Hormis ces cas exceptionnels, le maire est tenu de respecter un délai minimum entre l'envoi de la convocation et la date de réunion du conseil. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, ce délai minimum est de trois jours francs. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, ce délai minimum est de cinq jours francs. Par jour franc, il faut comprendre des fractions complètes de 24 heures, courant de la première heure du jour suivant la date d'envoi de la convocation. Ainsi le jour d'envoi et le jour de réunion ne comptent pas dans le calcul des trois ou cinq jours francs.

En cas d'urgence, le délai peut être porté à un jour franc. Le conseil se prononce en début de séance sur l'opportunité et la réalité de l'urgence. L'assemblée peut refuser le principe de l'urgence, auquel cas les points de l'ordre du jour sont renvoyés à l'examen d'une réunion ultérieure. Tout conseiller municipal a le droit d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. La convocation, toujours écrite, doit comporter des mentions obligatoires telles que la date, l'heure, le lieu, ainsi que l'ordre du jour de réunion. Elle est envoyée au domicile des conseillers. La loi du 13 août 2004 prévoit cependant que le conseiller peut choisir de recevoir cette convocation à une autre adresse. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation doit inclure une note de synthèse pour chacun des points inscrits.

Par ailleurs, si l'assemblée est appelée à débattre d'un contrat de délégation de service public, le projet de contrat et ses annexes peuvent être consultés par tout conseiller. Par souci de transparence, il est bien entendu possible de joindre une copie de ces pièces à l'envoi des convocations. La note de synthèse doit être suffisamment explicite afin d'éclairer les conseillers municipaux sur le contenu réel et la portée réelle du vote sollicité. Particulièrement dans le domaine budgétaire, le maire doit veiller à ce que l'information soit précise.

Le Conseil d'Etat a jugé que la note de synthèse présentée avait un contenu insuffisant quand elle ne comportait que les montants globaux des sections de fonctionnement et d'investissement (en dépenses et recettes) et qu'une mention vague des programmes d'investissements (1). En revanche, la communication du projet intégral de budget est suffisante, même si elle n'est pas accompagnée de commentaires ou de note de synthèse (2).

Le Conseil d'Etat a pu annuler une délibération approuvant le budget au motif qu'une demande d'explication et d'information, adressée en recommandé par des conseillers, n'avait pas fait l'objet de réponse (3).

3. L'ordre du jour

L'ordre du jour est fixé par le maire sauf dans les cas de convocation suscitée par le préfet ou par des conseillers municipaux, ou dans le cadre de référendums locaux. Le conseil municipal ne peut pas valablement délibérer sur un point qui n'aurait pas fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour.

Une pratique fréquente, mais non prévue expressément par les textes, consiste à demander, en début de séance, à l'assemblée, d'accepter l'inscription tardive d'un point nouveau à l'ordre du jour. Il n'existe à notre connaissance aucune jurisprudence du Conseil d'Etat sur la validité d'une telle pratique. Une réponse ministérielle à une question écrite d'un député tend à valider cette possibilité (4). Une autre réponse ministérielle indique que le conseil doit se prononcer sur l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour une question posée par un conseiller municipal (5).

Le refus d'inscrire devrait être motivé et pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ces réponses semblent contraires au fait que le conseil se réunit à l'initiative du maire sur un ordre du jour qu'il fixe sauf exceptions limitées. Les exceptions à un principe doivent toujours être appliquées de façon restrictive. Tel n'est pas le cas, semble-t-il, des réponses ministérielles.

En ce qui concerne les « questions diverses », elles sont admises mais ne doivent porter que sur des éléments mineurs. En effet, il y aurait détournement de procédure, sanctionnable par le juge administratif s'il en était autrement. Par exemple, ne peuvent pas faire l'objet de délibération, sous couvert des questions diverses, l'examen d'un plan d'occupation des sols (6), ou encore, les situations concernant des agents à temps partiel (7).

Enfin, les conseillers municipaux ont la possibilité de poser des questions orales. Cette notion figure dans l'article L.2121-19 du CGCT.

Leur encadrement procédural doit être inséré dans le règlement intérieur. Les questions orales doivent avoir été formulées par écrit, préalablement à la réunion, pour permettre au maire de présenter une réponse. Le régime de mise en œuvre doit figurer dans le règlement intérieur.

