



NOTE TECHNIQUE N°2

Suivie par Bénédicte BERTHALON

Tel : 04 32 44 89 36

@ : assistancejuridique@cdg84.fr

La dématérialisation de la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements

Fondement juridique

Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements

Décret d'application n° 2021-1311 du 7 octobre 2021

En bref

L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, et le décret n° 2021-1311 du même jour pris pour son application, apportent d'importantes modifications aux règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation de l'ensemble des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Application dans le temps

La réforme est entrée en vigueur le **1^{er} juillet 2022**. A compter de cette date, la dématérialisation devient le mode de publicité **de droit commun**.

Par dérogation, avant le 1^{er} juillet, les communes de moins de 3 500 habitants, les syndicats de communes et les syndicats mixtes pouvaient choisir entre **l'affichage, la mise à disposition en version papier ou la publication électronique**, en délibérant expressément sur ce choix.

A défaut de délibération au 1^{er} juillet 2022, les actes concernés par la réforme seront **obligatoirement publiés par voie électronique**.

→ **En pratique** : Il faut recenser les communes qui ont pris une délibération avant le 1^{er} juillet et celles qui ne l'ont pas fait.

/!\ Pour les communes qui auraient pris une délibération afin d'exercer ce droit d'option, **l'assemblée délibérante peut modifier ce choix à tout moment**.

Ces dispositions s'appliquent également aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes fermés (art. L. 5211-3 et L. 5711-1 du CGCT).

■ Enjeux

La publicité des actes des collectivités est une étape à **part entière** de l'adoption des actes par les collectivités territoriales. Elle est essentielle pour deux raisons :

- D'abord, la publicité de ces actes **conditionne leur entrée en vigueur/leur caractère exécutoire** ;
- Ensuite, la réalisation de la publicité **fait courir les délais de recours contentieux**.

■ Finalités

La réforme poursuit **trois finalités** :

1. **l'information du public** : elle est assurée à titre principal par le procès-verbal et la liste des délibérations examinées en séance (en remplacement du compte rendu, qui est supprimé). La dématérialisation des actes des collectivités rend ces derniers **exécutoires**.
2. **l'entrée en vigueur** : les actes concernés sont les **actes réglementaires** et les **actes ni réglementaires ni individuels** ;
3. **la conservation** : elle concerne les procès-verbaux, les délibérations et les actes de l'exécutif.

■ Champ d'application

Les actes **concernés** par la réforme sont d'une part, **les actes réglementaires** :

- Délibérations du conseil municipal ;
- Arrêtés du maire ;
- PLU ;
- Règlements de police ;
- Règlement intérieur des services publics...

Pour mémoire : un **acte réglementaire** est un acte qui fixe une règle générale et impersonnelle, qui s'impose à tous.

Sont d'autre part, **concernés** par la réforme, **les actes ni individuels ni réglementaires**. Ce sont des « *décisions d'espèce* », qui présentent à la fois les caractéristiques d'un acte réglementaire et celles d'un acte individuel (arrêté constituant une commission de remembrement, déclaration d'utilité publique).

Les actes individuels, eux, **ne sont pas concernés**. Leur entrée en vigueur intervient dès lors qu'ils ont été notifiés aux personnes intéressées (permis de construire ou de démolir, arrêtés de non-opposition aux déclarations préalables de travaux, permis d'aménager, arrêté de péril...).

Pour mémoire : un **acte individuel** est édicté à l'égard d'une ou plusieurs personnes déterminées, nominativement désignées, et notifié aux personnes concernées.

■ Conditions de publication des actes sous format électronique

- **Le principe**

Ils doivent être mis à disposition du public :

- sur le site internet de la collectivité ou du groupement dans leur **intégralité** ;
- sous un **format non modifiable** ;
- et dans des conditions propres à en assurer la **conservation**, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le **téléchargement**.

/! Si le site internet d'un EPCI sert de support de publication à une commune d'appartenance ne disposant pas de site internet en propre, ce site doit comporter un espace clairement identifiable consacré aux actes de cette commune.

/! La version électronique des actes comporte obligatoirement la mention du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur (c'est-à-dire l'autorité compétente pour prendre ces actes) ainsi que leur date de mise en ligne.

La durée de publicité de l'acte sur le site internet de la collectivité ou du groupement **ne peut être inférieure à deux mois**.

