REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR

19 AOUT 1997

Direction générale de l'Administration
Direction de l'administration territoriale
et des affaires politiques
Sous-direction des affaires politiques
et de la vie associative

Direction générale des collectivités locales
Sous-Direction des compétences et des institutions locales
Bureau des Structures Territoriales
CIL/2 - AB/FPC ☎ 40.07.23.08
Affaire suivie par Mme BROSSEAU

CIRCULAIRE N° INTA9700135C

Le ministre de l'Intérieur

à

Mesdames et Messieurs les préfets

OBJET : Conditions de mise en place et de fonctionnement d'une délégation spéciale.

Cette circulaire a pour but de rappeler les conditions de création et de fonctionnement d'une délégation spéciale. Ces dispositions annulent et remplacent celles des circulaires n° 53 du 14 février 1950, n° 177 du 9 mai 1951, n° 228 du 5 avril 1962 et n° 69-297 du 13 juin 1969. Vous trouverez en annexe un modèle d'arrêté préfectoral portant institution d'une délégation spéciale.

I) CONDITIONS DE CREATION D'UNE DELEGATION SPECIALE.

A) CAS DE CONSTITUTION D'UNE DELEGATION SPECIALE.

L'article L. 2121-35 du code général des collectivités territoriales dispose que : « en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions ».

Les conditions indiquées ne sont pas cumulatives : il n'est pas nécessaire en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice de constater que le conseil ne peut être constitué.

Les deux premières hypothèses n'appellent pas de commentaires particuliers. Il est à noter que l'annulation du décret de dissolution entraînera par voie de conséquence celle de l'arrêté de nomination de la délégation spéciale (Conseil d'Etat, 27 mars 1914, Hugot).

Le cas de l'annulation devenue définitive de l'élection des membres du conseil municipal a été ajouté aux précédents par la loi n° 75 du 22 juillet 1961. Le rapporteur avait commenté la réforme comme suit au Sénat : « Le projet entend éliminer immédiatement tout conseil municipal

dont l'élection de tous les membres est définitivement annulée et lui retirer ainsi les armes prohibées, mais fort efficaces, pour la très prochaine compétition électorale ».

L'annulation n'est considérée comme devenue définitive qu'une fois les délais d'appel expirés. Pour les jugements des tribunaux administratifs, il convient donc de laisser s'écouler un délai d'un mois à compter de la notification du jugement aux parties après s'être assuré de cette notification auprès du greffe du tribunal administratif.

Il n'y a pas lieu de nommer une délégation spéciale si l'élection de la majorité seulement des conseillers municipaux a été annulée : il convient alors de compléter le conseil par de nouvelles élections (Conseil d'Etat, 8 janvier 1957, Verdalle). Il suffit qu'il reste un seul conseiller en fonction pour que soit justifié le refus de nommer une délégation spéciale (Conseil d'Etat, 21 novembre 1969, élections municipales de Cauro).

Par ailleurs, un autre cas peut être signalé : celui de la suspension, en cas de manoeuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularité dans le déroulement du scrutin, par le tribunal administratif de l'ensemble des conseillers municipaux dont l'élection a été annulée (article L. 250-1 du code électoral). C'est le seul cas où l'appel devant le Conseil d'Etat n'est pas suspensif, celui-ci devant rendre sa décision dans les trois mois.

B) DELAI DE CONSTITUTION D'UNE DELEGATION SPECIALE.

La nomination de la délégation spéciale doit intervenir dans les huit jours à compter de la dissolution, , de l'annulation définitive des élections, de l'acceptation de la démission ou de la constatation de l'impossibilité de constituer le conseil municipal (article L 2121-36 du code général des collectivités territoriales). Toutefois, la méconnaissance de ce délai ne suffit pas à elle seule à vicier la régularité de l'arrêté préfectoral. Il en est ainsi que cet arrêté intervienne après (Conseil d'Etat, 29 mai 1974, Hoarau) ou avant l'expiration de ce délai (Conseil d'Etat, 12 janvier 1912, Mondolini : pour une délégation spéciale entrée en fonction avant la publication au journal officiel de la dissolution du conseil municipal).

Les actes accomplis après l'expiration du délai de huitaine et avant l'installation d'une délégation spéciale sont valables, en particulier ceux du maire, officier d'état-civil.

C) REGLES RELATIVES A LA DESIGNATION DES MEMBRES DE LA DELEGATION SPECIALE.

1) Nombre.

Il est fonction de la taille de la commune. Il est de trois dans les communes de 35 000 habitants et moins et peut être porté jusqu'à sept dans les communes dont la population est supérieure. Le seuil de population s'apprécie en fonction du chiffre figurant à la colonne f du tableau 3 intitulé « population des communes » des fascicules départementaux de l'INSEE.

