

N° 314 – Rédiger une délibération et un arrêté

Date de fraîcheur : 13 Janvier 2019

Pauline de FAÏ

Avocat, Cabinet Bardon & de Faÿ

Julien LEPLAT

Avocat à la Cour

APERÇU RAPIDE

1. Éléments clés

De manière générale, la délibération est prise par l'organe délibérant tandis que l'arrêté est pris par l'organe exécutif.

Dans une commune, la répartition des compétences entre conseil municipal et maire est fixée essentiellement par le Code général des collectivités territoriales. Mais il existe ensuite un jeu possible de délégations et subdélégations données du conseil municipal au maire ou de ce dernier aux adjoints, élus ou agents. Il est donc essentiel de déterminer en amont, au regard de l'objet de la décision et des délégations ou subdélégations données, quel peut ou quel doit être le signataire de la décision envisagée.

Par ailleurs, la présentation extérieure et le contenu d'une délibération ou d'un arrêté obéissent à différentes règles. Dans l'ensemble, force est de relever que le formalisme est particulièrement modéré. Il faut toutefois distinguer entre les formalités obligatoires (imposées à peine d'illégalité de l'acte) et les formalités non obligatoires (dont le non-respect est sans conséquence sur la validité de l'acte).

L'objet de la présente fiche est de donner les clés pour déterminer si la décision doit prendre la forme d'une délibération ou d'un arrêté, et pour rédiger ensuite la délibération ou l'arrêté.

2. Textes

- CGCT, art. L. 2121-29 à L. 2121-34 (attributions du conseil municipal)
- CGCT, art. L. 2122-21 à L. 2122-26 (attributions du maire et de ses adjoints exercées au nom de la commune)
- CGCT, art. L. 2122-27 à L. 2122-34 (attributions du maire et de ses adjoints exercées au nom de l'État)
- CRPA, art L. 211-2 à L. 211-6 (motivation et signature des actes administratifs)
- CRPA, art L. 111-2 et L. 212-1 (demandes du public et leur traitement)

3. Bibliothèque LexisNexis

3.1. Fascicules JurisClasseur

- JCl. Administratif, Fasc. 107-20, Édiction de l'acte administratif. – Auteurs, forme, procédure, par V. Tchen
- JCl. Administratif, Fasc. 107-30, Motivation de l'acte administratif, par J.-Y. Vincent
- JCl. Administratif, Fasc. 1150, Recours pour excès de pouvoir. – Contrôle de légalité externe, par Didier Péano
- JCl. Administratif, Fasc. 125-40, Maire et Adjoints, par Paul Quilichini

3.2. Fascicules de synthèse

- JCl. Administratif, Synthèse 10, Acte administratif, par V. Tchen
- JCl. Collectivités territoriales, Synthèse 10, Collectivités territoriales. – Communes, par J. Moreau
- JCl. Collectivités territoriales, Synthèse 70, Compétences des collectivités locales, par M.-Ch. Rouault
- JCl. Collectivités territoriales, Synthèse 90, Pouvoir de police du maire, par M.-Ch. Rouault

PRÉPARATION

1. Informations préalables

Il convient de recueillir auprès de la collectivité les éléments permettant :

- de déterminer s'il convient de rédiger une délibération ou un arrêté ;
- de vérifier la compétence du signataire de l'acte ;
- de déterminer les éléments à y faire figurer au regard notamment :
 - de la procédure qui a été suivie en amont,
 - du caractère ou non obligatoire de la motivation.

Ces éléments sont les suivants :

- l'objet de la décision ;
- l'ensemble des éléments de la procédure qui a été suivie :
 - avis donné par une instance,
 - envoi d'une lettre du maire invitant le destinataire de la mesure à présenter ses observations,
 - observations éventuelles en réponse, etc. ;
- le signataire envisagé et les délégations ou subdélégations qu'il a reçues.

2. Inventaire des solutions et éléments de décision

L'incompétence survient lorsqu'une décision n'est pas prise par l'autorité qui a qualité pour la prendre. Elle entraîne la nullité absolue de la mesure prise, et il s'agit là d'un moyen d'ordre public, que le juge administratif peut donc relever d'office.

Attention : Il n'est pas possible de régulariser un acte pris par une autorité incompétente. Par exemple, le fait que l'autorité compétente ait postérieurement approuvé l'acte, ou donné son accord, reste sans influence sur l'illégalité de la décision (*CE, 15 juill. 1958 : Rec. CE 1958, p. 447*).

