

Le procès-verbal falsifié d'une séance de conseil municipal. Entre inexistence et faux en écriture publique aggravé. Note sous T.A. La Réunion, 9 juillet 2015, Mme B. (n° 1400130)

Olivier Dupéré

► **To cite this version:**

Olivier Dupéré. Le procès-verbal falsifié d'une séance de conseil municipal. Entre inexistence et faux en écriture publique aggravé. Note sous T.A. La Réunion, 9 juillet 2015, Mme B. (n° 1400130). Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2016, pp.44-54. hal-01663780

HAL Id: hal-01663780

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-01663780>

Submitted on 24 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Inexistence – Conseil municipal – Procès-verbal – Faux

Tribunal administratif de Saint-Denis, 9 juillet 2015, *Mme B.*, req. n° 1400130

Olivier DUPÉRÉ

Le procès-verbal falsifié d'une séance de conseil municipal, entre inexistence et faux en écriture publique aggravé

Le célèbre arrêt *Rosan Girard* du Conseil d'État³ vient spontanément à l'esprit à la lecture du jugement rendu le 9 juillet 2015 par le tribunal administratif de La Réunion, relatif lui aussi à certaines manœuvres politiciennes éhontées dans un contexte d'élections municipales ultramarines.

Les faits de l'affaire sont très simples. À l'approche des élections municipales de mars 2014, le maire de la commune du Tampon a voulu annoncer la création d'un certain nombre d'emplois, en prévision d'une augmentation de

¹ « Décentralisation » in *Répertoire de droit administratif (Répertoire Béquet)*, Tome IX, P. Dupont, 1891, p. 473.

² CE, 6 décembre 2002, *Maciolak*, req. n° 239450, *AJDA*, 2003, n° 10, p. 492. V. J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et L. SERMET, « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2003, n° 5, p. 945.

³ CE, Ass., 31 mai 1957, *Rosan Girard*, Rec. p. 355.

l'activité des services municipaux pour la seule année 2014, année électorale donc. En ce sens, il a proposé au conseil municipal d'adopter une délibération permettant la création de ces emplois. Loin de se plier à ses *desiderata*, le conseil municipal s'est montré réticent lors de sa séance du 10 décembre 2013, à tel point que le maire a dû ajourner la discussion et *a fortiori* le vote relatif à cette proposition de délibération. Qu'à cela ne tienne : le procès-verbal de la séance a été rédigé de manière à indiquer clairement que le conseil municipal avait, non seulement débattu de la question, mais aussi adopté la délibération relative à la création d'emplois et, comble du sans-gêne, transmis par le maire au préfet de La Réunion au titre des articles L. 2131-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. S'apercevant rapidement de l'entourloupe, l'une des membres du conseil municipal du Tampon, Mme B. saisit le tribunal administratif de La Réunion d'un recours en déclaration d'inexistence dès le 10 février 2014. Dans son jugement du 9 juillet 2015, le tribunal administratif déclare « *nulle et de nul effet* » cette « délibération » du conseil municipal du Tampon, en se montrant particulièrement sensible à l'insoutenable légèreté de son être, comme l'aurait écrit un certain Milan Kundera.

Un point mérite d'être immédiatement relevé : c'est bien le contenu même du procès-verbal de la séance du conseil municipal qui était en cause, ce qui est tout sauf anodin. En effet, un tel procès-verbal « *a pour objet d'établir et de conserver les faits et décisions des séances du conseil municipal* »¹, de sorte que les mentions qui y figurent, par principe, font foi par elles-mêmes et doivent donc être tenues pour exactes², jusqu'à ce que le contraire soit prouvé à l'initiative d'un requérant³ et avec l'assistance éventuelle d'un juge instructeur⁴. En ce sens, un tel procès-verbal doit être distingué du registre des délibérations du conseil municipal, dont la tenue est obligatoire en vertu de l'article L. 2121-21 du Code général des collectivités territoriales, suivant les modalités draconiennes précisées par son article R. 2121-9 ainsi qu'un arrêté du 3 juillet 1970. En effet, il est de jurisprudence constante que les procès-verbaux peuvent très bien ne pas y être intégralement transcrits⁵ et, alors même que ce serait le cas, que seul le procès-verbal fait foi en cas de divergence vis-à-vis du registre ou d'un extrait de celui-ci⁶. Par ailleurs, le procès-verbal doit être distingué du compte-rendu de la séance qui, en application de l'actuel article L. 2121-25 du Code général des collectivités territoriales, doit faire l'objet d'un affichage dans les huit jours suivant cette dernière, car ce compte-rendu remplit une fonction différente : « *Principalement destiné à informer le public des décisions prises par le conseil municipal, cet affichage constitue aussi une formalité de publicité, nécessaire au déclenchement*