Ce nombre est fixé en fonction de la population recensée lors du dernier scrutin : si une variation de la population intervenue depuis lors conduit à ce que le nombre des conseillers municipaux à élire diffère de celui du conseil municipal sortant, cela n'a pas d'incidence sur le nombre de membres de la délégation spéciale (Conseil d'Etat, 10 mars 1864, Darnaud).

2) Choix.

La composition de la délégation spéciale ne fait l'objet d'aucune disposition législative ou réglementaire spécifique. En vertu du décret n° 69-565 du 12 juin 1969, la nomination est effectuée non plus par décret mais par arrêté préfectoral.

La loi est muette sur les conditions que doivent remplir les délégués. En raison des travaux préparatoires de la loi, il est très généralement admis qu'ils doivent remplir les conditions d'éligibilité aux fonctions municipales. Cependant, de par la nature des pouvoirs restant aux délégations spéciales, il peut être considéré qu'il n'y a pas d'inconvénient à choisir certains de ses membres parmi des fonctionnaires normalement inéligibles à raison de leurs fonctions.

Il convient de rappeler le primat de l'exigence de neutralité politique dans la désignation des membres d'une délégation spéciale, comme les circulaires précédentes le soulignent :

- la circulaire n° 53 du 14 février 1950 précisait que « deux solutions peuvent être envisagées : ou bien ne désigner que des personnalités apolitiques ou bien nommer des électeurs pouvant être rangés sous une étiquette politique (il y a lieu alors de tenir compte de la composition du dernier conseil élu) mais à la condition qu'ils soient absolument en dehors de la politique active »;

- mais compte tenu du faible nombre de membres de la délégation, trop restreint pour garantir son caractère représentatif, et des difficultés pratiques constatées lors du recours à la seconde hypothèse évoquée, les circulaires suivantes n° 177 du 9 mai 1951 et n° 69-297 du 13 juin 1969 recommandent de rechercher des personnalités considérées comme neutres. A cet effet, en l'absence de personnalités locales ayant l'autorité et la compétence nécessaires, seront nommés des fonctionnaires retraités ou en activité de service (sous réserve, dans cette dernière hypothèse, de l'avis de leur chef de service).

Par ailleurs, rien ne s'oppose à la désignation d'une même personne en qualité de membre de plusieurs délégations spéciales. Enfin, il est préférable que les membres de la délégation spéciale ne soient pas choisis parmi les membres du conseil municipal dissous même si cela n'est pas interdit par la jurisprudence (Conseil d'Etat, 17 juin 1931, Boittet; 3 avril 1968, Papin).

La délégation spéciale élit au scrutin secret et à la majorité de ses membres son président et, s'il y a lieu, son vice-président lors de sa première réunion présidée généralement par le plus âgé des membres de la délégation. Il vaut mieux fixer cette première réunion dans les délais les plus brefs après la publication de l'arrêté de désignation des membres de la délégation spéciale.

D) FIN DES FONCTIONS DE LA DELEGATION SPECIALE.

L'article L. 2121-39 du code général des collectivités territoriales indique que les fonctions de la délégation spéciale cessent lorsque le conseil municipal est reconstitué, c'est à dire lors de la proclamation des résultats des élections le soir du scrutin. C'est le président de la délégation spéciale qui est chargé d'effectuer cette proclamation.

L'élection du nouveau conseil municipal doit intervenir dans les deux mois (sauf à moins de trois mois du renouvellement général des conseils municipaux pour éviter la tenue de deux élections successives dans des délais très rapprochés). Ce délai de deux mois part pour une dissolution de la date de parution au journal officiel du décret de dissolution et en cas de démission de tous les membres du conseil de la date de la dernière démission.

Les pouvoirs de la délégation spéciale ne peuvent être prolongés que si, lors des élections municipales, aucun électeur ne se présentait et si aucun conseiller n'était élu.

Les fonctions de président et de vice-président prennent fin dès l'installation du nouveau conseil, c'est à dire à l'ouverture de la première séance.

II) FONCTIONNEMENT DE LA DELEGATION SPECIALE.

A) STATUT DES MEMBRES DE LA DELEGATION SPECIALE.

Le statut des membres de la délégation spéciale est celui des conseillers municipaux (Conseil d'Etat, 10 juillet 1957, Prosperi).

Le président et les membres de la délégation spéciale ont droit au versement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux dans les conditions définies par l'article L 2123-18 du code général des collectivités territoriales.

Le versement d'indemnités de fonction à leur profit selon les taux maximaux applicables respectivement au maire et aux adjoints est prévu par les articles L. 2123-20, L. 2123-23 et L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales. Les membres de la délégation faisant fonction d'adjoints peuvent prétendre à des indemnités de fonction à condition d'être titulaires de délégations de fonctions accordées par le président. Les délégations spéciales, à l'instar des conseils municipaux, sont habilitées à décider de l'attribution d'indemnités de fonctions à leurs présidents et membres faisant fonction d'adjoints.