2.1. Répartition des compétences entre le conseil municipal (délibération) et le maire (arrêté)

Il convient de bien distinguer les domaines qui relèvent du conseil municipal de ceux qui relèvent du maire. Dans le premier cas, c'est une délibération qu'il conviendra de rédiger tandis que, dans le second cas, ce sera un arrêté.

2.1.1. Compétences du conseil municipal

Les attributions du conseil municipal sont essentiellement déterminées par le Code général des collectivités territoriales (*CGCT, art. L. 2121-29 à L. 2121-33*), mais peuvent également ressortir d'autres codes.

De manière générale, le conseil municipal :

- règle par ses délibérations les affaires de la commune (*CGCT, art. L. 2121-29*). Au titre des « affaires de la commune », les compétences du conseil municipal sont très larges et se définissent en contraste de celles expressément dévolues au maire par les textes. Par exemple, selon la formule du Conseil d'État, il appartient au seul conseil municipal :

- de décider de créer ou de supprimer des services publics,
- d'en fixer les règles générales d'organisation,
- et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune (CE, 6 janv. 1995, n° 93428, Ville de Paris : *JurisData* n° 1995-040013) ;
- 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'État dans le département (CGCT, art. L. 2121-29) ;
- émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local (CGCT, art. L. 2121-29) ;
- décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département (CGCT, art. L. 2121-30) ;
- détermine, dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles (C. éduc., art. L. 212-7) ;
- arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire et entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs sauf règlement définitif (CGCT, art. L. 2121-31) ;
- dresse, chaque année, la liste des contribuables susceptibles d'être désignés comme membres de la commission communale des impôts directs, conformément à l'article 1650 du Code général des impôts (CGCT, art. L. 2121-32) ;
- procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions du Code général des collectivités territoriales et des textes régissant ces organismes (CGCT, art. L. 2121-33) ;
- décide de la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière (CGCT, art. L. 2223-1) ;
- approuve le plan local d'urbanisme, lorsque cette compétence n'a pas été transférée à un établissement public de coopération intercommunale (C. urb., art. L. 153-21 et L. 153-8) ;
- institue un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme (C. tourisme, L. 133-1 à L. 133-3-1).

2.1.2. Compétences du maire

Le maire se voit reconnaître deux séries de compétences : des compétences exercées au nom de la commune et des compétences exercées au nom de l'État.

Au titre des compétences exercées par le maire au nom de la commune, on peut notamment citer :

- l'exécution des délibérations du conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-21), ce qui consiste en particulier à :
 - « *conserver et administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits* » (CGCT, art. L. 2122-21, 1°) ;
 - « *gérer les revenus, (...) surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale* » (CGCT, art. L. 2122-21, 2°) ;
 - « *préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses, (...) 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* » (CGCT, art. L. 2122-21, 3°) ;

- « *diriger les travaux communaux* » (CGCT, art. L. 2122-21, 4°) ;
- « *pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale* » (CGCT, art. L. 2122-21, 5°) ;
- « *souscrire les marchés, (...) passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements* » (CGCT, art. L. 2122-21, 6°) ;
- « *passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du (...) (Code général des collectivités territoriales)* » (CGCT, art. L. 2122-21, 7°) ;
- « *représenter la commune soit en demandant, soit en défendant* » (CGCT, art. L. 2122-21, 8°) ;
- « *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 d'espèces non domestiques pour l'un au moins des motifs mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 427-6 du code de l'environnement et de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du même code, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, (...) surveiller et (...) assurer l'exécution de ces mesures (...) qui peuvent inclure le piégeage de ces animaux, et d'en dresser procès-verbal* » (CGCT, art. L. 2122-21, 9°) ;
- « *procéder aux enquêtes de recensement* » (CGCT, art. L. 2122-21, 10°) ;
- le pouvoir de police générale, qui a pour objet d'assurer notamment le bon ordre, plus précisément, la sûreté, la sécurité, la salubrité publique et la tranquillité publique (CGCT, art. L. 2212-1 et L.2212-2) ;
- la délivrance des permis de construire, d'aménager ou de démolir (C. urb., art. L. 422-1) ;
- la nomination des agents communaux.

Au titre des compétences exercées par le maire au nom de l'État, on peut notamment renvoyer aux cas suivants (CGCT, art. L. 2122-27 à L. 2122-34) :

- le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire (CGCT, art. L. 2122-31) et d'officier d'état civil (CGCT, art. L. 2122-32) ;
- le maire est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales attribuées par la loi (CGCT, art. L. 2122-27).

