

## **ACTION EN JUSTICE**

### **PROBLEME**

Dotées de la personnalité morale, les communes ont donc la capacité d'ester en justice, mais elles peuvent aussi voir leur responsabilité mise en cause devant les tribunaux. C'est le maire qui représente la commune en justice, mais lorsque la commune néglige ses intérêts, un contribuable peut exercer une action pour y remédier.

### **TEXTES**

Articles L.2122-21, L.2122-22.16e, L.2122-26, L.2132-1 à L.2132-7 du code général des collectivités territoriales.

Articles R.2132-1 à R.2132-4 du code général des collectivités territoriales.

Vis-à-vis de leurs créanciers, le code général des collectivités territoriales interdit aux communes de renoncer préalablement à un recours juridictionnel soit par une décision unilatérale, soit par voie contractuelle. L'article L.2131-10 indique en effet que "sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les collectivités locales renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit".

S'agissant de la représentation de la commune en justice, c'est au maire qu'il appartient d'y pourvoir. En effet, celui-ci est chargé de représenter la commune dans tous ses actes juridiques et notamment dans ses actions en justice, tant en demande qu'en défense.

Le code général des collectivités territoriales dispose que "sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal et en particulier : de représenter la commune soit en demandant, soit en défendant" (art. L.2122-21.8e). Toutefois, dans le cas où les intérêts personnels du maire se trouveraient en

contradiction avec ceux de la commune, le conseil municipal devra désigner un autre de ses membres pour représenter la commune au procès (article L.2122-26 du code général des collectivités territoriales).

Dans le cas où la commune néglige ses intérêts, tout contribuable peut exercer une action en son nom.

## **□ L'AUTORISATION DU CONSEIL MUNICIPAL**

Le code général des collectivités territoriales dispose en effet que le conseil municipal délibère sur les actions à intenter au nom de la commune (article L.2132-1). Cette autorisation peut être ponctuelle ou bien permanente.

### **L'autorisation du conseil municipal**

Lorsqu'un litige est porté devant une juridiction, qu'elle soit administrative, judiciaire ou autre, le maire ne doit pas manquer de vérifier qu'il est bien mandaté pour défendre ou attaquer. En effet, le défaut d'autorisation pourra toujours être invoqué par la partie adverse, y compris en appel ou en cassation. Il appartient aussi à la cour de vérifier, même en l'absence de toute contestation sur ce point, la délégation dont se prévaut devant elle le maire et, le cas échéant, de soulever d'office son défaut de qualité pour agir au nom de la commune (C.A.A. Bordeaux, 30 décembre 1991, commune de la Grande-Motte et Assurances du Groupe de Paris).

Dans le cas où le maire n'aurait pu obtenir d'autorisation d'ester en justice, le juge statue par défaut, comme si la commune n'avait pas présenté de mémoire (C.E., 23 janvier 1959, commune d'Huez). Une délibération, même tardive, est nécessaire. La délibération peut intervenir, a posteriori, mais toujours avant le jugement afin de régulariser la situation (C.E., 22 mai 1958, Senez).

Le maire ne pourra agir que dans les limites posées par la délibération ; celle-ci est aussi nécessaire pour intenter de simples actions conservatoires ou en vue de se désister d'une action déjà intentée.

Une telle délibération est également nécessaire pour autoriser le maire à déposer une plainte au nom de la commune. En effet, si le simple signalement d'infractions peut être effectué librement par le maire, ainsi que par tout élu ou tout agent qui en a connaissance, le dépôt d'une véritable plainte auprès de la Juridiction pénale, *a fortiori* si elle est assortie d'une constitution de partie civile, devra faire l'objet d'une autorisation préalable de l'assemblée délibérante (RM, JO Sénat, 8 août 2013, n°007878, p. 2311). Quant à la transmission de procès-verbaux d'infractions au Procureur de la République, qui ne nécessite aucune autorisation préalable, il importe de rappeler qu'elle ne peut cependant être effectuée que par les agents dûment habilités par les textes.