Le président et les membres de la délégation spéciale bénéficient des mêmes garanties que le maire et les conseillers municipaux en ce qui concerne la réparation par la commune des conséquences des accidents dont ils peuvent être victimes dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Par ailleurs, ils peuvent se présenter aux élections municipales suivantes car ils ne sont pas inéligibles à raison de leurs fonctions de délégués spéciaux. Néanmoins, dans ce cas, le préfet, si les intéressés n'ont pas démissionné d'eux mêmes, peut les remplacer. (réponse à la question écrite n° 19127 du 23 octobre 1989, publiée au Journal officiel du 25 décembre 1989).

B) ATTRIBUTIONS.

Les pouvoirs de la délégation spéciale sont définis de manière « négative » et « limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente ». Les actes adoptés ne doivent avoir pour objet que d'assurer la continuité des services publics et de préparer le scrutin de manière impartiale.

1) Attributions propres au président de la délégation spéciale.

En application de l'article L. 2121-36, le président de la délégation spéciale exerce les attributions du maire. Il le supplée dans ses attributions liées à la bonne marche des services publics communaux, aux pouvoirs de police et aux fonctions exercées en qualité d'agent de l'Etat.

Ainsi, le président de la délégation spéciale devient officier d'état civil de plein droit aux lieu et place du maire. A ce titre, il peut par exemple célébrer les mariages.

Dans cet esprit, le président de la délégation spéciale remplace également le maire dans les différentes instances ou organismes dans lesquels celui-ci est membre ou président de droit. Tel est le cas par exemple pour la présidence du conseil d'administration d'un établissement public d'hospitalisation ou du conseil communal d'action sociale où le vice-président n'est appelé à remplacer le maire qu'en cas d'absence. L'emploi de ce terme ne vise qu'un défaut de présence momentané mais non l'hypothèse de la vacance dont le caractère définitif justifie la mise en place de la délégation spéciale.

Le président de la délégation spéciale et à défaut le vice-président est également chargé à l'issue des élections de convoquer le nouveau conseil municipal pour procéder à l'élection du maire et des adjoints. Une convocation émanant du premier conseiller élu serait nulle et entraînerait l'annulation de l'élection (Conseil d'Etat, 26 mars 1909, Bénéjacq ; 12 mars 1926, d'Arcier). La convocation doit être effectuée dans les formes et les délais prévus selon la taille de la commune par les articles L. 2121-10, L. 2121-11 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

Les membres de la délégation spéciale faisant fonction d'adjoints se voient reconnaître les mêmes prérogatives que ceux-ci.

Ils peuvent être amenés à exécuter les décisions valablement prises par le conseil municipal.

2) Attributions de la délégation spéciale.

a) Dans les établissements publics de coopération intercommunale, il faut tenir compte de la situation de chaque délégué : en toute hypothèse, les délégués non membres du conseil municipal continuent à siéger. Pour les délégués membres du conseil municipal, il convient de distinguer selon les catégories d'établissements :

- pour les syndicats et les districts, il suffit d'être éligible à un quelconque conseil municipal pour pouvoir être désigné comme délégué : les conseillers municipaux qui perdent cette qualité mais qui restent éligibles à un conseil municipal peuvent continuer de siéger;

- pour les communautés de communes, il est nécessaire d'être éligible au conseil municipal d'une des communes membres : les conseillers municipaux qui perdent cette qualité mais qui restent éligibles à un conseil municipal de la communauté peuvent continuer de siéger;

- pour les communautés urbaines et les communautés de villes, il ne peut être fait appel à des personnes extérieures au conseil municipal que si celui-ci ne compte pas assez de membres. Dans ce cas, les délégués membres du conseil municipal ne peuvent siéger.

Dans les autres organismes extérieurs, on considère que le mandat des délégués du conseil municipal est prorogé jusqu'à désignation de nouveaux délégués dans la mesure où la qualité de conseiller municipal n'est pas requise.

b) En matière financière, les pouvoirs de la délégation spéciale sont régis par l'article L. 2121-38 du code général des collectivités territoriales qui indique que : « En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public ».

Le budget primitif ne peut être voté par la délégation spéciale. Pour tenir compte de cette interdiction, deux situations peuvent intervenir :

- la délégation spéciale a été mise en place après que la collectivité se soit dotée d'un budget : le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes s'effectueront sur la base des crédits inscrits à ce budget;

- la délégation spéciale a été mise en place avant l'adoption du budget : deux cas doivent être distingués :

* entre le ler janvier et le délai fixé par les articles L. 1612-2 et 1612-3 : le budget de référence sera celui de l'exercice précédent conformément aux dispositions de l'article L. 1612-1 premier et deuxième alinéa. Il convient de rappeler que ne sont ici concernées que les recettes et dépenses de la section de fonctionnement, ainsi que les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant soit le vote du budget par la nouvelle assemblée délibérante soit le règlement d'office du budget par le préfet dans le cadre de l'article L. 1612-2.