III. Les séances du conseil municipal

1. La présidence des séances et le secrétariat

Le conseil est présidé par le maire, organe exécutif de la commune ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le premier adjoint ou un autre adjoint dans l'ordre du tableau. A cette règle générale, il faut ajouter quelques exceptions. L'article L.2122-8 du CGCT indique que la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection de maire est présidée par le doyen d'âge (mais l'ancien maire avait compétence pour convoquer le conseil).

L'article L.2121-14 précise que lorsqu'il est procédé au vote du compte administratif du maire, la séance est présidée par un conseiller municipal préalablement élu pour l'occasion par le conseil. Le maire doit sortir de la salle pour permettre au conseil de délibérer sur ce compte administratif. Cela signifie que le maire participe au vote de désignation du président de séance, et qu'il présente lui-même son compte administratif. Il ne s'absente qu'au moment du vote.

Le secrétariat de séance est assuré par un ou plusieurs conseillers désignés par l'assemblée. Ils peuvent se faire assister par un ou plusieurs fonctionnaires de la collectivité. Le maire est donc incompétent pour désigner lui-même un secrétaire (8). De même, un conseil ne peut désigner un secrétaire de séance, une fois pour toutes, pour toutes les séances à venir (9).

Enfin, les délibérations portant désignation d'une personne doivent être prises à scrutin secret. Cela vaut pour la désignation des secrétaires de séance, quand bien même le Conseil d'Etat considère que le non-respect de cette formalité n'entraîne pas la nullité de la séance, ni même la nullité de la délibération portant désignation de ce secrétaire (10).

2. Le quorum

Pour statuer valablement, le conseil doit respecter une règle de quorum. Pour chacun des points de l'ordre du jour, il doit y avoir au moins la moitié des membres en exercice présents physiquement. En cas d'absence de quorum, le conseil ne peut délibérer. Le maire a alors la faculté de convoquer le conseil à une seconde réunion où pourront être inscrits à l'ordre du jour les points qui n'avaient pas pu être délibérés, faute de quorum. Pour cette seconde réunion, aucune condition de quorum n'est exigée. Selon l'article L.2121-17 du CGCT, le conseil peut être, dans ce cas, convoqué dans un délai minimum de trois jours francs.

Aucun texte ne fixe en revanche de délai maximal. Le conseil doit être effectivement réuni dans le délai d'un mois si le maire est saisi par un tiers au moins des conseillers (la moitié dans les communes de moins de 3 500 habitants). A défaut de quorum pour la première réunion, peut-on considérer que le conseil s'est effectivement réuni ? Faut-il, au contraire, considérer que le conseil n'est effectivement réuni qu'à l'occasion de la seconde réunion ?

Le maire doit tenir compte de ces incidents de procédure potentiels. Une réponse ministérielle (11) suggère un délai maximum raisonnable qui peut varier de quinze à trente jours pour une seconde réunion.

3. Le vote

Les délibérations du conseil municipal sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés par les conseillers présents ou représentés. Les abstentions, les votes blancs n'entrent pas dans le décompte des suffrages exprimés. Les « refus de vote » ne constituent pas une catégorie juridique définie. Ils ne sont que l'expression d'une volonté politique. Ils doivent donc être assimilés à des abstentions, sauf si le refus de vote s'accompagne d'une sortie de la salle, auquel cas, les conseillers seront considérés absents, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le quorum.

En règle générale, les votes ont lieu à main levée. Le scrutin peut être public (c'est-à-dire avec mention des choix individuels de chaque conseiller) lorsque un quart au moins des membres le demande. Dans ces deux situations, en cas d'égalité de voix, la voix du président est prépondérante.

Le scrutin peut être secret lorsqu'un tiers au moins des membres le demande. Dans tous les cas où il s'agit de procéder à un vote nominatif, le scrutin ne peut être que secret.

Toutefois, depuis la loi du 13 août 2004, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder par scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin. Un conseiller ne peut recevoir qu'une seule procuration de vote par séance. Le mandant peut à tout moment révoquer son mandat, lequel ne peut produire ses effets au-delà de trois séances (sauf en cas de maladie).

Enfin, sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs conseillers à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom propre, soit comme mandataire. La jurisprudence considère que le conseiller, non seulement doit s'abstenir de participer aux débats et de voter, mais également s'assurer que sa seule présence (même passive) ne doit pas influencer le sens du vote (12).

4. Le caractère public des séances et le huis clos

Les séances du conseil municipal sont accessibles au public. Celui-ci doit avoir été informé par voie d'affichage, par voie de presse ou par tout support adéquat, de la tenue d'une séance. La salle de réunion doit pouvoir recevoir les personnes qui souhaitent assister à la séance. Le

public ne peut, en aucune façon, participé aux débats, aux côtés des élus, ou même depuis l'endroit qui lui est réservé.

