

I- Des compétences réciproques du maire et du conseil municipal.

Le CGCT attribue au conseil municipal une mission générale de gestion des affaires communales. Le principe est donné par le premier alinéa de l'article L 2121-29 dans les termes suivants : « **Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune** ». Cette formule constitue une véritable «clause générale de compétence» et consacre **l'assemblée municipale comme l'acteur central de l'institution communale.** Ainsi, en l'absence de disposition attribuant expressément compétence au maire, c'est à l'assemblée délibérante qu'il incombe de statuer. Néanmoins, comme toujours dans nos institutions, les compétences du conseil municipal ne sont pas sans limites.

Réciproquement, **le conseil municipal ne peut empiéter sur les compétences du maire**, qui résultent pour l'essentiel de l'article L. 2122-21 du CGCT. L'ensemble des matières énumérées échappent ainsi à la compétence du conseil municipal. *Néanmoins, le maire a une obligation de rendre compte.*

La première réunion du conseil municipal est l'occasion de voter **les délégations** de certains domaines **du conseil au maire**. L'article L. 2122-22 du CGCT énumère l'ensemble des matières dans lesquelles le maire peut recevoir délégation du conseil municipal. Ces domaines sont au nombre de 23 : voir la liste en cliquant [ici](#). Pour l'essentiel, le champ d'intervention concerné recouvre des matières aussi diverses que : l'affectation des propriétés communales aux services publics, la fixation des droits de voirie, la réalisation des emprunts, la conclusion des contrats de louage de choses et des contrats d'assurance, la création des régies comptables, la gestion des cimetières, l'admission des dons et legs, l'aliénation de biens mobiliers et immobiliers, les expropriations, la gestion des établissements publics scolaires maternels et primaires, l'exercice des droits de préemption au nom de la commune, l'exercice des actions en justice, l'indemnisation des accidents de la circulation, la fixation des participations en matière d'urbanisme, l'arrêt du compte administratif de la commune et des comptes de gestion des receveurs ou la création des marchés d'approvisionnement alimentaire.

On déduit de la liste des délégations admises par le conseil, les compétences qui restent à celui-ci. Par ailleurs, le conseil municipal peut encore se voir conférer des attributions spécifiques par des législations sectorielles. Les deux plus importantes, en termes de volume d'actes, sont la réglementation des marchés publics et le droit de l'urbanisme.

De ce qui précède, on déduit les pouvoirs du maire ne sont pas absolus et qu'en matière d'acquisitions foncières le conseil municipal est souverain.

Revenons quelques instants sur le rôle du maire. Certaines missions lui sont dévolues au nom de l'Etat, dont il est un agent, et d'autres, au nom de la commune. Il en résulte une mosaïque de compétences éparses. Pour ne pas alourdir, voyons les attributions exercées par le maire au nom de la commune. Pour la clarté et concision de l'exposé il ne sera évoqué ici que le rôle du maire dans le processus décisionnel, de la préparation des décisions du conseil municipal à leur exécution ; les pouvoirs du maire en qualité de chef de l'administration communale et ses pouvoirs de police ne seront pas abordés ici.

1/ L'omniprésence du maire dans le processus décisionnel. Au sein de la commune, si le conseil municipal est l'organe le plus « puissant », il reste qu'il n'est pas un organe permanent. Si bien qu'en dehors des réunions, c'est au maire qu'il incombe de faire fonctionner, au quotidien, l'institution communale. En sa qualité d'exécutif communal, il lui appartient en