2.2. Jeu des délégations et subdélégations

Le conseil municipal peut déléguer certaines de ses compétences au maire qui pourra lui-même, dans certaines conditions, les subdéléguer.

Quant au maire, il peut également déléguer certaines de ses compétences, soit à des agents, soit à des élus.

Remarque : Si le signataire envisagée n'est pas le titulaire « naturel » de la compétence objet de la décision, il faut donc s'assurer si sa compétence ne vient pas de l'existence d'une délégation ou subdélégation.

2.2.1. Délégation du conseil municipal au maire

En cas de délégation, le conseil municipal peut déléguer 28 compétences au maire (CGCT, art. L. 2122-22 tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, art. 126 et 127 et la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, art. 85), en tout ou partie et pour la durée de son mandat :

- « *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* » (CGCT, art. L. 2122-22, 1°) ;

- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 2°) ;
- « 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 (...) prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a) de l'article L. 2221-5-1, [du Code général des collectivités territoriales], sous réserve des dispositions du c) de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires » (CGCT, art. L. 2122-22, 3°) ;
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 4°) ;
- « décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans » (CGCT, art. L. 2122-22, 5°) ;
- « passer les contrats d'assurance ainsi (qu') accepter les indemnités de sinistre y afférentes » (CGCT, art. L. 2122-22, 6°) ;
- « créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux » (CGCT, art. L. 2122-22, 7°) ;
- « prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières » (CGCT, art. L. 2122-22, 8°) ;
- « accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges » (CGCT, art. L. 2122-22, 9°) ;
- « décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros » (CGCT, art. L. 2122-22, 10°) ;
- « fixer les rémunérations et (...) régler les frais et honoraires des avocats, notaires,, huissiers de justice et experts » (CGCT, art. L. 2122-22, 11° ; à noter que les avoués ne sont plus mentionnés dans cette liste, conséquence de leur suppression devant les cours d'appel) ;
- « fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et (...) répondre à leurs demandes » (CGCT, art. L. 2122-22, 12°) ;
- « décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement » (CGCT, art. L. 2122-22, 13°) ;
- « fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme » (CGCT, art. L. 2122-22, 14°) ;
- « 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, (...) 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 15°) ;
- « tenter au nom de la commune les actions en justice ou (...) 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 16°) ;

- « régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal » (CGCT, art. L. 2122-22, 17°) ;
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 18°) ;
- « 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 (...) 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 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux » (CGCT, art. L. 2122-22, 19°) ;
- « réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal » (CGCT, art. L. 2122-22, 20°) ;
- « exercer, ou (...) déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 21°) ;
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 22°) ;
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 23°) ;
- « autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre » (CGCT, art. L. 2122-22, 24°) ;
- « 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. » (CGCT, art. L. 2122-22, 25°) ;
- « De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions » (CGCT, art. L. 2122-22, 26°).
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 27°).
- « D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation » (CGCT, art. L. 2122-22, 28°).
- « 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 » (CGCT, art. L. 2122-22, 29°).

Attention : La délégation consentie par le conseil municipal au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22, du Code général des collectivités territoriales est une délégation de pouvoir, et non une simple délégation de signature. En conséquence, le maire est seul compétent pour statuer sur les matières qui font l'objet de la délégation, le conseil municipal étant dessaisi de sa compétence par l'effet de la délégation : il y a pour ces matières compétence unique du maire, et non compétences simultanées du maire et du conseil municipal.

Il faut cependant relever que, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-23). Il est donc essentiel de vérifier le contexte dans lequel la décision doit être signée.

La délibération donnant délégation n'est en principe valable que si le conseil municipal prévoit les contours précis de la délégation au maire (CE, 12 mars 1975, Cne de Loges-Margueron, n° 93439 : Rec. CE 1975, p. 186 ; CAA Douai, 10 mai 2007, n° 06DA01766, Cne de Beauvais). Cette fixation des limites constitue une obligation dans tous les cas où elle est expressément prévue (CGCT, art. L. 2122-22, 2°, 3°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21° et 26°). En effet, les délégations concernées sont données dans les « limites », « conditions » ou « cas » fixés par le conseil municipal. La délégation donnée ne serait pas valable si elle se contentait sur ces points de recopier les dispositions de l'article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales. Et, l'arrêté du maire pris sur la base d'une délégation irrégulière est entaché d'une erreur de droit.