Cette autorisation d'ester avec tous pouvoirs vaut, pour le maire, autorisation de recourir à un avocat (C.E., 23 novembre 1977, Mlle Lecoq). De surcroît, pour former appel, le maire n'a pas besoin, en principe, d'une nouvelle autorisation, dans la mesure où l'autorisation initiale d'agir en justice a comporté l'autorisation de former éventuellement appel (C.E., 2 juin 1938, commune de Vico). Par prudence, le maire pourra se munir d'une nouvelle délibération mais il pourra toujours former son appel à titre conservatoire.

Pour pallier ces multiples procédures, le conseil municipal peut conférer un caractère permanent à son autorisation.

### **La délégation du conseil municipal**

Comme le rappelle l'article L.2132-1, le code général des collectivités territoriales permet au maire de recevoir une délégation permanente pour ester en justice ; celle-ci se fonde sur l'article L.2122-22.16° qui dispose que : "le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal".

Cette délégation revêt toutes les caractéristiques des délégations fondées sur l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'elle n'est pas obligatoire, que le conseil municipal peut y mettre fin à tout moment, ou bien qu'elle ne peut être que partielle. Le conseil municipal peut, par exemple, décider de limiter la délégation aux mesures à prendre pour défendre la commune dans les actions la concernant, ou bien à une seule

catégorie de contentieux: la fonction publique territoriale ou les dommages des travaux publics...

Cette possibilité permet toutefois au conseil municipal de “légalement donner au maire une délégation générale pour ester en justice au nom de la commune pendant la durée de son mandat” (C.E., 27 juillet 1988, époux Gohin).

Auparavant, une délibération qui se bornait à reprendre les dispositions précitées et qui ne définissait pas les cas dans lesquels le maire pouvait ester en justice, ne lui donnait pas qualité pour agir au nom de la commune (C.A.A. Bordeaux, 30 décembre 1991, commune de La Grande Motte et Assurances du Groupe de Paris). Toutefois, depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 4 mai 1998 (Mme de Verteuil, req n°188292), est considérée comme donnant valablement qualité au Maire pour agir en justice la délibération du conseil municipal qui ne fait que reproduire les termes du 16e de l'article L.2122-22 du CGCT. Cette solution ne semble pas avoir été adoptée par les juridictions judiciaires répressives (Cass. crim., 28 janv. 2004, commune de Garges les Gonesses).

De plus, lorsque le conseil municipal autorise le maire à défendre les intérêts de la commune, il faut entendre que le maire peut introduire en tant que de besoin toute instance en justice (C.E., 23 juillet 1974, consorts Coasnes et autres).

Comme toutes les décisions prises par le maire en vertu de l'article L.2122-22, celles-ci doivent être soumises au contrôle de légalité dans les mêmes conditions que les délibérations du conseil municipal. Le maire doit, en outre, en rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L.2122-23 du code général des collectivités territoriales).

### **En cas d'urgence**

Le code général des collectivités territoriales a prévu l'hypothèse où aucune des dispositions précédentes n'aurait été mise en œuvre et où l'urgence de la situation ne permettrait pas matériellement de passer par la procédure normalement prévue. A titre exceptionnel, l'article L.2132-3 dispose que le maire peut toujours, sans autorisation préalable du conseil municipal,

faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. Par exemple, le maire peut introduire une action en référé sans autorisation du conseil municipal si cette procédure ne préjudicie pas au principal (C.E., 28 novembre 1980, ville de Paris c/ Ets Roth).

La situation dans laquelle le maire, comme l'ensemble du conseil municipal, négligerait de défendre les intérêts de la commune, est également envisagée.

## **□ L'ACTION EXERCEE PAR UN CONTRIBUABLE DE LA COMMUNE**

L'article L.2132-5 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que : “Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer”.