premier lieu de préparer les décisions du conseil municipal. Dans ce cadre, le maire fixe avant tout l'ordre du jour des séances. S'il dispose en principe d'une liberté totale en la matière, il peut cependant advenir que les conseillers municipaux lui imposent un ordre du jour. Dans le cadre de la conduite des travaux de l'assemblée délibérante, le maire a par ailleurs la qualité de président de séance (CGCT, art. L. 2121-14). Le rôle du président de séance n'est pas de pure forme : il lui incombe en effet de prononcer l'ouverture de la séance, de contrôler le quorum, de mettre fin aux discussions en mettant les délibérations au vote, de lever la séance, une fois l'ordre du jour épuisé, ou le cas échéant, de suspendre celle-ci ou encore de l'interrompre avant épuisement de l'ordre du jour. Notons aussi que « le maire a seul la police de l'assemblée » (CGCT, art. L. 2121-16). Néanmoins, en toutes circonstances, ce pouvoir de police doit être concilié avec le droit d'expression des élus. La police de l'assemblée a également pour objet d'assurer le maintien de l'ordre au sein du public. Au titre de cette prérogative, « le maire peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre » (CGCT, art. L. 2121-16) En effet, si le principe de la publicité des débats est fermement posé, il reste que le public qui assiste à la séance ne peut participer aux travaux de l'assemblée, ni troubler la sérénité des débats. Aussi est-il exclu que des personnes présentes dans la salle du conseil prennent la parole spontanément et participent aux débats proprement dits. A plus forte raison, lorsqu'une ou plusieurs personnes présentes dans le public troublent l'ordre il appartient au maire d'intervenir pour faire cesser ce désordre, au besoin en prononçant l'expulsion des auteurs de trouble. Dans ce cadre, le maire peut également décider, à titre préventif, d'interdire l'accès à la salle du conseil à des personnes dont l'attitude révèle qu'elles ont l'intention manifeste de perturber les travaux de l'assemblée.

2/ Le pouvoir d'exécution des décisions prises par le conseil municipal. Une fois levée la séance du conseil municipal, il appartient au maire de remplir les diverses formalités permettant l'entrée en vigueur des délibérations. Celles-ci ne sont pas immédiatement exécutoires, en effet. L'article L. 2131-1 du CGCT subordonne leur entrée en vigueur, d'une part, à leur transmission au préfet, dans le cadre du contrôle de légalité et, d'autre part, à l'accomplissement des formalités de publicité prescrites par les textes en vigueur, qui varient selon la taille de la commune et la nature des délibérations concernées. **Quelle que soit la taille de la commune, les délibérations doivent d'abord faire l'objet d'un affichage en mairie.** Dans un délai de huit jours suivant la séance, le maire est en effet tenu d'afficher, sur la porte de la mairie, un compte rendu de séance, comportant des extraits des délibérations adoptées par le conseil municipal (CGCT, art. L. 2121-25). En la matière, le choix du maire doit être guidé par le souci de **permettre aux administrés de saisir le sens et la portée réelle des décisions adoptées.** L'accomplissement de ces formalités de publicité n'est certes pas prescrit à peine de nullité des délibérations adoptées au cours de la séance. La date de l'affichage constitue le point de départ des délais de recours contentieux contre des délibérations à caractère réglementaire du conseil municipal. Dès lors, **si cette formalité n'a pas été régulièrement accomplie, le juge considère que le délai de recours n'a pas été déclenché à l'égard des administrés.** En sorte que les délibérations pourront être contestées sans condition de délai. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, la formalité d'affichage prescrite par l'article L. 2121-25 du CGCT, se double d'une formalité de publication dans le recueil des actes administratifs de la commune. Seules les délibérations à caractère réglementaire, ainsi que les arrêtés du maire de même nature, sont soumises à cette formalité. Le recueil des actes administratifs de la commune a une périodicité, au maximum, trimestrielle. Les actes adoptés sur le fondement de délibérations qui n'ont pas encore fait l'objet d'une insertion au recueil sont entachés d'illégalité. Enfin, le recueil des actes administratifs de la commune doit être mis à la disposition du public à la mairie. Le public est informé de cette mise à disposition dans les 24 heures suivant la parution du recueil, par affichage sur les panneaux réservés à l'affichage officiel.