Remarque : A noter cependant que s'agissant de la délibération autorisant le maire à ester en justice, parfois il a été considéré qu'une délibération qui se borne à reprendre les termes de l'article L. 2122-22 16° n'était pas valable (CAA Bordeaux, 30 déc. 1991, n° 89BX01030, Cne de Feytiat : JurisData n° 1991-048544 ; CAA Douai, 21 juin 2007, n° 06DA00449) et dans d'autres hypothèses, au contraire que la simple reprise de l'article L. 2122-22 16° était suffisante assimilée alors à une délégation générale (CE, 27 juill. 1988, n° 81698 ; CE, 21 oct. 1994, n° 154323 : JurisData n° 1994-048702 ; CE, 30 juill. 1997, n° 169574, Cne de Montrouge : JurisData n° 1997-050729 ; CE, 4 mai 1998, n° 188292 : JurisData n° 1998-050198 ; Rec. CE 1998, tables, p. 1081). A notre sens, pour des raisons de sécurité juridique de l'habilitation, il semble préférable pour le Conseil municipal de ne pas se borner à la simple reprise des dispositions de l'article L. 2122-22 16° mais de mentionner explicitement que le maire est autorisé, en toutes circonstances à ester en justice au nom de la commune dans l'ensemble du contentieux de la commune tant en demande qu'en défense. A noter encore que la reprise des termes du point 16° de l'article L.2122-22 peut donc suffire à habilitier le maire à se désister (CAA Lyon, 6 nov. 2003, n° 98LY01815 ; CAA Douai, 28 septembre 2017, n° 15DA01909).

Exemple : On notera par exemple que pour le juge judiciaire, n'est pas satisfaisante la délibération qui se borne à reprendre les dispositions de l'article L. 2122-22, 16° du Code général des collectivités territoriales « sans définir les cas de délégation ou sans indiquer expressément que la délégation concerne l'ensemble du contentieux de la commune ». Dans ce cas, la constitution de partie civile est jugée irrecevable (Cass. crim., 28 janv. 2004, n° 02-88.471, Cne Garges-Les-Gonesse : JurisData n° 2004-022444).

En revanche, la délibération qui confère au maire l'exercice du droit de préemption urbain n'a pas à indiquer les conditions particulières d'exercice de cette délégation (CE, 2 mars 2011, n° 315880, Cme de Brétignolles-sur-Mer, mentionnée aux Tables).

Dorénavant et sauf disposition contraire de la délibération portant délégation au maire, les décisions prises sur la base de cette délégation peuvent **faire l'objet d'une subdélégation**, et être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire (CGCT, art. L.2122-23 et L. 2122-18).

2.2.2. Délégation du maire aux adjoints, élus et agents

Le maire peut accorder des délégations de fonction et des délégations de signature. Le législateur a prévu deux régimes de délégations :

- la délégation de fonction aux élus locaux (CGCT, art. L. 2122-18) : le maire « peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une

délégation à des membres du conseil municipal » ; il existe donc un droit de priorité des adjoints dans l'attribution des délégations (*CE, avis contentieux, 14 nov.2012, n° 361541 : JurisData n° 2012-025818*)

- la délégation de signature pour les agents communaux (*CGCT, art. L. 2122-19*) : le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature :
 - au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;
 - au directeur général et au directeur des services techniques ;
 - aux responsables de services communaux.

Attention : Le maire peut toujours exercer lui-même ses compétences propres qu'il a déléguées. Mais un adjoint, un élu ou un agent ne peut signer un arrêté que s'il dispose d'une délégation régulière et suffisamment précise du maire. Il convient donc de vérifier que tel est bien le cas.

MISE EN OEUVRE

D'une façon générale, l'Administration est tenue de suivre scrupuleusement les règles de procédure (avis obligatoire, respect du contradictoire, etc.). À l'inverse, dans leur grande majorité, les règles de forme sont regardées comme des usages dont la violation n'emporte pas – en tout cas pas systématiquement – la nullité de l'acte vicié.

En tout état de cause, les vices de forme ne sont pas d'ordre public. Le juge administratif ne peut donc pas de lui-même contrôler si une décision administrative est entachée d'un tel vice : il ne le pourra que si le grief est soulevé par le requérant.

