

Agir en justice au nom de la commune : moyens et procédures

Un exercice sous contrôle

Le maire est le représentant de la commune. A ce titre, il lui revient de la représenter dans tous ses actes juridiques et notamment dans ses actions en justice (article L 2122-21 8° du CGCT).

Toutefois, le mandat de maire n'emporte pas en lui-même l'habilitation à agir en justice pour le compte de la commune.

C'est le conseil municipal qui est seul compétent pour décider des actions à intenter au nom de la commune et autoriser le maire à les mettre en œuvre (article L 2132-1 du CGCT).

Sauf situation d'urgence, le maire ne peut donc user de sa faculté de représenter la commune en justice qu'à la condition d'y être autorisé par le conseil.

Cette autorisation prend la forme d'une délégation générale valable pour la durée du mandat et d'une délibération spécifique pour chaque affaire.

Dans le cas où les intérêts personnels du maire se trouvent en contradiction avec ceux de la commune, il ne peut la représenter en justice (article L 2122-26 du CGCT).

Le conseil municipal doit désigner un autre de ses membres pour représenter la commune (CAA Nancy, 27 janvier 2011, n° 09NC01699).

L'habilitation ponctuelle

Le conseil municipal peut autoriser le maire à représenter la commune sur une affaire donnée.

Pour cela, il doit prendre une délibération qui décide de l'action à intenter et habilite le maire à agir (article L 2132-1 du CGCT). Cette délibération est obligatoire.

Le juge examine toujours le mandat dont se prévaut le maire et, le cas échéant, il soulève d'office son défaut de qualité pour agir.

La délibération doit intervenir avant le jugement. Soit elle est prise avant que l'action en justice soit introduite, soit elle intervient entre cette introduction et la fin de l'instruction.

Le maire peut en effet, à titre conservatoire, introduire l'action avant d'y être autorisé par le conseil, pourvu qu'une délibération régularise a posteriori la situation.

La commune a la capacité d'agir en justice lorsqu'elle souhaite faire réparer un préjudice ou répondre de sa responsabilité devant les tribunaux. Pour cela, différents moyens et procédures existent.

La délibération autorise le maire à agir et conditionne également la nature et l'étendue de son action.

Le conseil municipal peut en effet prendre une délibération unique et générale qui confère au maire « tous pouvoirs » pour agir et à tous les stades de la procédure.

Il n'aura alors pas besoin d'une nouvelle autorisation pour introduire un appel ou se pourvoir en cassation, par exemple.

Le conseil peut aussi décider de soumettre chaque acte à une nouvelle autorisation.

En cas d'appel, le maire devra alors, soit attendre d'obtenir un nouveau mandat, soit l'introduire à titre conservatoire, puis obtenir une décision de régularisation avant que le juge ne statue.

Une solution intermédiaire consiste à prévoir dans la délibération initiale, ne fût-elle pas générale, l'autorisation de « former éventuellement » appel.

Cette mention suffit en effet à conférer à l'appel sa recevabilité.



La délégation pour agir

Pour éviter d'avoir à prendre une délibération pour chaque affaire, le conseil municipal peut donner délégation au maire pour représenter la commune.

Le conseil confère ainsi un caractère permanent à son autorisation : « *le maire peut, 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 » (article L 2122-22 16° du CGCT).

Le conseil peut mettre fin à sa délégation à tout moment.

La délégation donnée au maire vaut uniquement pour la durée de son mandat.

En cas de réélection comme maire à l'issue d'une nouvelle élection municipale, une nouvelle délibération sera nécessaire.

La délégation accordée au maire peut être partielle.

Le conseil peut décider de limiter la délégation aux mesures à prendre pour défendre la commune dans les actions la concernant ou bien limiter la capacité du maire à agir à une seule catégorie de contentieux (fonction publique territoriale, dommages des travaux publics...).

La délibération doit être rédigée de façon explicite, sachant qu'elle peut intervenir en plusieurs fois, à différents moments.

Elle ne peut valablement se contenter d'indiquer : le conseil délègue « une partie de ses attributions au maire », fût-ce en mentionnant l'article L 2122-2 du CGCT.

La délégation peut a contrario avoir une portée générale, valable pendant toute la durée du mandat.

Le maire est alors autorisé à introduire en tant que de besoin toute instance en justice.

La délibération n'aura pas à préciser par exemple qu'elle permet au maire de mettre en cause des tiers (pour les appeler en garantie par exemple).

De même, l'autorisation en justice permet, par elle-même, au maire de choisir librement un avocat.

Le Conseil d'Etat considère que le texte de la délibération n'a plus à définir les cas dans lesquels le maire peut agir et qu'il peut se contenter d'une formule générale du type de celle inscrite à l'article L 2122-

22 16° du GCT : « *dans les cas définis par le conseil municipal* ».

