

FICHE 7 - L'ACTION DU CONSEIL MUNICIPAL

Le conseil municipal est compétent dans un domaine qu'il faut délimiter tout d'abord. Dans ce champ d'action, il peut mettre en œuvre ses moyens d'action.

I - LE CHAMP D'ACTION

A - LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE

Selon l'article 2121-29 du CGCT : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Cette clause générale de compétence est traditionnelle.

Elle peut être interprétée comme permettant la mise en œuvre d'actions d'intérêt public au niveau communal, mais elle ne renvoie pas à des domaines d'activité déterminés. Au conseil municipal d'apprécier en fonction des conditions de lieu et de temps et sous le contrôle du juge administratif.

Toutefois, cette clause connaît quelques limites. D'abord, bien sûr, ne sont pas concernées les activités privées. S'agissant des activités publiques, sortent de la compétence du conseil municipal les actions qui relèvent de l'Etat ou d'autres collectivités territoriales : les communes voisines, le département ou la région. Enfin, les actions décidées ne peuvent aller à l'encontre des lois et décrets en vigueur.

B - L'ATTRIBUTION LEGISLATIVE DE COMPETENCE

Le CGCT lui-même prévoit un certain nombre de compétences précises dans des domaines particuliers. Mais c'est la loi du 7 janvier 1983 qui a opéré un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales et notamment les communes. La **loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** a ajouté quelques nouvelles compétences. Il est possible de présenter sommairement les différents domaines couverts.

a) Enseignement

Les communes construisent les écoles primaires et financent le fonctionnement et l'équipement de celles-ci. Selon l'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, elles peuvent créer, à titre expérimental, des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP) pour cinq ans maximum et avec l'accord de l'autorité académique. La commune intervient, par ailleurs, dans la définition de la carte scolaire.

b) Logement

Les communes participent à l'élaboration d'un programme local de l'habitat. Il fixe les grandes lignes d'une politique permettant de répondre aux besoins en logements et de favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale. La loi du 13 août 2004 a élargi les compétences des communes aux logements sociaux et étudiants.

c) Action sanitaire et sociale

Le conseil municipal peut décider, en liaison avec le département, d'actions complémentaires en ce domaine. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) répondent aux demandes d'aides sociales.

La loi du 13 août 2004 permet au président du conseil général de confier, par une convention, la gestion du fonds d'aide aux jeunes.

Cette même loi leur permet de mettre en œuvre des programmes de santé spécifiques (vaccination, lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et autres infections sexuellement transmissibles).

d) Transports

Le conseil municipal prend les décisions en matière d'organisation des transports urbains. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, des Plans de déplacement urbains (PDU) sont élaborés.

Depuis la loi du 13 août 2004, les communes ont pu demander à devenir propriétaires, à aménager, à entretenir et gérer tout port non autonome relevant de l'Etat situé sur leur territoire. De plus, les communes sont compétentes pour aménager et exploiter les ports de commerce et de pêche qui leur ont été transférés.

Il en va de même pour l'aménagement, l'entretien et la gestion d'aérodromes civils.

e) Développement économique

Les communes peuvent participer à l'aide en matière de développement économique, soit par des aides directes aux entreprises, dans le cadre d'une convention passée avec la région, soit en leur attribuant des aides indirectes. La loi du 13 août 2004 leur permet de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides en accord avec la région.

f) Aménagement du territoire et environnement

Des chartes intercommunales de développement et d'aménagement peuvent être adoptées. Des programmes d'aide à l'équipement rural sont éventuellement élaborés. Des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPAUP) peuvent être créées.

g) Action culturelle

Elles peuvent créer des musées, des bibliothèques. Elles sont chargées, par la loi du 13 août 2004, de l'organisation et du financement de l'enseignement artistique initial (musique, danse, art dramatique). Les communes peuvent également se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits.

h) Urbanisme

Elles élaborent les plans locaux d'urbanisme (PLU). Elles peuvent prendre l'initiative de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale.

II - LES MOYENS D'ACTION

A - LES MOYENS JURIDIQUES : LES DECISIONS

Trois types de décisions peuvent être pris par le conseil municipal.

a) Les délibérations

Le terme de délibération désigne une action, celle de délibérer donc de discuter, mais aussi un acte c'est-à-dire l'aboutissement juridique de la discussion. C'est le deuxième sens qui est retenu ici. Les délibérations du conseil municipal sont de véritables décisions faisant grief. Elles sont donc susceptibles d'un recours devant le juge administratif.

b) Les avis

Selon l'article L. 2121-29 du CGCT, le conseil municipal « 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'Etat dans le département ». L'avis ne doit être suivi que si un avis conforme est exigé.

c) Les vœux

« Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. » (art. L.2121-29)

B - LES MOYENS MATERIELS

a) Les services publics

1° Création

Certains services publics sont obligatoires comme l'enlèvement des ordures ménagères, les pompes funèbres. D'autres sont interdits, c'est le cas des services publics correspondant aux activités régaliennes : justice, défense, etc. Mais certains sont facultatifs : il s'agit des services publics industriels et commerciaux. En vertu d'une ancienne et constante jurisprudence, leur création est assortie de deux conditions : l'existence d'un besoin d'intérêt communal et la carence de l'initiative privée (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers).