¹ Rép. Min. à QE Séant n° 01623, publiée dans le JO Sénat du 31/10/2013, p. 3166.

² CE, 26 novembre 1948, *Ourliac*, Rec. p. 443.

³ CE, 24 octobre 1934, *Menjou*, Rec. p. 949.

⁴ CE, 9 mai 1990, *Commune de Lavaur c/ Lozar*, req. n° 72 384, Rec. p. 115.

⁵ CE, 3 mars 1905, *Papot*, Rec. p. 218.

⁶ T.A. Paris, 6 février 1986, *Bodin*, Rec. TA 1987, n° 1.

des délais de recours contentieux à l'encontre des délibérations »¹. Toutefois, il est bien établi qu'un même document peut tenir lieu, simultanément, et quelle que soit sa dénomination, de procès-verbal et de compte-rendu².

Que retenir de ce jugement ?

On ne reviendra pas sur les effets juridiques de l'inexistence ainsi constatée. En l'espèce, la requérante a intenté un recours en déclaration d'inexistence avant l'expiration du délai de recours pour excès de pouvoir, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'évoquer plus avant le fait que l'inexistence d'une décision administrative constitue un moyen d'ordre public³, et qu'une telle décision peut être contestée par la voie de l'action ou de l'exception sans aucune condition de délai⁴. Par extension, l'on ne reviendra pas sur le fait qu'un acte inexistant est insusceptible de faire acquérir un droit quelconque à ses éventuels bénéficiaires, de sorte qu'ils peuvent être retirés à tout moment⁵.

C'est l'attitude du tribunal administratif dans le traitement de ce recours en déclaration d'inexistence qui retiendra notre attention. On relèvera sa détermination à ne pas se borner au simple constat d'une inexistence, mais à constater celle-ci de manière à condamner la falsification, par le maire de la commune du Tampon, du procès-verbal d'une séance du conseil municipal de celle-ci (I). Cette démarche se justifie par le souci du tribunal administratif, très informel certes, mais néanmoins indubitable, de solliciter le concours répressif des juridictions pénales en vue de punir cette falsification (II).

I.- La détermination du tribunal administratif à condamner la falsification, par le maire, du procès-verbal d'une séance du conseil municipal

Le jugement du tribunal administratif est *a priori* d'une simplicité désarmante, c'est-à-dire de nature à décourager toute entreprise de commentaire. Très laconiquement, le juge administratif constate l'inexistence d'une décision administrative dont le maire d'une commune soutenait qu'elle procédait de son adoption par le conseil municipal (A). Mais le jugement s'avère plus complexe qu'il n'y paraît, puisque son analyse permet de mettre en évidence la volonté du tribunal de préférer le constat d'une inexistence juridique à celui d'une inexistence matérielle, critiquable en elle-même d'un point de vue juridique, mais qui témoigne de la détermination des magistrats à condamner la falsification, par le

1 Rép. Min. à QE Séant n° 01623, publiée dans le JO Sénat du 31/10/2013, p. 3166.

2 CE, 5 décembre 2007, *Commune de Forcalqueiret*, req. n° 277 087).

3 Voir CE, 5 mai 1971, *Préfet de Paris et ministre de Paris*, Rec. p. 329.

4 Voir CE, 28 février 1986, *Commissaire de la République des Landes*, Rec. p. 50 ; et l'arrêt *Rosan Girard* précité.

5 Voir, par exemple : CE, 3 février 1956, *De Fontbonne*, Rec. p. 45.

maire, du procès-verbal de la séance du conseil municipal au cours de laquelle celui-ci aurait – d’après le maire – débattu de la décision administrative concernée avant de l’adopter (B).

