

ATTESTATIONS DELIVREES PAR LE MAIRE

PROBLEME

La mairie est le véritable service administratif de proximité à vocation générale. Dans ce cadre, le maire, qui agit en tant qu'agent de l'Etat, est fréquemment sollicité par ses administrés afin de fournir quotidiennement nombre de documents nécessaires à leurs diverses démarches administratives.

TEXTES

- Articles L.2122-27, L.2122-30, L.2122-32 et L.2122-34 du code général des collectivités territoriales.

- Articles R.2122-8 du code général des collectivités territoriales.

- Articles L. 113-4, R.113-5 et suivants du code des relations entre le public et l'administration

- Instruction générale relative à l'état civil du 29 mars 2002 mise à jour par la circulaire du 28 octobre 2011 relative aux *"règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation"* et par une seconde circulaire du 6 avril 2012 relative aux *"tableaux récapitulatifs des formules de mentions apposées en marge des actes de l'état civil"*.

- Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

-

Le maire n'est pas seulement l'organe exécutif, émanant d'une assemblée délibérante, d'une collectivité publique décentralisée ; il est aussi un agent de l'Etat, comme le rappelle l'article L.2122-27 du code général des collectivités territoriales qui précise que "le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département :

- de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
- de l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois".

Dans ce cadre, le maire est une autorité administrative de l'Etat "déconcentrée" soumise à un pouvoir hiérarchique qui peut donc en annuler ou réformer les décisions. L'article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales dispose d'ailleurs que dans le cas où le maire

refuserait ou négligerait en tant qu'agent de l'Etat de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. C'est le pouvoir de substitution dont dispose le préfet, autorité hiérarchique.

Les interventions administratives qui sont demandées aux maires, prennent la forme de certificats, d'attestations, ou de légalisations de signature. En principe, les maires ne sont tenus d'intervenir que dans les cas où une disposition législative ou réglementaire leur en fait obligation. Néanmoins, certaines d'entre elles résultent d'une simple pratique administrative. Il est donc permis de distinguer celles de ces interventions qui sont obligatoires de celles qui apparaissent facultatives.

□ LES OPERATIONS D'ADMINISTRATION GENERALE OBLIGATOIRES

Les interventions que les administrés sollicitent de la part du maire consistent généralement en des certificats ou en des légalisations de signature.

Les certificats et attestations obligatoires

- Le certificat d'identité : le maire a obligation de le délivrer en vertu des articles 38-1° et 38-2° du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 pris pour l'application du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.
- L'attestation d'autorisation de sortie du territoire des mineurs a été supprimée depuis le 1^{er} janvier 2013 en vertu d'une circulaire du 20 novembre 2012 (INT/D1237286C) publiée à la suite du renforcement des procédures d'opposition et d'interdiction à la sortie du territoire des mineurs par voie juridictionnelle par la loi du 9 juillet 2010. Le maire n'est donc plus conduit à la délivrer.
- L'attestation d'accueil : parallèlement à la suppression du certificat d'hébergement par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, le décret n° 98-502 du 23 juin 1998 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 a instauré une attestation d'accueil (articles L.211-3 à L.211-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) signée par toute personne française ou étrangère résidant en

France qui souhaite accueillir un ressortissant étranger pour une durée inférieure à 3 mois. C'est le maire de la commune du lieu d'hébergement qui valide et délivre l'attestation d'accueil, celle-ci devant notamment indiquer l'identité et l'adresse personnelle du signataire, le lieu d'accueil prévu, ainsi que les dates d'arrivée et de départ prévues de la personne accueillie. La certification de l'attestation d'accueil peut être refusée si le signataire omet de présenter en mairie les pièces justificatives mentionnées aux paragraphes 3-3 de la circulaire du 26 juin 1998 relative à la procédure de délivrance de l'attestation d'accueil ; si l'étranger ne peut être accueilli dans des conditions normales de logement ; si les mentions portées sur l'attestation sont inexactes ; ou enfin, si les attestations antérieurement signées par l'hébergeant ont fait apparaître, le cas échéant après enquête demandée par le maire aux services de police ou aux unités de gendarmerie, un détournement de procédure . La décision de refus doit être motivée par le maire. Mais peut également être implicite si le silence est gardé pendant plus d'un mois par le maire (annexe du Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000). Il s'agit en l'occurrence d'une compétence exercée au nom de l'Etat par le maire ; en cas de refus illégal de validation d'attestation d'accueil, la responsabilité de la commune ne saurait être engagée (TA Cergy Pontoise, 21 juillet 2005, L'Haridon). De manière générale, les actes accomplis par le maire au nom de l'Etat engagent la responsabilité de ce dernier (CE 20 juillet 1951, Richard) sauf faute personnelle de l' élu local.