2° Gestion

Le conseil municipal peut choisir entre deux types de modes de gestion.

- La gestion directe

Elle prend la forme le plus souvent de la régie simple. Cela signifie que l'activité est prise en charge par la commune elle-même, c'est-à-dire que c'est le personnel communal qui intervient, avec des moyens financiers qui sont ceux ouverts par le budget de la commune et dans des installations qui font partie du patrimoine de la commune. La gestion directe peut prendre également la forme de la régie dotée de l'autonomie financière.

- La gestion déléguée

La notion. Le Conseil d'État a précisé que la délégation de service public se caractérisait par "son objet, portant sur l'exécution du service public" et par le "mode de rémunération du cocontractant de l'administration", cette rémunération devant être "substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service". Ceci suppose que le délégataire assume une part du risque d'exploitation.

Le délégataire. Un service public peut être délégué à une entité privée (société commerciale, association, groupement d'intérêt économique), à un organisme mixte (société d'économie mixte locale, groupement d'intérêt public) ou à un organisme public (établissement public, régie communale ou intercommunale pour le compte de collectivités autres que celles de rattachement).

Les formes

- La concession

Dans son arrêt Compagnie d'éclairage de Bordeaux, du 30 mars 1916, le Conseil d'État en a donné la définition suivante : "La concession est un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, **à ses frais**, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et **que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances** sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public."

- L'affermage

Ce mode de gestion se rapproche de la concession, mais diffère de cette dernière sur deux points :

- 1) la construction des ouvrages nécessaires revient à la personne publique responsable et non au fermier,
- 2) le fermier ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers, puisqu'il doit en reverser une partie au délégant.

- La gérance

Dans la gérance, la rémunération de l'exploitant est forfaitaire et sans intéressement au résultat. La rémunération du gérant peut, éventuellement, être complétée par des primes liées à la gestion du service.

- La régie intéressée

C'est une forme d'exploitation dans laquelle la collectivité locale passe un contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le « régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation (« un intéressement »). La collectivité est chargée de la direction de ce service, mais peut donner une certaine autonomie de gestion au régisseur. Selon le niveau de risque assuré par le délégataire, c'est une délégation de service public ou un marché.

Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée, gérance et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 (articles 38 à 47).

Principaux services publics

Services publics industriels et commerciaux	Services publics administratifs ou industriels et commerciaux selon le mode de financement	Services publics administratifs avec rémunération partielle sur l'utilisateur	Services publics administratifs avec gratuité pour l'utilisateur
<ul style="list-style-type: none"> •Adduction d'eau •Assainissement •Distribution publique d'électricité et de gaz •Abattoirs publics •Remontées mécaniques et télégraphiques •Réseaux de chaleur •Entrepôts frigorifiques publics •Parcs de stationnement publics •Service extérieur des pompes funèbres Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> •Elimination des déchets ménagers et assimilés •Halles, foires et marchés •Transports publics d'intérêt local Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> •Campings municipaux •Piscines et bains douches •Théâtres municipaux, maisons de la culture •Centres aérés, centres de loisirs, colonies de vacances •Crèches •Cantines scolaires •Concessions de cimetière Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> •Entretien des parcs publics, des plages et autres lieux publics •Gestion des centres d'information •Bibliothèques •Animation culturelle ou touristique Etc.

b) Les biens

1° Acquisition et aliénation des biens

Le conseil municipal décide de l'acquisition d'un bien, il en décide également l'aliénation. Il autorise par exemple la vente d'un bien du domaine privé ou le déclassement d'un bien du domaine public.

2° Administration des biens

Toutes les mesures de gestion ou d'administration sont prises par le conseil, que ce soit la mise en location d'un immeuble ou encore l'affectation d'un bien à un service public.

C - LES MOYENS FINANCIERS : LE BUDGET

Le budget est l'acte par lequel les recettes et les dépenses sont autorisées ; le voter et en contrôler l'exécution représentent donc un moyen important entre les mains du conseil municipal.

a) Le vote du budget

L'article L. 2312-1 du CGCT rappelle cette prérogative. Elle permet au conseil municipal de donner les moyens financiers rendant possible la mise en œuvre concrète de la politique municipale.

b) Le contrôle de l'exécution du budget

Le contrôle passe notamment par l'arrêté de comptes qui se concrétise par le vote du compte administratif. Celui-ci retrace point par point l'exécution du budget par le maire. Dans le même temps, le conseil municipal « entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs » (article L. 2121-31 du CGCT).