Toutefois, l'assemblée peut décider que tout ou partie de la séance se déroulera à huis clos, sur la demande du maire ou de trois membres. L'assemblée valablement saisie d'une telle demande statue sans débat. A l'issue des séances, un compte rendu sommaire doit être affiché dans les lieux publics habituels. Cela conditionne, en outre, pour partie, le caractère exécutoire de la décision.

5. Le règlement intérieur

Depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, un règlement intérieur est obligatoire pour toutes les communes de 3 500 habitants et plus. Un tel règlement est facultatif pour les communes de moins de 3 500 habitants. Il doit être élaboré et voté dans les six mois qui suivent l'installation d'une assemblée locale.

Son contenu est libre (sous réserve de ne pas être en contradiction avec les textes réglementaires et législatifs) mais doit prévoir et décrire certaines procédures. Ainsi, le règlement doit prévoir les conditions dans lesquelles le débat d'orientations budgétaires doit se dérouler.

Et indiquer également les conditions d'intervention des questions orales. Dans les communes de plus de 50 000 habitants, le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission d'information et d'évaluation prévue à l'article 8 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition, dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres du conseil municipal.

Le règlement intérieur est transmis au préfet, dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité. Il peut être déféré devant le tribunal administratif à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir, par exemple. Toutefois, si un règlement intérieur est obligatoire, il n'existe pas de réelles sanctions en son absence. En effet, une délibération ne serait pas illégale si elle a été prise alors même que le conseil ne serait pas doté d'un tel règlement.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la valeur « réglementaire » du règlement intérieur. Une délibération prise en contradiction avec celui-ci serait-elle illégale ? La jurisprudence actuelle est difficile à interpréter (13).

Le juge administratif a annulé une délibération non conforme au règlement intérieur adopté. Cependant, la violation consistait en même

temps en une violation d'une règle de droit extérieure. La délibération aurait-elle été annulée s'il s'était agi d'une violation du règlement portant sur un aspect mineur ? (14).

IV. Le suivi des séances et les règles de contrôle administratif

1. La publicité des délibérations

Les délibérations de conseil municipal doivent faire l'objet d'écrits, bien évidemment. Cela ne suffit pas pour autant à les rendre exécutoires. En effet, deux conditions sont nécessaires pour leur procurer ce caractère. D'une part, elles doivent faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat et, d'autre part, elles doivent être affichées.

Le recueil des actes administratifs n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants. Il contient le dispositif des délibérations.

Rappelons enfin que si le maire a l'obligation de transmettre les délibérations du conseil qu'il préside, de les publier ou de les notifier pour qu'elles soient exécutoires, conformément aux dispositions de l'article L.2131-1 du CGCT, son refus de transmission a pour seul effet d'en suspendre l'exécution et est sans effet sur sa légalité.

Un tel refus, s'il n'est pas justifié par l'illégalité de la délibération que pourrait relever le maire, constitue une décision implicite, prise en violation d'une obligation légale, qui peut faire l'objet d'un recours administratif ou contentieux. La jurisprudence accepte de recevoir un recours intenté contre le refus de l'autorité administrative de prendre une décision, si ce refus lèse un intérêt ou crée des droits au profit de tiers.

2. Le contrôle de légalité

A. La suppression du contrôle d'opportunité

Les procédés d'annulation et d'approbation préalables ont expressément été abrogés par la loi du 2 mars 1982. Le Conseil constitutionnel avait toutefois rappelé, par une décision du 25 février 1982, que l'article 72 de la Constitution prévoit en son alinéa 3 que « le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Ainsi, la loi ne pouvait supprimer toute faculté de contrôle par le représentant de l'Etat.

Le contrôle d'opportunité est supprimé au profit du seul contrôle de légalité.

Le contrôle de légalité consiste à vérifier la conformité d'une norme infra législative à une norme ayant valeur législative. Le représentant

de l'Etat doit s'abstenir de porter un jugement de valeur sur l'opportunité. Si le contrôle de légalité externe (vice de forme, incompétence) ne peut porter sur l'opportunité, il n'en va pas de même pour le contrôle de légalité interne. En effet, la qualification des faits peut découler d'une appréciation tout à fait subjective. Le contrôle conduit souvent à intégrer des considérations d'opportunité dans le raisonnement juridique. La légalité d'un acte peut être conditionnée par son opportunité. Monsieur le professeur Moreau citait l'exemple d'un acte de police municipale interdisant la conférence d'un responsable d'une secte « dangereuse » (15).