### **Les conditions de l'action**

Le requérant doit réellement présenter la qualité de contribuable, une condition étant entendue strictement par la juridiction administrative, et doit obtenir l'autorisation préalable du tribunal administratif. Cette autorisation n'est valable que pour une instance (art. L.2132-7). Le requérant doit en effet obtenir une nouvelle autorisation du tribunal administratif à chaque stade de la procédure pour former son appel (C.E. 3 fév. 1984, Le Corre) ou pour se pourvoir en cassation (Cass. Civ. III, 4 février 1975). Il s'agit là de formalités d'ordre public qui doivent être relevées d'office par la juridiction saisie (Cass. Civ. III, 4 février 1975).

En outre, un contribuable n'est recevable à saisir le tribunal administratif d'une demande d'autorisation en vue d'exercer une action en justice au nom de la commune que si celle-ci a préalablement été saisie d'une demande tendant à ce qu'elle exerce elle-même l'action considérée et a refusé de l'exercer (C.E., 29 décembre 1995, Union pour la sauvegarde des intérêts des contribuables et du patrimoine cabourgeois et autres). La demande que doit adresser le contribuable à la commune doit être précise, notamment quant à la nature de l'action envisagée (CE, 1<sup>er</sup> février 1993, Mlle Chalard et Mme Fourvel ; CE, 5 mai 2010, M. Asselin, req n° 330700).

Enfin, l'action doit nécessairement présenter un intérêt suffisant pour la collectivité locale et avoir une chance de succès.

### **Les principales étapes de la procédure**

Le requérant remet un mémoire détaillé au tribunal administratif (L.2132-6) qui est transmis au maire par l'intermédiaire du préfet (R.2132-1 du CGCT). Le maire présente le mémoire au conseil municipal qui l'examine (L.2132-6). Le tribunal administratif a ensuite deux mois pour prendre sa décision (R.2132-1 du CGCT). En cas de silence dans les deux mois ou de refus explicite, le contribuable peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat (R.2132-2 du CGCT), lequel sera compétent en premier et dernier ressort. Il dispose pour cela d'un délai d'un mois.

Il est statué sur le pourvoi dans un délai de trois mois à compter de son enregistrement au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat (R.2132-3 du CGCT).

Le tribunal administratif, comme le Conseil d'Etat, peuvent demander la consignation préalable des frais d'instance (R.2132-4 du CGCT).

Un contribuable a ainsi été autorisé à déposer devant les juridictions répressives, au nom d'une commune, une plainte avec constitution de partie civile du chef d'ingérence de fonctionnaire ou d'officier public et de complicité (T.A. Paris, 6 février 1989, Caen).

Le Conseil d'Etat a jugé que dès lors que la demande d'autorisation de plaider est déposée avant l'expiration du délai de prescription de l'action pénale, et que cette demande n'est pas elle-même irrecevable, l'action demandée n'est pas dépourvue de toute chance de succès. Le juge administratif n'exige pas que les contribuables établissent l'existence d'une chance sérieuse, mais se livre à un simple contrôle de probabilité de la réussite de l'action. Dès lors que l'action demandée devant un autre juge paraît avoir une chance de prospérer, l'action est considérée comme n'étant pas dépourvue de toute chance de succès (CE, 27 mars 1996, commune de Saint-Pierre ; 27 mars 1996, commune des Pavillons-sous-Bois).

## □ NOTA

Un contribuable local a été autorisé par le Conseil d'Etat à introduire, sur le fondement de l'article L.2132-5 du CGCT, une action contre une société contractante de sa commune qui n'avait pas respecté son engagement contractuel. Il s'agissait en l'espèce de la création d'emplois en échange d'une aide de la commune notamment (CE, 7 juin 2006, Asselin). Cependant, le Conseil d'Etat est venu confirmer la position stricte de la juridiction administrative en matière d'autorisation de plaider en ce sens qu'un contribuable ne peut saisir le tribunal administratif d'une demande d'autorisation en vue d'exercer une action en justice au nom du département que si celui-ci a, au préalable, été appelé à en délibérer (CE, 5 mai 2010, Asselin, req n° 330700).