La Cour de Cassation estime, pour sa part, que la délégation doit, pour être valable, mentionner les types d'action que le maire peut engager.

Pour attribuer une délégation de portée générale, mieux vaut donc que la délibération précise qu'elle s'applique « à l'ensemble du contentieux communal ».

Le maire peut déléguer la possibilité d'agir en justice au nom de la commune à des adjoints ou à des conseillers municipaux délégués dans les conditions fixées à l'article L 2122-18 du CGCT, sauf disposition contraire de la délibération du conseil municipal portant délégation au maire (article L 2122-23 du CGCT).

Le juge vérifiera la qualité à agir de cet élu.

Il s'assurera que le maire a bien reçu la délégation du conseil municipal, puisqu'il existe un arrêté de subdélégation à l'adjoint ou au conseiller municipal pour intenter au nom de la commune une action en justice.

En revanche, aucune disposition ne prévoit la possibilité, pour le maire qui a reçu délégation pour ester en justice au nom de la commune, de subdéléguer cette fonction à un agent de la commune.

Il peut seulement, dans le cadre de la représentation de la commune en justice, déléguer sa signature à certains agents en application de l'article L 2122-19 du CGCT (circulaire du 6 avril 2012).



L'autorisation a posteriori

Le maire, qui ne dispose pas d'une délégation pour ester en justice au nom de la commune et qui doit pour autant agir, le peut sans attendre que le conseil municipal lui délivre une autorisation.

Par principe, ester en justice lui serait impossible, mais la loi prévoit une dérogation : « *Le maire peut toujours, sans autorisation préalable du conseil municipal, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance* » (article L 2132-3 du CGCT).

Sur ce fondement, il peut valablement introduire une

action en justice, pourvu d'obtenir une délibération l'y autorisant a posteriori.

Cette autorisation peut intervenir une fois que les délais de recours ont expiré, mais dans tous les cas, elle doit être produite avant la clôture de l'instruction.

A défaut, l'action sera considérée comme irrecevable, le maire n'ayant pas compétence pour engager la commune.

Par exception, le maire n'aura pas à produire de délibération de régularisation dans le cas où il engage une procédure de

référé ou défend sa commune dans ce cadre.

Par définition, l'action en référé exige en effet que les droits de la commune soient défendus en urgence.

Le maire peut ainsi introduire une action tendant à faire ordonner l'expulsion d'un occupant sans titre d'un terrain communal par exemple.

Le juge pénal exige que la délibération du conseil municipal intervienne avant le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile.

Tag sur un bâtiment public, vol d'un bien appartenant à sa collectivité, dépôt sauvage d'ordures, infraction aux règles d'urbanisme, agression d'un agent... la commune peut être victime de faits qui justifient d'intenter une action judiciaire par la voie répressive pour obtenir réparation. Trois procédures sont possibles.

Le dépôt de plainte simple

La plainte est l'acte par lequel toute personne qui s'estime victime d'une infraction en informe le Procureur de la République, un service de police ou de gendarmerie (article 1 et 2 du Code de procédure pénale).

Son dépôt constitue un préalable nécessaire à l'action judiciaire : il ne peut y avoir ni poursuite, ni procédure d'indemnisation sans dépôt de plainte.

Elle permet à la commune victime de demander à l'autorité judiciaire :



la condamnation pénale de l'auteur si celui-ci est identifié (peine d'emprisonnement, amende...) et la réparation du préjudice subi (l'octroi de dommages intérêts par exemple).

1. Recevabilité

Le dépôt de plainte n'implique pas que l'auteur présumé soit identifié.

A défaut, la plainte est déposée « contre x ».

Par contre, pour être recevable, la plainte doit être déposée dans les délais (1 an pour les contraventions, 3 ans pour les délits, 10 ans pour les crimes) et réunir deux conditions :

l'infraction doit avoir causé un préjudice à la commune et celle-ci doit apporter la preuve de la réalité de l'infraction et du préjudice.

Par conséquent, la plainte doit être étayée sur un dossier relevant le maximum d'éléments probants (photographies, témoignages, constats d'huissier...).

2. Audition ou écrit

La plainte peut être déposée au moyen d'une déposition orale, suivie de l'établissement d'un procès-verbal ou à la gendarmerie du lieu de l'infraction ou du domicile de la commune.

Charge à ce service de la transmettre au Procureur de la République (article 15-3 du code de procédure pénale).

Dans le cas des atteintes aux biens, il est possible d'effectuer une prédéclaration en ligne contre un auteur inconnu, et de prendre rendez-vous au service de police judiciaire pour signer sa plainte, sous 30 jours.

Le dépôt de plainte peut aussi prendre la forme d'une lettre adressée au parquet du Tribunal de Grande Instance du lieu où ont été commis les faits.