A raison de leur objet, certaines délibérations du conseil municipal sont encore soumises à des formalités de publicité spécifiques, dans des journaux locaux. Ces prescriptions ne résultent pas exclusivement du CGCT, mais peuvent également ressortir de législations sectorielles. De telles mesures de publicité concernent, notamment, les délibérations adoptées en matière d'interventions économiques (CGCT, art. L. 2121-24 alinéa 1), ou dans le cadre de la **procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme** (insertion, dans un journal diffusé dans le département, des délibérations prescrivant l'élaboration, la révision, ou portant adoption du plan local d'urbanisme, article R. 123-25 du Code de l'urbanisme). Là encore, c'est au maire qu'il incombe d'accomplir ces formalités, qui, il convient de le préciser, s'ajoutent aux formalités d'affichage ordinaires.

Enfin, indépendamment de l'accomplissement des formalités d'affichage et de publication, conditionnant l'entrée en vigueur des délibérations, les communes sont parfois tenues d'assurer la conservation de ces actes dans un registre spécifique, en tout temps accessible au public. La tenue du registre des délibérations ne relève cependant pas de la compétence du maire mais de celle du conseil municipal.

Pour l'essentiel, le maire dispose d'une compétence d'exécution des délibérations du conseil municipal, qui résulte des dispositions de l'article L. 2122-21 du CGCT. Ce pouvoir ne constitue pas une simple faculté, que le maire exercerait selon son gré, mais une obligation. Ainsi le maire ne saurait-il arguer de la prétendue illégalité d'une délibération ou d'un désaccord quelconque avec l'assemblée délibérante pour se soustraire à sa mission.

L'intervention du maire ne se limite cependant pas à une simple tâche d'exécution. Il dispose en effet d'un large pouvoir d'appréciation des modalités d'exécution des délibérations votées par le conseil municipal, bien utile lorsque celles-ci manquent de clarté ou supposent des corrections mineures pour atteindre le but qui leur est assigné. Toutefois, il ne faut pas s'y tromper : cette marge de manœuvre est limitée. Elle ne saurait en particulier permettre au maire de modifier les délibérations au moment de leur exécution. A défaut, il s'exposerait au grief de faux en écriture publique, grave infraction relevant de la qualification criminelle, susceptible de le conduire devant le juge pénal.

3/ Le maire est aussi amené à décider en qualité d'exécutif dans le cadre de son domaine de compétence fondé sur l'article L.2122-21. Ainsi le maire est-il chargé, en particulier, de :

- 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;
- 2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;
- 3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses, de les imputer en section d'investissement conformément à chacune des délibérations expresses de l'assemblée pour les dépenses d'équipement afférentes à des biens meubles ne figurant pas sur les listes et d'une valeur inférieure à un seuil fixé par arrêté des ministres en charge des finances et des collectivités locales ;
- 4° De diriger les travaux communaux ;
- 5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;
- 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;
- 7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil municipal ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles, de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du code de l'environnement, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal.

10° De procéder aux enquêtes de recensement.

Néanmoins, la compétence donnée au maire ne doit pas être interprétée de manière extensive. A titre d'illustration, le soin de « représenter la commune soit en demandant, soit en défendant » (8°) ne comprend pas le droit de décider d'agir ou de défendre, cette compétence (certes susceptible de délégation) étant réservée au conseil municipal. En d'autres termes, ce que prévoit l'article L. 2122-21 c'est que, si le conseil décide d'agir, ce sera au maire, et à lui seul, de représenter la commune.