La forme retenue ne donne à l'acte administratif aucune valeur juridique particulière.

S'agissant par exemple des décisions du maire, elles pourraient parfaitement prendre la forme d'une lettre, même si elles sont dans la pratique présentées matériellement comme des « arrêtés ».

La présentation matérielle d'une décision comporte en général trois catégories de mentions : les visas, les considérants et le dispositif. Ce n'est nullement obligatoire, mais fortement recommandé dans un souci de rigueur et de lisibilité :

- les visas : ils indiquent les textes législatifs et réglementaires en vertu desquels la décision est prise et les phases de la procédure suivie en amont ;
- les considérants : ils exposent les motifs de fait et de droit de la décision et, le cas échéant, les mobiles qui incitent à la prendre ;
- le dispositif : il exprime le contenu de la décision en un ou plusieurs articles, détermine les agents chargés de son exécution et, le cas échéant, indique les voies et délais de recours.

1. Formes obligatoires

Les formalités obligatoires sont :

- la motivation (le cas échéant) ;
- la signature de l'acte par son auteur, accompagnée de la mention de ses prénom et nom et de sa qualité ;
- l'indication des voies et délais de recours (le cas échéant).

1.1. Motivation (le cas échéant)

La motivation des décisions administratives reste en principe facultative. Toutes les décisions n'ont donc pas à être motivées. Mais, lorsqu'elles doivent l'être, la motivation doit être écrite et précise.

1.1.1. Décisions concernées

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent (*CRPA*, art. L. 211-2). À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- « 1o Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- 2o Infligent une sanction ;

- 3o Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 4o Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 5o Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 6o Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- 7o Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2o de l'article L. 311-5[du Code des relations entre le public et l'administration] ;
- 8o Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire ».

Doivent également être motivées « les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement », sans qu'il y ait alors besoin de s'interroger sur leur caractère défavorable (CRPA, art. L. 211-3).

Exemple : Il en va ainsi de l'autorisation dérogatoire

- d'inscrire un enfant en classe primaire avant l'âge de six ans ;
- d'ouvrir une officine pharmaceutique au titre de l'ancien article L. 571 du Code de la santé publique (CE, 3 nov. 1982, n° 34461, Mugler : *JurisData* n° 1982-041737).

Attention : Il existe cependant une limite à l'obligation de motivation. En effet, les dispositions du Code des relations entre le public et l'administration ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret (CRPA, art. L. 211-6).

1.1.2. Forme de la motivation

La motivation exigée par la loi doit être écrite et sérieuse, c'est-à-dire que la motivation doit indiquer clairement les considérations de droit et de fait qui fondent la décision, ainsi que les éléments du raisonnement qui permettent de passer des considérations de droit et de fait à la décision prise, de sorte que le destinataire puisse en connaître et comprendre les motifs « à la seule lecture de la décision ».

Retour d'expérience : La motivation par référence peut être choisie. Mais il faut se montrer prudent : elle n'est acceptée que si le document auquel se réfère la décision est suffisamment précis et circonstancié, et à condition que son auteur le joigne à la décision et s'en approprie le contenu.

Attention : Lorsque la motivation est obligatoire, son défaut entache la décision de nullité. Il n'en va différemment que si c'est une urgence absolue qui a empêché qu'une décision soit motivée. Toutefois, dans ce cas, si l'intéressé en fait la demande, dans les délais du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs (CRPA, art. L. 211-6).

1.2. Signature et mention du nom et de la qualité du signataire

La signature est obligatoire. En effet, elle atteste de l'exercice de la compétence par l'auteur de l'acte. Une décision administrative non signée ne peut produire d'effet juridique, quand bien même elle aurait été notifiée (CE, 26 janv. 1951, Galy. – CAA Douai, 22 sept. 2005, n° 04DA00456, Min. Écologie : *JurisData* n° 2005-282943).

En ce qui concerne les arrêtés pris au nom de l'État, la signature manuscrite du maire (ou de celui qui le remplace) a valeur par elle-même, à la condition cependant d'être accompagnée du sceau de la mairie (CGCT, art. L. 2122-30, al. 2)

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 212-1 du Code des relations entre le public et l'administration, toute décision prise par une administration (et donc tant les délibérations que les arrêtés) doit comporter, outre la signature, la mention en caractères lisibles du prénom, du nom et la qualité de son auteur. Précisons que le Conseil d'État estime que l'omission du prénom et du nom du signataire de la décision ne revêt pas un caractère substantiel s'il ressort des pièces du dossier que son auteur peut être identifié sans ambiguïté (CE, 30 déc. 2010, n° 329900 : *JurisData* n° 2010-025922). Il considère également que la seule absence de l'indication du prénom du signataire est en soi sans incidence sur la légalité de l'acte si la mention qui figure sur celui-ci permet d'en identifier le signataire (CE, 23 juill. 2010, n° 326208).