Par ailleurs, il convient de **conserver** l'acte de manière **permanente et gratuite**.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont tenues de fournir une **version papier** d'un acte publié sous forme électronique à quiconque en fait la demande. La fourniture de cet exemplaire papier se fait dans les conditions prévues par **les articles L.311-9 et suivants du CRPA**.

Enfin, le CGCT tel que modifié par l'ordonnance précise que les collectivités territoriales et leurs groupements **ne sont pas tenues de donner suite aux demandes abusives**, qui doivent être appréciées notamment au regard de leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

- **Modalités de diffusion des mentions protégées**

Les règles de diffusion des mentions protégées et des règles relatives à la protection des données personnelles restent **inchangées**. Elles doivent être prises en compte, lors de la publication d'un document.

Le respect de ces règles s'opère grâce à un **traitement permettant d'occulter** les mentions protégées.

- **Règles relatives à la protection des données personnelles**

De la même manière, l'identification des personnes doit être rendue **impossible** (sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes ont donné leur accord).

Dans le cas où des personnes seraient identifiées, la publication en ligne des documents administratifs doit s'effectuer dans le respect du règlement européen sur la protection des données (RGPD). Les collectivités devront donc **garantir l'information des personnes concernées**, leur droit d'opposition ainsi que l'exactitude des données diffusées en ligne (**art. 5, 12, 13 et 21 RGPD**).

- **La publication en cas d'urgence**

En cas d'urgence, un acte entre en vigueur **dès qu'il a été procédé à son affichage** ainsi **qu'à sa transmission au préfet** le cas échéant.

La notion d'urgence recouvre **les situations dans lesquelles une collectivité ou un groupement est empêchée de publier ses actes dans les conditions requises par la loi et le règlement, compte-tenu de la survenance d'un évènement imprévisible et extérieur à sa volonté**. L'exemple le plus concret serait la panne du site internet ou une coupure d'électricité due à une catastrophe naturelle.

Il doit, en toute hypothèse, être procédé à la publication normalement requise dans les meilleurs délais, car seule cette publication fait courir les délais de recours contentieux.

Le procès-verbal des séances des assemblées délibérantes

Le procès-verbal a pour objet d'établir et de conserver la mémoire du déroulement (par exemple : discussions, débats, interruption de séance...) et des décisions des séances des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'ordonnance supprime, à compter du 1^{er} juillet 2022, **le compte rendu des séances du conseil municipal, des EPCI et syndicats mixte fermés**. Elle fait du procès-verbal le document par lequel sont retranscrits et conservés les échanges et décisions des assemblées délibérantes locales.

Une liste des délibérations de l'organe délibérant est créée. Elle doit être affichée à la mairie et publiée sur le site internet de la collectivité (s'il existe), dans le délai d'une semaine à compter de l'examen des délibérations par le conseil municipal.

- **La rédaction du procès-verbal et de la liste des délibérations**

- **Le procès-verbal (PV)**

Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par un des secrétaires, est **arrêté** au commencement de la séance suivante, et signé par le président et le secrétaire. Il est soumis à **l'approbation** des élus présents lors de la séance, après prise en compte éventuelle de leurs remarques.

Il doit contenir :

- La date et l'heure de la séance ;

- Les noms du président, des membres de l'assemblée délibérante présents ou représentés, et du ou des secrétaires de séance ;
- Le quorum ;
- L'ordre du jour de la séance ;
- Les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées ;
- Les demandes de scrutin particulier ;
- Le résultat des scrutins précisant, pour les scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote ;
- La teneur des discussions au cours de la séance (résumé des opinions exprimées sur chaque point porté à l'ordre du jour). La mention de l'ensemble des échanges n'est pas juridiquement imposée. L'objectif est d'informer les citoyens sur les principales informations, interventions, idées et opinions évoquées au cours de la séance et dont la retranscription permet, le cas échéant, d'éclairer la décision prise par l'assemblée délibérante. Ex : on observera que l'inscription dans le procès-verbal des projets de délibération qui n'auraient pas été adoptés à l'issue du vote est souvent indispensable à la compréhension des échanges.

- La liste des délibérations

Elle doit comporter *a minima* la **date de la séance** et la **mention de l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées** par l'organe délibérant. En revanche, le résumé ou l'explication de la décision ne sont pas requis. En pratique, il peut être conseillé, lorsque la situation locale le justifie, d'intégrer ces mentions, dans l'objectif de favoriser une meilleure information des citoyens sur l'action de la commune.