* au-delà de ce délai et après application par le préfet de la procédure prévue à l'article L. 1612-2, le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes seront faits dans la limite des crédits inscrits au budget réglé d'office.

c) autres cas :

Pour la signature d'une convention, si le conseil municipal avait préalablement accepté les termes de la convention à l'origine de l'engagement financier de la commune et autorisé le maire à la signer, le président de la délégation spéciale peut signer cet acte même si celui-ci engage les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice à condition qu'un retard dans sa conclusion soit de nature à remettre en cause l'opération décidée par le conseil municipal. En effet, le fait que le défaut de signature puisse remettre en cause la réalisation de l'opération est la meilleure preuve de l'urgence de la décision.

La souscription d'un emprunt est exclue : en effet, il ne s'agit pas d'une mesure d'exécution mais d'une décision qui ne peut être prise par l'organe exécutif que dans le cadre d'une délégation d'attribution accordée par le conseil municipal au maire, délégation qui n'est pas transmissible au président de la délégation spéciale.

En cas d'élections au Sénat dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale, les délégués et suppléants sont désignés par l'ancien conseil municipal convoqué spécialement par le président de la délégation spéciale (article L. 290 du code électoral).

Lors de la tenue des scrutins qui interviennent pendant que la délégation spéciale est en place, le président et les membres de la délégation spéciale peuvent présider les bureaux de vote (Conseil d'Etat, 5 décembre 1990, élections municipales de Solaro) quand bien même ils ne seraient pas électeurs dans la commune. On rappellera qu'en principe, en vertu de l'article R 43 du code électoral et de la jurisprudence du Conseil d'Etat la présidence des bureaux de vote est assurée par le maire et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. Toutefois, eu égard au nombre réduit des membres que comporte la délégation spéciale, le président peut nommer à la présidence des bureaux de vote des électeurs, cette pratique n'étant pas de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin.

*

* *

Telles sont les principales règles à observer, telles que fixées par les textes mais aussi par la jurisprudence. Toutefois, compte tenu du caractère peu abondant de celle-ci, les indications ci-dessus sont bien évidemment données sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes.

Pour le ministre et par délégation,
le préfet
directeur de l'administration territoriale
et des affaires politiques

Pierre DARTOUT

Le directeur général
des collectivités locales

Michel THENAULT

MODELE D'ARRETE INSTITUANT UNE DELEGATION SPECIALE.

	1er cas : dissolution d'un conseil municipal	**2ème cas : démission de tous les membres en exercice du conseil municipal**	**3ème cas : annulation devenue définitive de l'élection de tous les membres du conseil municipal**	**4ème cas : impossibilité de constituer le conseil municipal**
VISAS	Vu les articles L 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales, Vu le décret n°... du ... portant dissolution du conseil municipal de la commune de ...,	Vu les articles L 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales,	Vu les articles L 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales, <u>Si annulation par un jugement du tribunal administratif</u> : Vu le jugement du tribunal administratif de ... en date du ... annulant les opérations électorales auxquelles il a été procédé le ... dans la commune de ... , Vu l'article R 123 du code électoral, <u>Si annulation par une décision du Conseil d'Etat</u> : Vu la décision du Conseil d'Etat en date du ... annulant les opérations électorales auxquelles il a été procédé le ... dans la commune de ... ,	Vu les articles L 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales, <u>Si suspension par un jugement du tribunal administratif :</u> Vu l'article L 250-1 du code électoral, Vu le jugement du tribunal administratif de ... en date du ... annulant les opérations électorales auxquelles il a été procédé le ... dans la commune de ... et suspendant l'ensemble des conseillers municipaux de la commune,
CONSIDERANTS	Néant	Considérant que tous les membres en exercice du conseil municipal de la commune de ... ont donné leur démission (la date de la dernière démission reçue peut être indiquée)	<u>Si annulation par un jugement du tribunal administratif</u> : Considérant que le jugement susvisé est devenu définitif	Considérant l'impossibilité de constituer un conseil municipal dans la commune de ... ,
DISPOSITIF	Article 1er : il est institué une délégation spéciale dans la commune de ... Article 2 : elle est composée de : nom et prénoms des membres de la délégation spéciale (les qualités, domicile et autres renseignements relatifs aux membres de la délégation spéciale peuvent être donnés à titre indicatif). <u>Observation</u> : En aucun cas ne peuvent figurer les noms du président et éventuellement du vice-président, qui doivent être élus après la nomination de la délégation.			