A.- Le constat de l’inexistence d’une décision administrative soi-disant adoptée par le conseil municipal

Le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 10 décembre 2013 mentionnait que la création d’emplois dans le cadre d’un accroissement temporaire d’activités pour l’année 2014 avait été approuvée par ce conseil « *après en avoir débattu et délibéré à la majorité des suffrages exprimés* ».

Après avoir relevé la présence de cette mention dans ledit procès-verbal, le tribunal en souligne immédiatement la fausseté en ce qui concerne la délibération alléguée. S’appuyant sur le nombre, le caractère détaillé et – cela va sans dire – la concordance des attestations produites par des membres du conseil municipal présents lors de la séance concernée, le tribunal établit effectivement deux faits : d’une part, « *la délibération proposée par le maire sur cette question n’a pas été votée par une majorité des membres du conseil municipal* » ; d’autre part, « *le maire a en fin de compte déclaré l’affaire “reportée” à une séance ultérieure* ».

Ce faisant, le tribunal établit que la délibération ainsi mentionnée ne constitue qu’une pseudo-délibération, puisqu’il ne se réfère plus dès lors qu’à la « *“délibération” du 10 décembre 2013* ». Cependant, pour que « *cet acte soit déclaré nul et de nul effet* », le tribunal ne s’en tient pas là et opère une vérification supplémentaire : contrairement à ce que prétendait le maire, la « *“délibération” du 10 décembre 2013* » n’a fait l’objet d’aucun retrait.

De ces deux éléments, le tribunal déduit que cette « *“délibération”* » est affectée d’une « *grave illégalité* », celle-ci étant qui plus est de nature à justifier que cet acte soit déclaré nul et de nul effet », de sorte « *qu’il y a lieu d’accueillir les conclusions en ce sens présentées par Mme B.* ».

B.- La préférence contestable du tribunal pour le constat d’une inexistence juridique plutôt que matérielle

Si l’on prend en considération le fait que l’absence de retrait de la « *“délibération”* » ne détermine tout au plus que l’actualité de sa « *grave illégalité* » au moment où statue le tribunal, le jugement de ce dernier comporte un élément surprenant.

En effet, comment expliquer qu’un même constat, la fausseté de la mention relative à l’adoption d’une délibération dans le procès-verbal d’une séance de conseil municipal, détermine à lui seul et successivement : une première conclusion qui consiste à qualifier la délibération mentionnée de pseudo-

délibération, puis une seconde que constitue le relevé de la « *grave illégalité* » dont se trouve affectée la pseudo-délibération en question, puis cette troisième conclusion qui voit le tribunal qualifier cette « *grave illégalité* » comme étant de nature à faire relever la pseudo-délibération du domaine des actes nuls et de nul effet, et enfin la conclusion finale par laquelle il fait droit aux prétentions de la requérante en déclarant nulle et de nul effet la « *“délibération”* » ?

On ne conçoit *a priori* aucune difficulté dans l'attitude du tribunal en tant qu'il estime que la fausseté de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal justifie de qualifier cette délibération de « *“délibération”* », autrement dit de pseudo-délibération. Et pourtant, force est de constater que le tribunal ne tire pas de cette seule qualification cette conséquence pourtant classique d'après laquelle la délibération en question relève de la catégorie de ce que Prosper Weil appelait les « *actes inexistantes au sens littéral du mot, des actes absolument non formés* » qui « *faute d'un élément essentiel à leur formation, ne peuvent être considérés comme des actes juridiques, et donc encore moins comme des actes administratifs* »¹, et dont il jugeait typiques des « *délibérations du conseil municipal que le maire, sûr de son conseil, a couchées lui-même sur le registre sans qu'il y ait eu au préalable de réunion ou de délibération du conseil* »². C'est du reste cette approche que le Conseil d'État a de nouveau retenue en une affaire similaire jugée en 1990³, suivant l'interprétation des auteurs des *grands arrêts de la jurisprudence administrative*⁴.