Dans un souci de lisibilité, il est recommandé de mentionner la **date** et le **numéro** des délibérations examinées par le conseil municipal.

Exemple : Une délibération approuvant le budget primitif d'une commune pourrait figurer comme suit dans la liste des délibérations :

- Délibération n°X examinée le XXXX – Budget primitif de la ville pour 2022 – Approuvée/Rejetée

Cette liste des délibérations examinées par l'organe délibérant concerne l'ensemble des communes sans distinction de taille, les EPCI à fiscalité propre, les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés.

Cette liste ne concerne pas les arrêtés du maire.

- **La publicité du procès-verbal**

- **Départements et régions** : dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, PV publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur leur site internet + un exemplaire mis à disposition du public ;

- **Communes, EPCI, Syndicats de communes et syndicats mixtes fermés** : dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, publié sous forme électronique lorsque la commune ou le groupement dispose d'un site internet + un exemplaire mis à disposition du public.

- **La conservation de l'exemplaire original du procès-verbal**

Au choix de la collectivité, l'exemple original du PV est établi :

- Sur support papier ;
- Sur support électronique : il doit dans ce cas, pour être aussi fiable qu'un document papier, être signé électroniquement par un procédé fiable (*règlement européen eIDAS du 23 juillet 2014 en matière de sécurité de la signature électronique*). Il doit être conservé pour une durée indéfinie, en recourant à un système d'archivage électronique qui répond aux exigences de la norme ZF 42-013.

→ **Conseil** : Dans la mesure où la tenue des procès-verbaux au format électronique s'accompagne **obligatoirement** de la tenue d'un **registre des délibérations au format papier** et qu'un exemplaire papier du procès-verbal est **exigé** au titre de l'information du public, **il est recommandé de relier dans le registre des délibérations les copies de l'intégralité des procès-verbaux, la signature manuscrite du maire et du secrétaire de séance garantissant alors leur conformité à l'original électronique.**

- **La communication du procès-verbal et de la liste des délibérations**

Toute personne physique ou morale peut demander la communication des PV :

- Soit sur place par consultation gratuite ;
- Soit par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible à celui-ci et aux frais du demandeur ;
- Soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;
- Soit par publication des informations en ligne.

Les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI **qui ne sont pas membres de son organe délibérant** reçoivent communication du procès-verbal des séances ainsi que la liste des délibérations **dans le délai d'un mois suivant la séance au cours de laquelle il a été arrêté.**

La suppression du recueil des actes administratifs (RAA)

Dans un souci de simplification des instruments permettant d'assurer la publicité des actes locaux, **l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021** supprime le RAA des collectivités territoriales dès lors que son contenu fait doublon avec celui du registre des délibérations et du registre des actes du maire.

A compter du 1er juillet 2022, l'ordonnance précitée et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 pris pour son application suppriment et abrogent donc tant l'obligation de tenue que l'obligation de publication du RAA des collectivités territoriales.

■ Le point de départ du délai de recours

Le délai de recours contentieux contre les actes des autorités publiques est de deux mois à compter :

- De la date de publication des actes règlementaires et des actes ni règlementaires ni individuels ;
- De la date de notification des actes individuels.

L'inobservation de ces formalités a pour effet de ne pas faire courir le délai de recours contentieux contre un acte, ce qui signifie que celui-ci peut être attaqué sans limitation de durée.

Avec l'ordonnance du 7 octobre 2021, la dématérialisation devient la formalité qui confère aux actes locaux leur caractère exécutoire ainsi que celle qui fait courir le délai de recours contentieux contre ces actes.

/!\ Pour les communes et leurs groupements, une distinction doit être faite selon le nombre d'habitants de la commune ou la nature du groupement :

- Pour les communes de moins de 3 500 habitants, les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés, le délai de recours contentieux court à compter :
 - Pour les actes individuels, **de leur notification** ;
 - Pour les actes règlementaires et les actes ni règlementaires ni individuels, **de leur affichage ou de leur publication** (sous format électronique ou papier), **selon le choix du mode de publicité adopté par l'assemblée délibérante** ;
- Pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI à fiscalité propre et les autres groupements (institutions et organismes interdépartementaux, ententes régionales et syndicats mixtes ouverts), le délai de recours contentieux court à compter :
 - Pour les actes individuels, **de leur notification** ;
 - Pour les actes règlementaires et les actes ni règlementaires ni individuels, **de leur publication sous forme électronique**.