Deux attributions reconnues au maire présentent une importance toute particulière. La préparation et l'exécution du budget constituent une prérogative essentielle du maire. Au stade l'élaboration, d'abord, plusieurs principes directeurs doivent être respectés : le principe de l'annualité budgétaire, celui de l'unité budgétaire et celui de l'universalité budgétaire qui veut que le budget se contente de décrire les recettes et les dépenses sans affecter les unes aux autres. A cela s'ajoute que le budget doit être en équilibre, selon les conditions définies par l'article L. 1612-4 du CGCT, et sincère. Une fois le budget voté par l'assemblée délibérante, il incombe ensuite au maire de procéder à son exécution, notamment en ordonnant les dépenses. Toutefois, dès que l'ordre de payer la dépense est émis, le maire doit impérativement passer le relais au « comptable public » afin qu'il procède au paiement proprement dit, après avoir accompli les vérifications qui lui incombent. En sa qualité d'ordonnateur de la Commune, le maire a également seul la tâche d'établir et de mettre en recouvrement les créances de la collectivité. Ce titre est alors transmis au comptable public qui procède au recouvrement lui-même. Cette répartition des compétences entre le maire, ordonnateur, et le comptable public, est un principe fondateur du droit budgétaire qui doit être scrupuleusement respecté. En effet, le maire qui s'aventurerait à excéder ses pouvoirs en procédant lui-même au paiement d'une dépense ou au recouvrement d'une créance s'exposerait à devoir rendre compte de sa gestion devant la chambre régionale des comptes, dans le cadre de la procédure de gestion de fait, qui peut notamment déboucher sur des sanctions financières.

Aux termes du 6° de l'article L. 2122-21 du CGCT, le maire est, encore, chargé « de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et les règlements ». Cette disposition ne lui donne certes pas compétence pour décider, seul, de conclure les marchés. En revanche, si le conseil décide de contracter, il ne peut en principe confier à personne d'autre le soin de procéder à la signature. La pratique ayant conduit à des dérives blâmables, aboutissant à la signature par le maire de contrats dont l'assemblée délibérante ne connaissait ni le contenu, ni l'attributaire, le juge est intervenu pour rappeler les compétences respectives du maire et du conseil municipal en cette matière. Dans un premier temps, les juridictions administratives ont rappelé que le maire est seul compétent pour « lancer et mener à terme une procédure d'appel d'offres ». A ce titre, il lui incombe donc de composer l'avis de publicité, de constituer le dossier de consultation des entreprises, comportant notamment le projet de contrat et le règlement de consultation, et d'arrêter les critères de choix, pondérés ou hiérarchisés. Assisté de la commission d'appel d'offres, c'est également le maire qui désigne le titulaire du marché. Cette compétence

générale s'étend à l'ensemble des procédures dites adaptées. Elle ne connaît qu'une seule limite, qui concerne les procédures « onéreuses », c'est-à-dire celles qui offrent aux candidats un droit à indemnité, tel que le concours. Dans ce cas, en effet, le conseil doit intervenir en amont de la procédure.

Le maire peut cependant payer cher sa liberté. S'il s'engage imprudemment dans une procédure d'appel d'offres, il prend le risque que le conseil, in fine, refuse purement et simplement de signer le contrat, ce qui réduirait à néant toute la procédure préparatoire. En effet, hors les cas de délégation, eux-mêmes encadrés, le maire ne peut signer le marché sans avoir obtenu l'autorisation préalable du conseil municipal, qui doit avoir expressément approuvé les éléments essentiels du contrat.

Ainsi le maire ne peut-il engager la commune que pour autant que le Conseil Municipal l'y a expressément et précisément autorisé. A défaut, le marché sera considéré comme signé par une personne incompétente. Le législateur est intervenu afin de simplifier l'état du droit. Tel est l'objet de l'ordonnance n° 2005-645 du 5 juin 2005, qui a introduit un nouvel article L. 2122-21-1 dans le CGCT. Cette disposition permet l'adoption de la délibération du conseil municipal avant l'engagement de la procédure de passation du marché, mais à la condition qu'elle comporte la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. Encore est-il prévu que le conseil municipal peut, à tout moment, décider que la signature du marché ne pourra intervenir qu'après une nouvelle délibération, une fois connus l'identité de l'attributaire et le montant du marché.

Dans un registre proche, au titre de sa compétence en matière d'administration des biens communaux, il incombe au maire de conclure les baux, conventions de mise à disposition des biens de la commune, et conventions d'occupation du domaine public. En la matière, il ne saurait cependant agir sans autorisation préalable du conseil municipal. Pour l'exercice de cette attribution, il revient en effet à l'assemblée délibérante « de définir les principales caractéristiques de ces contrats, notamment quant aux bénéficiaires, à la nature et à la consistance des terrains en cause, au régime juridique applicable, au loyer et à la durée des baux ». Et l'absence de délibération ne peut être régularisée par l'intervention d'une délibération ultérieure ni sa production en préfecture. Par ailleurs, en raison du parallélisme des compétences, c'est également au conseil municipal qu'il appartient de décider de la résiliation ou du non-renouvellement de ces contrats.