Cependant depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 (JO 1er mars 2017) relative à la sécurité publique : « les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme sont prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. Seule une ampliation de cette décision peut être notifiée à la personne concernée ou communiquée à des tiers, l'original signé, qui seul fait apparaître les nom, prénom et qualité du signataire, étant conservé par l'administration ».

Attention : En cas de contentieux, il appartient à l'Administration d'établir la preuve de la signature de l'acte ou de la mention de la qualité du signataire en produisant l'original (CAA Douai, 25 mars 2008, n° 07DA01678, *Harirèche* : *JurisData* n° 2008-366132).

1.3. Indication des voies et délais de recours (le cas échéant)

Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision (CJA, art. R. 421-5).

En conséquence, à chaque fois que la décision doit être notifiée, elle devra comprendre l'indication des voies et délais de recours. Certes, il ne s'agit pas là d'une mention prescrite à peine de nullité. Cependant, à défaut d'y figurer expressément, la décision sera attaquable sans condition de délai. La commune a donc tout intérêt à déclencher la computation des délais en précisant les voies et délais de recours.

Attention : La notification concerne en principe les actes de portée individuelle. Il s'agira donc le plus souvent des arrêtés, mais ceci pourrait également concerner des délibérations.

2. Formes non obligatoires

La mention des visas de la décision ainsi que celle de sa date ne constituent pas des formalités obligatoires.

Remarque : Cependant, autant dans un souci de lisibilité que pour éviter des contentieux inutiles, il est fortement conseillé de faire apparaître les visas et la date de la décision.

2.1. Visas

Les visas constituent l'expression de la base juridique de l'acte.

Ils ont pour objet :

- de justifier la compétence de l'organe délibérant ou de l'exécutif ;
- de mettre en évidence les dispositions législatives et réglementaires dont il doit être fait application ;
- d'indiquer, le cas échéant :

- les consultations qui ont été opérées en amont (il est en effet courant que des organismes interviennent par leur avis dans l'élaboration de la procédure : comité technique paritaire, commission, etc.) ;
- les avis rendus (conformes ou consultatifs) ;
- le cas échéant, le respect préalable du contradictoire (s'il est obligatoire, par exemple pour les mesures de police).

Une absence, une omission ou une erreur dans les visas, sont sans influence sur la légalité de l'acte (*CE, 5 avr. 2002, n° 221890, SCP Coulon : JurisData n° 2002-063865 ; CE, 3 juin 2013, n° 334251, Assoc. interdptale et intercnale pour la protection du lac de Sainte-Croix, : JurisData n° 2013-011321 ; CE, 18 nov. 1998, n° 161612, Jaeger : JurisData n ° 1998-051057*). Cependant, les visas facilitent la compréhension de la décision et la vérification de sa légalité.

2.2. Date

La mention de la date d'un acte ne constitue pas une formalité substantielle. L'absence de date n'est donc pas de nature à entraîner l'annulation de la décision. (*CE, 7 mai 1980, n° 07950, Houssel et le Vacon : Rec. CE 1980, p. 211*) Il faut d'ailleurs souligner que la délibération ou l'arrêté n'entrent de toute façon en vigueur qu'après transmission au contrôle de légalité (le cas échéant) et après publication (affichage ou notification selon les cas).

La mention de la date est cependant fort importante dans l'appréciation de la légalité de l'acte, car celui-ci doit être conforme aux règles de droit applicables à ce moment précis.

Lorsqu'une date est mentionnée, elle est réputée exacte jusqu'à ce que le requérant apporte la preuve du contraire (*CE, 20 févr. 1948 : Rec. CE 1948, p. 8*).

OUTILS

1. Check-list

- Déterminer quel type d'acte administratif doit être rédigé (délibération ou arrêté).
- Vérifier avec la collectivité si le signataire envisagé est bien compétent.
- Déterminer les mentions obligatoires à faire figurer dans l'acte et la liste des pièces nécessaires (éléments de la procédure suivie en amont, délégations et subdélégations, etc.).

© LexisNexis SA