Dans ce cas, le recours contentieux doit être précédé d'un recours administratif préalable (RM, JO Sénat, 23 mars 2008, n° 01389).

Les légalisations de signature et les certifications de conformité obligatoires

- “La légalisation a pour objet la reconnaissance matérielle de la signature et l'authentification de la qualité du signataire”.

Elle n'a pas pour effet d'authentifier le texte sur lequel est apposée la signature. L'article L.2122-30 du code général des collectivités territoriales dispose en effet, comme principe général, que le maire, ou celui qui le remplace, est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus.

Les signatures manuscrites données par des magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions administratives valent dans toute circonstance sans être légalisées par le représentant de l'Etat dans le département, si elles sont accompagnées du sceau de la mairie.

L'article R.2122-8 du code général des collectivités territoriales ajoute que cette compétence peut être déléguée par le maire, sous sa surveillance et sa responsabilité, et en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à un ou plusieurs agents communaux qu'ils exercent dans les conditions prévues à l'article L.2122-30 précité.

Il est néanmoins d'usage que les administrations, services, établissements et caisses contrôlées par l'Etat, ne peuvent exiger la légalisation ou la certification matérielle des signatures apposées sur les pièces qui leur sont remises ou présentées (Art R.113-5 du code des relations entre le public et l'administration).

Les maires ne sont donc tenus de légaliser que :

- les documents rédigés en langue française et destinés à être utilisés à l'étranger ;
- les documents pour lesquels cette formalité est requise par des textes législatifs ou réglementaires (ex.: article 8 du décret n° 55-1595 du 7 décembre 1955 concernant les titres nominatifs).

Les personnes, dont l'activité professionnelle comporte la vente ou l'échange de certains objets mobiliers soumises aux dispositions des articles R.321-1 à R.321-8 du code pénal, sont tenues de faire coter et parapher, par le maire ou le commissaire de police où est situé l'établissement, le registre d'objets mobiliers même lorsqu'elles ne possèdent pas d'établissement fixe ouvert au public (article R.321-6 du code pénal).

- La certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet est aussi évoquée à l'article R.2122-8 du code général des collectivités territoriales puisque cette compétence peut aussi être déléguée à un ou plusieurs agents communaux.

L'agent qui certifie doit s'assurer, non seulement de la conformité de la copie avec l'original, mais aussi de l'authenticité de l'original.

“Elle n'est obligatoire que dans le cas des textes rédigés en langue française dont l'original émane d'une autorité officielle et dont la certification conforme est exigée par un texte législatif ou réglementaire, ou par une administration ou un établissement public”.

L'article R.113-10 du code des relations entre le public et l'administration interdit à l'administration d'exiger, dans les procédures administratives qu'elle instruit, la certification conforme à l'original des photocopies de documents délivrés par une administration et pour lesquelles une simple photocopie n'est pas déjà admise par un texte réglementaire. Toutefois, l'administration continue à certifier conformes, à la demande du public, des copies demandées par des autorités étrangères.

En cas de doute sur la validité de la photocopie produite ou envoyée, l'administration peut demander de manière motivée par lettre recommandée avec une demande d'avis de réception la présentation de l'original. La procédure en cours est alors suspendue jusqu'à la production des pièces originales (Art. R.113-11 du code des relations entre le public et l'administration).

Le maire ou son remplaçant ne doit pas certifier lorsque la certification est de la compétence exclusive de l'autorité (notaires, greffiers...) qui détient la minute ou a remis le brevet de l'acte.