En revanche, force est d'être dubitatif à l'égard de l'attitude du tribunal lorsqu'il estime que, de la fausseté de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal, découle une « *grave illégalité* » affectant la pseudo-délibération. On aura reconnu, à l'évocation de cette « *grave illégalité* », l'hypothèse de « *l'inexistence juridique* », celle selon Prosper Weil des « *actes juridiquement formés, mais entachés de vices tels qu'ils doivent être regardés comme juridiquement inexistantes et non plus comme simplement susceptibles d'une annulation pour excès de pouvoir* », la première hypothèse impliquant « *une véritable dénaturation de l'acte [qui] le soustrait à la compétence exclusive des juridictions administratives* » alors que la seconde « *n'enlève pas rétroactivement à l'acte son caractère administratif* »⁵. L'inexistence juridique, ainsi, ne peut frapper que des « *actes juridiquement formés* », ce qui n'est certainement pas le cas en l'espèce de la pseudo-délibération – autrement dit, un acte matériellement inexistant – constatée par le tribunal lui-

¹ P. WEIL, « Une résurrection : la théorie de l'inexistence en droit administratif », *D.*, 1958, Chron. n° IX, p. 49-56, spéc. p. 50.

² *Idem*, note 6.

³ CE, 9 mai 1990, *Commune de Lavaur c/ Lozar*, req. n° 72 384, Rec. p. 115.

⁴ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ. B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 19^e éd., 2014, spéc. p. 466.

⁵ *Idem*, spéc. p. 50.

même. Le constat de cette « *grave illégalité* » par le tribunal apparaît donc bancal : tout se passe comme si les magistrats administratifs, face à l'impossibilité logique de contrôler la légalité d'une pseudo-délibération tout juste constatée, avaient avancé sous le couvert de cette dernière dans l'intention de faire le procès du procès-verbal et celui de son auteur.

On ne peut être que plus dubitatif encore de voir le tribunal préciser que cette « *grave illégalité* » est « *de nature à justifier que cet acte soit déclaré nul et de nul effet* », pour accueillir les conclusions de la requérante. En effet, c'est bien une inexistence juridique que tient ainsi à constater le tribunal, alors qu'on a montré l'imperfection de cette qualification en l'espèce, quand le constat d'une inexistence matérielle semblait aussi aisé qu'irréprochable du point de vue de la logique juridique. À un constat qui aurait été sec, neutre et juridiquement irréprochable de l'inexistence matérielle de la délibération contestée, le tribunal a ainsi préféré un raisonnement plus développé et juridiquement contestable pour marquer qu'il condamne fermement le maire pour son geste : la falsification du procès-verbal d'une séance du conseil municipal. Cette attitude montre que le tribunal, qui a certes statué sur le seul terrain du droit administratif, semble l'avoir fait dans une perspective particulière : celle du droit pénal. En d'autres termes, la prise en considération du droit pénal applicable en l'occurrence semble bien avoir influencé le tribunal dans le choix du type d'inexistence à constater en l'espèce, ce qui relève d'un mode très spécifique des relations entre le droit pénal et le droit administratif.

II.- La sollicitation informelle, par le tribunal, du concours répressif de la juridiction pénale en vue de punir la falsification du procès-verbal de la séance du conseil municipal

Les motifs retenus par le tribunal, à la vérité, semblent moins destinés à justifier la déclaration d'inexistence finalement prononcée par le juge, que sa décision de notifier son jugement au préfet de La Réunion ainsi, surtout, qu'au procureur de la République territorialement compétent. Après avoir ordonné la notification du jugement aux parties à l'instance, l'article 3 du dispositif précise effectivement que « *Copie en sera adressée au préfet de La Réunion et au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Pierre* ». Si l'information du préfet semble d'abord et avant tout se justifier en l'espèce par le fait qu'il a été destinataire du procès-verbal falsifié, au titre du régime de la transmission des actes des autorités communales prévu par les articles L. 2131-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, l'information du procureur de la République se justifie par le fait que cette falsification correspond d'évidence à une infraction pénale particulièrement grave et donc spécialement susceptible de justifier que celui-ci déclenche l'action publique à cet égard (A). L'appel ainsi fait aux juridictions pénales, en vue d'assurer la répression d'un faux en écriture

publique aggravé qui semble bien constitué en l'espèce, interroge quant à l'adéquation du droit administratif pour lutter contre ce type de falsifications (B).