B. La suppression du contrôle a priori

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit, dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ». La publication peut résulter d'un affichage en des lieux publics. Elle peut consister en des insertions dans la presse locale, dans les revues municipales ou autres. Depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les communes de 3 500 habitants et plus ont l'obligation de tenir un recueil des actes administratifs de la commune. Le dispositif de tous les actes à caractère réglementaire ou de portée générale doit y être inséré.

Une particularité a été introduite par la loi du 27 février 2002, en son article 54. Celui-ci prévoit que les communes peuvent désormais exiger des intéressés ou de leurs ayants droit une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir. Elles doivent déterminer les conditions dans lesquelles s'effectue cette participation, qui peut porter sur tout ou partie des dépenses. Les communes sont tenues d'informer le public des conditions d'application de ces décisions sur leur territoire, par un affichage approprié en mairie et, le cas échéant, dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité.

La liste des actes communaux soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat est fixée par l'article L.2131-2 du CGCT. Cette liste limitative a été modifiée par la loi du 13 août 2004. Tous les actes qui ne relèvent d'aucune des catégories visées ne sont donc pas soumis à l'obligation de transmission.

Cet article précise expressément que les délibérations du conseil municipal sont soumises au régime de l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. La transmission par voie électronique sera possible, dès publication d'un décret. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature, depuis la loi du 13 août 2004.

Le maire, chef de l'administration communale, est chargé par l'article L.2122-21 du CGCT d'exécuter les décisions du conseil municipal. Il a donc l'obligation de transmettre les délibérations du conseil qu'il préside, de les publier ou de les notifier pour les rendre exécutoires, conformément aux dispositions de l'article L.2131-1. Le refus de transmission d'une délibération de la part du maire a pour seul effet d'en suspendre l'exécution et est sans effet sur sa légalité.

B. Un contrôle administratif, pour une sanction juridictionnelle

Le représentant de l'Etat dans le département exerce son contrôle administratif sur les actes essentiels des communes. S'il détecte une irrégularité, une illégalité, il a le pouvoir de saisir le juge administratif.

Cette procédure porte le nom de déféré préfectoral. Seul le juge a compétence pour annuler un acte illégal. Il s'agit bien d'un pouvoir d'annulation et pas d'un pouvoir de réformation ou de modification de l'acte, ni d'un pouvoir d'injonction (sous réserve des possibilités de condamnation à des astreintes en cas de retard dans l'exécution des jugements)

Le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte pour exercer son contrôle.

Attention, le point de départ du caractère exécutoire de l'acte n'est pas le même que celui du contrôle administratif. Un acte est exécutoire dès sa transmission (on ne tient pas compte de la réception).

Le délai du recours administratif peut être modifié dans deux situations distinctes :

La transmission est incomplète (il manque des pièces, par exemple pour un marché public) ; le délai courra à compter du jour où la collectivité aura procédé au complément d'envoi ;

Le recours gracieux : le préfet fait des remarques sur la légalité de l'acte reçu. Il doit en informer la collectivité et lui demander de bien vouloir modifier ou abroger (voire retirer) l'acte en cause. Dans cette hypothèse, le délai de deux mois court à compter de la réponse de la collectivité. La réponse peut être expresse ou tacite (décision implicite de rejet après un délai de deux mois).

Si le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour saisir ou ne pas saisir le tribunal administratif, une jurisprudence récente a précisé que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée en cas de préjudice lié au fait qu'il n'a pas saisi le juge d'une illégalité d'un acte d'une collectivité locale. Cette responsabilité peut être engagée en cas de faute lourde des services de l'Etat uniquement (16).

Des dispositions spécifiques de saisine existent avec les notions de sursis à exécution simple, et de sursis à exécution pour atteinte à l'exercice d'une liberté publique.

3. Le cas particulier du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire présente des spécificités notoires par rapport au contrôle de légalité classique. La loi du 2 mars 1982 a institué un dispositif de contrôle : les chambres régionales des comptes (CRC), nouvelles juridictions financières.

Puisqu'on supprimait les contrôles a priori, il fallait un contrôle a posteriori efficace, donc renforcé.