□ LES OPERATIONS D'ADMINISTRATION GENERALE FACULTATIVES

Dans les catégories déjà distinguées des certificats et attestations d'une part, et des légalisations de signature ou des certifications matérielles d'autre part, il existe des interventions laissées à la libre appréciation du maire ou de son remplaçant.

Les certificats et attestations facultatifs

- Le certificat d'hérédité : ce document qui sert à faire la preuve de la qualité d'héritier ne tire pas son origine d'une disposition législative ou réglementaire mais résulte d'une pratique administrative régie par des circulaires de la direction de la comptabilité publique ; la circulaire du 30 mars 1989 avait porté à 35 000 F soit 5335,72 euros (cf. R.M. n°13405, JO Sénat du 16 septembre 2004, page 2119.) le montant au titre duquel le remboursement des sommes dues aux héritiers des créanciers

de l'Etat peut être effectué sur présentation de ce document. Mais devant des situations particulières ou complexes ou lorsqu'ils estimaient ne pas disposer des éléments d'information nécessaires à l'établissement du certificat dans des conditions de sécurité juridique suffisantes, les maires pouvaient ne pas délivrer l'attestation demandée. Depuis la loi n°2015-177 du 16 février 2015, en cas de succession inférieure à 5000 euros, la preuve de la qualité d'héritier se fait par une attestation signée de l'ensemble des héritiers (laquelle a vocation à remplacer les certificats d'hérédité délivrés jusqu'alors par certains maires) ; et en cas de succession supérieure à 5000 euros, c'est un notaire qui établira un acte de notoriété (voir Art. 4 de la loi n°2015-177 et L.312-1-4 du code monétaire et financier).

Sauf en matière d'évènements enregistrés sur les registres d'état civil (naissance, mariage, décès), les textes qui prévoyaient la délivrance de certificats ont pour la plupart été supprimés. Les maires n'ont plus à établir de certificat de concubinage ; de certificat de bonne vie et mœurs ; de certificat de célibat ; de certificat de non séparation de corps ; de certificat de non divorce ; de certificat de non remariage ; de certificat spécial d'indigence ; de certificat de vie procuration ; de certificat de domicile (la preuve du domicile n'est plus nécessaire pour la plupart des démarches administratives).

- Le certificat d'insolvabilité. La contrainte par corps ne peut être exécutée contre les condamnés qui justifient de leur insolvabilité en produisant :
 - un certificat du percepteur de leur domicile constatant qu'ils ne sont pas imposés ;
 - un certificat du Maire ou du commissaire de police de leur commune (ancienne version de l'article 752 du code de procédure pénale).

Les légalisations de signatures et les certifications de conformité facultatives

- Le maire ne peut légaliser aucune autre signature que celles visées par l'article L.2122-30 du code général des collectivités territoriales : hormis les cas prévus par les textes, une légalisation ne peut être refusée par le maire, s'il ne justifie de son refus (CE, 18 mars 1955, Cardinael).

- La plupart des certifications matérielles et conformes des pièces et documents présentés à cet effet sont facultatives à l'exception de celles décrites au paragraphe “les légalisations de signatures et les certifications de conformité obligatoire” de la présente fiche.

- Il convient toutefois de signaler que les maires ne sont plus compétents pour coter et parapher les livres de commerce obligatoires ; cette charge incombe désormais au seul greffier du Tribunal de commerce ou du Tribunal de grande instance au registre duquel le commerçant est immatriculé (article R.123-173 du code de commerce).

□ CONSEILS

Le maire, agissant au nom de l'Etat, doit exercer ces compétences avec beaucoup de prudence, au risque d'engager sa responsabilité personnelle et celle de l'Etat ; il n'est en effet tenu de délivrer des certificats ou attestations que dans les cas où une disposition législative ou réglementaire lui en a fait obligation (TA Rouen, 17 février 1995, Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Delafenêtre).

Toutefois, et dans le souci d'assurer un bon service au public, cette règle doit être appliquée avec souplesse, dès lors que l'acte demandé s'avère indispensable, et ne peut être remplacé par un autre.