A.- Le constat d'une inexistence juridique : un moyen d'inciter à la répression pénale de l'usurpation de la compétence du conseil municipal

Le tribunal administratif insiste en l'occurrence sur le fait que la falsification de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal, par le maire de la commune concernée, falsification qui détermine l'inexistence juridique de cette délibération, a abouti à ce que ce dernier usurpe la compétence du conseil municipal en question. C'est pourquoi le tribunal tient à citer, en tête du raisonnement analysé ci-dessus, l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales en tant qu'il précise que « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune [...]* ». Or, cette perspective est identique à celle dans laquelle les juridictions pénales appliquent, à des faits similaires, la qualification criminelle de faux en écriture publique par une personne dépositaire de l'autorité publique. En adressant au procureur de la République une copie de son jugement, le tribunal semble donc bien exprimer son vœu de voir des poursuites pénales engagées à l'encontre du maire falsificateur.

La falsification de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal, incontestablement, est constitutive d'un « *faux* » au sens de l'article 441-1 du Code pénal, qui définit ce dernier comme « *toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques* », et le punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. En effet, une jurisprudence criminelle constante considère que tout extrait du registre des délibérations d'un conseil municipal constitue un « *acte par lequel le maire, sous la foi de sa signature, atteste que tel jour, le conseil municipal s'est réuni et a pris telle décision engageant la commune* », de sorte que toute falsification doit être qualifiée de « *faux* » au sens de cette disposition¹. Or, ce qui est valable pour un extrait de délibérations, produit par le maire à partir du procès-verbal de la séance au cours de laquelle le conseil municipal a adopté une soi-disant délibération, l'est *a fortiori* pour ce procès-verbal même.

La falsification de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal, tout aussi incontestablement, constitue un faux aggravé car « *commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique* » au sens de

¹ Cass. Crim., 13 avril 2005, n° 05-80.938 (approuvant les termes d'un arrêt rendu par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Riom).

l'article 441-4 du Code pénal, passible de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. En effet, il est de jurisprudence constante que les extraits du registre des délibérations d'un conseil municipal « *constituent à l'évidence, et sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur leur qualification administrative d'acte confirmatif ou d'acte réglementaire, des écritures publiques dont la falsification tombe sous le coup de l'article 441-4 du Code pénal* »¹. Or, là encore, ce qui est valable pour un extrait de délibérations, produit par le maire à partir du procès-verbal de la séance au cours de laquelle le conseil municipal a adopté une soi-disant délibération, l'est *a fortiori* pour ce procès-verbal même.

La falsification de la mention relative à l'adoption d'une délibération dans le procès-verbal d'une séance de conseil municipal, tout aussi incontestablement, constitue plus précisément en dernière analyse un faux en écriture publique aggravé lorsqu'elle est commise par le maire, autrement dit « *par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission* » au sens de l'article 441-4 du Code pénal : il s'agit alors d'un crime passible de quinze ans d'emprisonnement et 225 000 euros d'amende. À ce titre, la jurisprudence criminelle insiste sur le fait que maire, alors, se rend coupable ni plus ni moins d'usurper la compétence du conseil municipal, usurpation dont l'importance ne saurait être atténuée en invoquant *a posteriori* et de quelque manière que ce soit l'existence d'une délégation au sens de l'article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales, ou l'existence de fait d'une information voire d'un consentement du conseil municipal à l'action que le maire a entreprise en se prévalant du faux².

B.- L'appel aux juridictions pénales : le droit administratif, un droit suffisamment armé contre la falsification des procès-verbaux des séances d'un conseil municipal ?

La référence du tribunal à l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales, en tant qu'il précise que « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune [...]* », doit donc manifestement être interprétée dans la perspective qui est celle – classique – de la jurisprudence criminelle : ainsi, l'usurpation concerne la compétence dont l'objet est celui de la décision administrative déclarée inexistante. En réalité, l'usurpation de compétence se dédouble, d'une manière que le droit administratif peine visiblement encore à saisir.