La loi du 2 mars 1982 a aménagé des procédures où le préfet n'a plus de compétence générale de droit commun, mais une compétence d'attribution dans des cas spécifiques faisant intervenir les CRC. L'obligation de transmission des documents budgétaires est soumise à des délais spécifiques, prévus par l'article L.1612-8 du CGCT. Le budget primitif doit être transmis dans un délai de quinze jours après la date limite fixée pour son adoption. Le contrôle de la régularité budgétaire porte sur quatre points :

- A. le retard dans l'adoption du budget (ou même non-adoption du budget) ;
- B. l'absence d'équilibre réel ;
- C. le déficit de fonctionnement du compte administratif ;
- D. la non-inscription de dépenses obligatoires.

A. Le retard dans le vote du budget

En principe, le budget primitif doit être approuvé avant le 31 mars de chaque année. Il existe deux exceptions. La première est celle où les services de l'Etat n'ont pas fourni à la commune les éléments lui permettant de bien évaluer ses recettes (notamment, les bases des taxes de la fiscalité locale). L'autre exception apparaît lors de l'année d'un renouvellement général des conseils municipaux. Dans le premier cas, la commune doit voter son budget dans un délai de quinze jours qui suit la transmission des informations par les services fiscaux. Dans le deuxième cas, le budget doit être approuvé au plus tard avant le 15 avril.

En cas de retard, le préfet a l'obligation de saisir la CRC. Le conseil municipal perd son pouvoir de vote du budget primitif. La CRC propose au préfet des solutions de règlement du budget que celui-ci peut ne pas reprendre avec une décision motivée.

Le budget primitif de l'exercice suivant sera transmis pour information par le préfet à la CRC. Ce budget ne pourra être voté qu'après l'approbation du compte administratif et du compte de gestion par le conseil municipal. Le fait générateur de la saisine de la CRC est l'absence de vote, et non pas l'absence ou le retard de transmission au préfet.

B. Le contrôle de l'équilibre budgétaire

Le principe d'équilibre budgétaire implique qu'une collectivité locale n'est pas autorisée à emprunter pour financer le remboursement d'un emprunt préexistant, situation qui amènerait à un surendettement. Le contrôle porte sur l'évaluation sincère des dépenses et des recettes. Les sections de fonctionnement et d'investissement doivent être, chacune, équilibrée. Le remboursement du capital des emprunts doit être couvert par des recettes propres et définitives de la commune.

Lorsque le budget n'est pas en équilibre réel, le préfet saisit la CRC dans le délai d'un mois qui suit la transmission. La CRC dispose alors d'un mois pour proposer au conseil les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et lui demander une nouvelle délibération qui doit avoir lieu dans le délai d'un mois qui suit la communication des propositions. Si à l'issue de cette délibération, il ressort que les mesures votées sont insuffisantes, ou s'il n'y a pas eu de délibération, le budget est normalement réglé par le préfet qui le rend exécutoire.

C. Le déficit dans l'exécution du budget

L'exécution du budget est constatée dans le compte administratif établi par le maire. Ce compte administratif doit être approuvé par le conseil municipal avant le 30 juin de l'exercice qui suit. En cas de déficit dans la section de fonctionnement de plus de 10 % pour les communes de moins de 20 000 habitants (5 % pour les autres communes), le préfet saisit la chambre régionale des comptes, laquelle propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Ces mesures devront être reprises dans le budget suivant par le conseil. Si celui-ci ne reprend pas ces mesures, ou plutôt s'il prend des mesures insuffisantes, le juge financier proposera au préfet les mesures complémentaires. Le préfet réglera le budget et le rendra exécutoire.

Le budget primitif de l'exercice suivant devra être automatiquement transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes. Si elle constate que les mesures prises sont insuffisantes, elle proposera au représentant de l'Etat, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

D. La non-inscription de dépenses obligatoires

Le préfet, le comptable, ou toute personne y ayant intérêt, peut saisir la CRC lorsque n'ont pas été inscrites au budget certaines dépenses obligatoires. La chambre, qui dispose d'un délai d'un mois, constate le défaut d'inscription et met en demeure la collectivité de l'inscrire à son budget. Si la collectivité ne s'est pas conformée à la mise en demeure dans le délai d'un mois, la chambre demande au préfet d'inscrire d'office au budget ladite somme. Celui-ci peut refuser d'inscrire la somme en motivant sa décision. Il se peut que la somme étant inscrite, l'ordonnateur refuse de procéder au mandatement. Dans ce cas, une procédure identique permet au préfet d'effectuer le mandatement d'office.

En sus de ces quatre cas d'intervention, le préfet conserve son pouvoir d'appréciation habituel de la légalité d'un budget et peut saisir le tribunal administratif.