II- Conséquences des délégations accordées au maire par le conseil municipal et modalités des transactions immobilières.

Les possibilités de délégation ouvertes par l'article L. 2122-22 du CGCT sont strictement encadrées. En premier lieu, le conseil municipal n'est pas autorisé à consentir des délégations dans des matières étrangères à la liste établie par cette disposition. Les acquisitions immobilières ne font pas partie de cette liste. En outre, le conseil municipal est tenu de préciser la nature des matières déléguées ainsi que l'étendue de la délégation consentie au maire. L'assemblée délibérante ne saurait en effet se contenter de reproduire les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT. En particulier, lorsque le texte de cet article précise qu'une délégation peut être consentie « dans les cas » ou « dans les limites fixées par le conseil municipal », ce dernier est tenu d'exercer sa compétence en fixant effectivement les limites de la délégation. A défaut, la délibération qui se bornerait à reprendre les mentions précitées serait juridiquement inefficace, le maire devant alors être considéré comme n'ayant pas reçu délégation dans les matières concernées.

Le maire bénéficiant d'une délégation doit rendre compte, à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, des décisions prises dans les matières concernées (CGCT, art. L. 2122-23 du CGCT). Cette obligation ne doit surtout pas être interprétée comme imposant au maire de consulter l'assemblée délibérante préalablement à toute prise de décision. Néanmoins, cette obligation ne semble pas juridiquement sanctionnée ; par contre, elle peut l'être politiquement et se traduire par un retrait de la délégation. En sorte qu'elle est sans influence sur la légalité des décisions prises par le maire dans les matières concernées. *Toutefois, le maire ne saurait s'opposer au droit d'information des conseillers municipaux et il s'exposerait à ce que le juge administratif lui enjoigne de rendre compte au conseil municipal de ses décisions, s'il refusait de faire droit à la demande formulée en ce sens par un élu.*

Enfin, l'entrée en vigueur des décisions prises par le maire dans les matières relevant de la compétence du conseil municipal est subordonnée à l'accomplissement des mêmes formalités que les délibérations. Ainsi ces arrêtés doivent-ils faire l'objet d'un affichage et, le cas échéant, d'une publication dans le recueil des actes administratifs de la commune. Par ailleurs, conformément à l'article L. 2131-1° du Code général des collectivités territoriales, ils doivent encore être transmis au préfet afin d'être soumis au contrôle de légalité. Seuls dérogent à cette règle, les contrats relatifs aux marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant, signés par le maire en vertu de l'alinéa 4° de l'article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales.

En vue d'éviter la multiplication des réunions, l'habitude a parfois été prise, par certains conseils, de s'en remettre à la pratique des « délibérations rattachées ». **Ce procédé, qui consiste à insérer a posteriori au registre des délibérations des décisions qui n'ont pas fait l'objet d'un véritable vote en séance, ou à compléter des délibérations après leur approbation, est particulièrement dangereux**, non seulement pour le maire, et, mais encore, pour les agents associés, le cas échéant, à la gestion du registre des délibérations. De telles pratiques relèvent, en effet, de la qualification pénale de faux en écritures publiques, infraction prévue et réprimée par l'article 441-4 du Code pénal.

Les acquisitions immobilières ne faisant pas l'objet d'une délégation au maire, il s'ensuit obligatoirement une délibération formelle du conseil municipal. Le maire négocie avec les parties concernées, prend avis de France Domaine. Ces éléments (identification du bien, des propriétaires, des prix) sont présentés au conseil qui délibère et accepte ou non de procéder à l'achat. Le maire est alors autorisé à signer l'acte authentique sur la base de cette délibération.