¹ *Idem.*

² *Idem.* Sur ce dernier point, la cour d'appel avait tenu à rappeler à l'accusé qu'« *en démocratie, une décision d'un conseil municipal doit être prise après inscription à l'ordre du jour d'une séance, permettant ainsi à chacun de s'informer avant la discussion et après un débat au cours duquel les opposants au projet peuvent produire des arguments susceptibles de faire évoluer l'opinion de ceux qui s'y étaient montrés préalablement favorables* ».

En effet, l'établissement du procès-verbal des séances du conseil municipal constitue une compétence de ce dernier, qu'usurpe le maire dans l'hypothèse où il y inscrit ou en extrait une soi-disant délibération de celui-ci. C'est ce qui découle des actuels articles L. 2121-15 et L. 2121-23 du Code général des collectivités territoriales (anciens articles L. 121-14 et L. 121-18 du Code des communes), en tant qu'ils prévoient respectivement que : « *Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire./Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances, mais sans participer aux délibérations* » ; « *Les délibérations [...] sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer* ». En effet, la jurisprudence administrative considère qu'il « *résulte de l'article L.121-14 précité du code des communes que le procès-verbal des délibérations est rédigé par le secrétaire de séance ou, sous son contrôle, par les auxiliaires désignés à cette fin par le conseil municipal et qu'il est ensuite approuvé par les conseillers municipaux présents à la séance, qui doivent, en vertu de l'article L.121-18 du code, signer les délibérations* »¹.

Or, cette deuxième usurpation de compétence semble bien n'avoir jamais été relevée par une quelconque juridiction administrative. La compétence du conseil municipal pour établir le procès-verbal de ses séances a été systématiquement évoquée en jurisprudence pour souligner la particulière étendue de son pouvoir discrétionnaire s'agissant des conditions de cet établissement : « *Sous réserve de la mention des motifs, pour lesquels des conseillers municipaux n'auraient pas signé le procès-verbal, les conseils municipaux sont maîtres de la rédaction du procès-verbal de leurs séances* »², dès lors que ce dernier fait « *apparaître la nature de l'ensemble des questions abordées au cours de la séance* »³ ; il a par ailleurs été jugé, en ce qui concerne la forme du procès-verbal, que ne constitue pas un acte administratif, et n'est donc pas contestable devant le juge administratif, une décision du conseil municipal dont l'objet unique est de préciser les conditions de présentation des procès-verbaux des séances du conseil municipal⁴. La raison en est simple : le contentieux administratif ne connaît en principe de recours que contre des décisions administratives (actuel article R. 421-1 du Code de la justice administrative), ce que n'est assurément pas un procès-verbal en lui-même puisque son seul objet est « *d'établir et de conserver les faits et décisions des séances du conseil municipal* » (dans la mesure où le juge administratif est saisi d'un recours en excès de pouvoir ou en déclaration d'inexistence directement dirigé contre le procès-verbal d'une séance de conseil

¹ CE, Sect., 10 février 1995, *Commune de Coudekerque-Branche*, req. n° 147 378, Rec. p. 67.

² CE, 3 mars 1905, *Papot*, Rec. p. 218.

³ CE, 27 avril 1994, *Commune de Rance*, req. n° 145 597, Rec. p. 824.

⁴ CE, 18 novembre 1987, *Marcy*, req. n° 75 312, Rec. p. 371.

municipal, il refuse donc de statuer sur celui-ci¹). Cette raison justifie que seul soit relevé le premier type d'usurpation de compétence.