Ce courrier, signé du maire, doit préciser son état civil, relater les faits de manière détaillée, indiquer la date, la nature et le lieu de l'infraction, donner une description provisoire ou définitive du préjudice et, lorsque c'est possible, les coordonnées des éventuels témoins et de l'auteur présumé quand il est connu.

Il s'accompagne des éléments de preuve recueillis.

Le dépôt de plainte ne suffit pas pour obtenir réparation du préjudice. La commune doit se constituer partie civile. Elle peut le faire lors de l'audience (article 391 du CPP).

La décision du Procureur

Le dépôt de plainte ne présume en rien des suites de l'action judiciaire.

Elles relèvent du Procureur de la République, seul juge de « l'opportunité des poursuites » (article 40 à 40-2 du CPP).

Après une éventuelle phase d'enquête (audition de témoins, du mis en cause, transport sur les lieux...), le Procureur peut :

- Classer l'affaire sans suite, si elle ne lui semble pas mériter

de traitement judiciaire.

C'est souvent le cas lorsque les faits ne peuvent être qualifiés pénalement, lorsque l'auteur de l'infraction reste inconnu ou lorsque les faits sont minimes.

La commune peut contester cette décision en déposant une plainte avec constitution de partie civile ou en faisant citer à comparaître l'auteur de l'infraction ;

- décider l'ouverture d'une information judiciaire s'il

estime qu'une enquête approfondie doit être menée. Un juge d'instruction est alors désigné ;

- saisir une juridiction de jugement. Les personnes incriminées sont convoquées devant le tribunal (« citation à comparaître ») ;

- proposer une mesure alternative aux poursuites pénales (rappel à la loi, médiation, paiement d'une somme à titre de composition pénale, etc...).

La constitution de partie civile

La plainte avec constitution de partie civile peut être déposée lorsqu'une plainte simple est restée sans réponse dans un délai de trois mois après son enregistrement (article 85 du CPP).

Cette condition de recevabilité n'est pas requise en cas de crime, de délit de presse ou d'infraction aux opérations de vote.

Elle peut aussi être déposée après un classement sans suite de la plainte simple (article 40-3 du CPP).

La commune qui estime devoir poursuivre son action judiciaire, se porte partie civile pour obtenir la saisine d'un juge d'instruction chargé de mener une enquête permettant d'établir (ou non)

les charges qui seront retenues.

Cette plainte prend la forme d'une lettre adressée au « doyen des juges d'instruction » du Tribunal de Grande Instance du lieu de l'infraction ou du lieu de résidence de la commune.

Le courrier doit comporter une déclaration indiquant clairement la volonté de se constituer partie civile (et de réclamer des dommages-intérêts).

Sa recevabilité est conditionnée au dépôt d'une consignation (article 88 et suivants du CPP).

La collectivité a accès au dossier d'instruction, elle peut solliciter des mesures d'investigation auprès du juge

(transport sur les lieux, audition de témoins, confrontation...) et demander à être entendue.

A l'issue de l'instruction, le juge peut rendre une ordonnance de non-lieu s'il estime que les charges sont insuffisantes.

Cette décision est susceptible d'appel devant la chambre d'accusation de la Cour d'Appel.

Le juge peut aussi rendre une ordonnance de renvoi devant le tribunal à l'encontre de ou des auteur(s) incriminés.

La collectivité devra ensuite réitérer son acte de constitution de partie civile devant le tribunal afin de solliciter la réparation du préjudice.

La citation directe

Cette procédure est peu utilisée par les collectivités. Elle consiste à faire convoquer directement devant le tribunal la personne tenue pour responsable, sans avoir à demander au Procureur de la République de faire une enquête ou de saisir un juge d'instruction (article 389 du CPP).

L'introduire suppose d'avoir identifié un auteur dénommé, de disposer des éléments prouvant sa culpabilité sans enquête complémentaire, et de disposer des éléments

prouvant l'étendue du préjudice.

La procédure ne peut être utilisée que pour une contravention ou un délit. Il est fréquent d'y recourir pour les cas de diffamation et d'injure.

La citation directe nécessite de s'adresser au tribunal compétent pour obtenir une date d'audience et de solliciter un huissier pour remettre une « citation à comparaître » à l'auteur de l'infraction (article 550 à 566 du CPP).

Cette citation doit impérativement préciser : les coordonnées de la commune, l'exposé des faits, la nature de l'infraction et les textes de loi qui la répriment, le type de préjudice subi (moral et/ou matériel et/ou corporel), l'identité de la personne poursuivie, ainsi que le lieu, l'heure et la date de l'audience (article 390-1 du CPP).

Sa recevabilité est subordonnée au versement d'une consignation. Elle doit être remise 10 jours au moins avant l'audience.

Sources : journal des maires, n°3 et 5, mars et mai 2015