De la même manière, pour les départements et régions, le délai de recours contentieux court désormais à compter :

- Pour les actes individuels, **de leur notification** ;
- Pour les actes règlementaires et les actes ni règlementaires ni individuels, **de leur publication sous forme électronique**.

■ Le registre

L'ordonnance clarifie les conditions de tenue du registre des délibérations et de celui des actes de l'exécutif.

Il a pour objet la conservation et l'authentification :

- Du contenu des délibérations de l'organe délibérant ;
- Des décisions prises par l'exécutif par délégation de l'organe délibérant ou par un adjoint ou un conseiller par subdélégation ;
- Des arrêtés de l'exécutif ;
- Des actes de publication et de notification pris par l'exécutif qui peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales, intercommunales ou syndicales.

La tenue du registre sur **support papier** est **obligatoire** (support numérique possible à titre complémentaire).

Les délibérations et actes de l'exécutif sont inscrits **par ordre de date**.

Les affaires venant en délibération au cours d'une même séance de l'organe délibérant reçoivent un **numéro d'ordre** à l'intérieur de la séance. Chaque feuillet clôturant une séance rappelle les numéros d'ordre des délibérations prises. Il comporte également la **liste des membres présents** et une place pour la **signature de l'exécutif et du/des secrétaires de séance**.

Lorsque la tenue du registre est organisée sur support numérique et que les actes et délibérations sont signés électroniquement, l'exécutif et le ou les secrétaires de séance apposent leur signature manuscrite, pour chaque séance, sur le registre papier.

La tenue du registre des arrêtés, des actes de publication et des actes de notification s'opère dans les mêmes conditions que la tenue du registre des délibérations.

La publicité des documents d'urbanisme

L'**ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021**, dont les dispositions en matière d'urbanisme entrent en vigueur au **1er janvier 2023**, procède à la réécriture complète des **articles L. 143-24 et L. 153-23 du code de l'urbanisme**. Il s'agit de faire de la dématérialisation de la publicité des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des documents en tenant lieu (notamment les plans de sauvegarde et de mise en valeur) sur le portail national de l'urbanisme la **formalité de publicité de droit commun**.

Deux changements majeurs :

- La dématérialisation de la publication, sur le portail national de l'urbanisme, des délibérations qui approuvent, révisent ou modifient des SCOT, des PLU et des documents en tenant lieu **devient le régime de droit commun de publicité**. **!/ ** Ainsi, toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, sans exception, doivent publier leurs documents d'urbanisme sur le portail national de l'urbanisme **à compter du 1er janvier 2023**.
- Cette publicité dématérialisée devient **la condition qui confère à l'acte son caractère exécutoire**. C'est la plus tardive des deux dates qu'il conviendra alors de prendre en compte pour déterminer le caractère exécutoire de l'acte.

Analyse du responsable juridique du CDG84 :

- ➔ Pour que la réforme se passe sans difficultés et pour prévenir toute irrégularité, il convient de faire le plus rapidement possible un recensement auprès des communes de moins de 3500 habitants pour avoir une vision d'ensemble sur le nombre d'entre elles qui ont exercé leur droit d'option et celles qui sont, du fait de l'absence de délibération en ce sens, tenues de procéder à la dématérialisation de la publicité des actes.
- ➔ La réforme, qui s'inscrit dans la dynamique de dématérialisation du service public, vient clarifier et simplifier les règles relatives à la publicité des actes administratifs.
- ➔ Dans la pratique, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront assurer la publication de leurs actes exclusivement sur leur site internet, sans qu'il soit nécessaire que ces actes soient regroupés dans un recueil numérique. La suppression de l'obligation de tenue d'un recueil des actes administratifs donnera ainsi davantage de souplesse aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour organiser la publication de leurs actes.
- ➔ **Attention** : Pour qu'un acte soit exécutoire, il faut qu'il soit publié et/ou reçu en préfecture. Pour certains actes, il existe une obligation de transmission (article L.2131-2 du CGCT et circulaires du 13/12/10 relative à la simplification de l'exercice du contrôle de légalité et du 25/01/12 sur les actes prioritaires en matière de contrôle de légalité) dont notamment les actes réglementaires pris par les autorités communales. Pour être exécutoires, ils doivent donc être transmis au préfet sans qu'un délai ne soit imposé.