Faut-il pour autant attendre un éventuel déféré préfectoral ou un autre recours juridictionnel de fond contre une pseudo-délibération, pour que la falsification du procès-verbal d'une séance de conseil municipal soit établie et sanctionnée sur le terrain du droit administratif? Pour une inexistence évidente, le délai de jugement de seize mois observé en l'espèce semble bien long, sans paraître toutefois déraisonnable au regard des standards issus de la jurisprudence *Magiera*². Une tierce voie, ciblant spécifiquement la deuxième usurpation de compétence évoquée ci-dessus, aurait été possible – et préférable par sa plus grande rapidité et sa plus grande efficacité potentielle. Il s'agit du référé prévu par l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, suivant lequel : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». D'une part, la requérante aurait pu en l'espèce demander au tribunal d'ordonner au conseil municipal, éventuellement sous astreinte, la correction du procès-verbal en tant qu'il comportait la fausse mention de l'adoption, par lui, d'une délibération relative à la création d'emplois. Constatant l'inexistence de cette délibération, le tribunal n'aurait eu aucun mal à considérer que la mesure demandée était insusceptible de « *faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* », et en même temps évidemment « *utile* » dans la mesure où elle aurait permis d'éviter toute manœuvre trompeuse du maire en direction d'autres personnes publiques (l'État, par exemple) ou privées (par exemple, les personnes susceptibles de candidater aux emplois dont la création a soi-disant été autorisée par le conseil municipal). D'autre part, la condition relative à l'urgence aurait été remplie, dans la mesure où l'on aurait pu transposer à l'espèce une jurisprudence développée à propos de cette même condition, dans le cadre du référé-suspension, au sujet des actes préalables aux opérations des concours de recrutement des agents publics. Cette jurisprudence admet très facilement le caractère d'urgence de l'intervention du juge administratif des référés, en raison de « *l'intérêt qui s'attache à ce qu'il puisse être remédié par l'autorité administrative dans les meilleurs délais aux irrégularités susceptibles d'affecter le déroulement d'un concours de recrutement d'agents publics* »³. Si « *l'urgence de l'article L. 521-3 comporte des nuances par rapport à celle des articles L. 521-1 et L. 521-2* »⁴, aucune de celles-ci ne semble s'opposer à la transposition susmentionnée. Statuant en urgence, le tribunal administratif aurait ainsi pu relever l'inexistence en question bien avant d'être en mesure de statuer sur le recours au fond. Par ailleurs, l'inexistence était tellement

¹ CE, 9 mai 1990, *Commune de Lavour c/ Lozar*, req. n° 72 384, Rec. p. 115.

² CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, Rec. p. 248.

³ CE, réf., 6 juillet 2001, *Conseil national de l'ordre des médecins*, req. n° 235 050, Rec. p. 334.

⁴ J.-C. BONICHOT, P. CASSIA, B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2014, 1400 p., spéc. p. 342 et s.

flagrante en l'espèce que se trouvait également remplie la condition jurisprudentielle tenant à l'absence de contestation sérieuse¹ ; dans le cas contraire, il aurait été sage de doubler le référé « mesures-utiles » d'un recours pour excès de pouvoir assorti d'un référé-suspension², sachant qu'un acte inexistant peut en tout état de cause être suspendu sur ce fondement³. Enfin, une ordonnance de référé à vocation ainsi correctrice aurait très bien pu être transmise par le tribunal administratif au Procureur de la République, afin d'inciter à la répression pénale de la manœuvre inadmissible du maire concerné, et des poursuites auraient ainsi pu être engagées elles aussi très rapidement à ce titre.

Jamais, à notre connaissance, le référé « mesures utiles » n'a été employé de telle manière. Un tel usage pourrait, à notre sens, faciliter et accélérer considérablement la reconnaissance et la répression des atteintes à la foi publique, dont on ne saurait trop souligner les enjeux au sein de nos sociétés malmenées par l'ignorance et la tentation du « tous pourris ! ».

¹ CE, Sect., 18 juillet 2006, *Elissondo Labat*, Rec. p. 369.

² En effet, tenter un seul recours en déclaration d'inexistence peut, si le juge administratif refuse de reconnaître la présence d'une telle irrégularité, aboutir à laisser perdurer dans l'ordre juridique un acte administratif manifestement illégal. Voir, par exemple : CE, 28 septembre 2016, *Association Anticor*, req. n° 399 173.

³ CE, 26 janvier 2007, *Commune de Neuville-sur-Escaut*, Rec. p. 1009.

⁴ Article 1.b, directive 2001/23/CE du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.