



Le maire et les élus
Le maire, le conseil municipal et
Les délégations
Juin 2008



Les délégations de fonctions et de signature

Distinction

Le maire peut accorder des délégations de fonctions et des délégations de signature.

Le législateur a clairement prévu deux régimes de délégation.

La délégation de fonctions aux élus locaux (CGCT, art. L. 2122-18) et la délégation de signature pour les agents communaux (CGCT, art. L. 2122-19).

Le maire peut donner des délégations de signature aux agents municipaux désignés par l'article L. 2122-19 sans accorder de délégation de fonctions aux adjoints.

Les deux régimes de délégation sont indépendants l'un de l'autre.

Les délégations de fonction sont assimilées à des délégations de signature

Délégations de fonctions aux adjoints et aux conseillers

Compétence du maire

Le maire est seul chargé de l'administration communale mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-18). Les adjoints ne disposent d'aucune attribution propre mais seulement des pouvoirs délégués par le maire.

Le conseil municipal ne doit pas intervenir dans la mesure où le maire est seul compétent en la matière. Il n'est pas obligé d'informer le conseil municipal des délégations qu'il envisage d'accorder aux adjoints avant leur élection.

Le conseil municipal ne peut pas décider avant l'élection du premier adjoint de lui attribuer la délégation en matière de travaux. Le juge rappelle que c'est une compétence exclusive du maire.

Forme de la délégation

La décision du maire doit revêtir la forme d'un arrêté. Elle ne peut pas être verbale, ni tacite, elle doit être publiée et faire l'objet d'un affichage. (CGCT, art. L. 2122-29) Dans les communes de plus de 3500 habitants, les arrêtés portant délégation de fonctions doivent être publiés au recueil des actes administratifs de la commune. À défaut l'adjoint est incompétent pour signer des actes au titre de cette délégation

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les délégations de signature aux adjoints doivent être notifiées sans délai au président de la commission pour la transparence de la vie financière (L. n° 88-227, 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 2, al. 3).

Bénéficiaires des délégations.

Le maire n'est pas tenu de donner des délégations à tous les adjoints. Il n'est pas obligé de choisir les adjoints dans l'ordre du tableau. Cette liberté de choix s'applique également aux délégations données aux conseillers municipaux.

Le maire ne peut pas donner de délégations aux conseillers municipaux ressortissants européens ni aux adjoints spéciaux prévus par l'article L. 2122-3 du CGCT.

Un conseiller municipal ne peut pas recevoir de délégation du maire s'il a un mandat de président de Conseil général ou régional en raison de l'incompatibilité de ces fonctions avec celles de maire.

(Loi. n° 2000-195, 5 avril. 2000, art. 9; CGCT, art. L. 2122-18, al. 2).

Le maire doit d'abord faire porter son choix sur les adjoints avant tout conseiller municipal.

Un conseiller peut bénéficier d'une délégation si tous les adjoints sont absents ou empêchés (CGCT, art. L.2122-18, al. 1er).

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (art. 10, I) ajoute que les conseillers municipaux peuvent être aussi délégataires dès lors que tous les adjoints

Parmi les délégations, il faut distinguer deux types de délégations : « les délégations de pouvoir ou de compétence et les délégations de signature »

Ces deux types de délégations, très différentes, répondent à un certain nombre de règles communes tant dans leur manière dont elles doivent être effectuées, que dans leur portée.

Le retrait d'une délégation à un adjoint permet au maire de la donner à un conseiller municipal. Sauf si l'adjoint démissionne (CGCT, art. L. 2122-18, al. 2).

Le maire ne peut pas retirer la délégation d'un adjoint si un conseiller municipal est lui-même investi d'une délégation.

Précision de la délégation

Les délégations doivent être nominatives

L'arrêté du maire doit définir avec précision les limites de la délégation

Exemple : N'est pas suffisamment précis l'arrêté qui donne délégation pour toutes les questions se rapportant à une commune associée, ou l'arrêté qui donne délégation générale de signature à l'adjoint chargé de toutes les questions.

Ne constitue pas une délégation la nomination de conseillers municipaux

délégués auprès de M. le maire, non plus que l'arrêté qui désigne un conseiller municipal pour " seconder " un adjoint au maire. N'est pas suffisamment précise la délégation qui autorise un adjoint à signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville.

En revanche, le juge administratif considère qu'est suffisamment précise la délégation permettant de signer tous actes, arrêtés et décisions en matière de finances et de budget.

Contenu des délégations.

Le maire est libre de déterminer le contenu des délégations dès lors qu'elles ne portent que sur une partie de ses fonctions. Le juge a apporté quelques précisions. Il autorise les délégations multiples lorsqu'elles sont nécessaires à l'administration de la commune.

Chaque délégation doit correspondre à

des champs d'application distincts. Lorsque des délégations portent sur les mêmes domaines, il faut préciser dans quel ordre de priorité les délégataires peuvent l'exercer.

Le maire peut en principe déléguer n'importe laquelle de ses attributions sauf disposition législative l'interdisant expressément.

Exemple : La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (art. 10 II) interdit toute subdélégation aux adjoints des attributions déléguées au maire par le conseil municipal, sauf disposition contraire dans la délibération du conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-23, al. 2).

Le maire peut déléguer ses fonctions en matière de police de la circulation des voies ouvertes à la circulation publique, il ne peut pas déléguer à un adjoint spécial d'autres attributions que celles prévues à l'article L. 2122-33, sauf absence ou empêchement des adjoints.

Portée de la délégation de fonctions

Le maire contrôle la façon dont les adjoints ou conseillers délégataires exercent les fonctions déléguées. Il peut à ce titre avoir accès aux dossiers et donner des directives.

Il ne peut pas en revanche donner d'ordre précis. Il doit révoquer la délégation s'il veut de nouveau exercer la compétence déléguée.

La délégation ne décharge pas le maire de toute responsabilité. Sa responsabilité civile peut être engagée s'il commet une faute dans la surveillance qu'il doit exercer sur le délégataire.

De même sa responsabilité pénale pourrait être mise en cause s'il ne donnait pas à son adjoint les moyens matériels et administratifs de remplir la mission qu'il lui déléguait ou s'il maintenait une délégation tout en sachant que le délégataire est incompetent ou en fait un usage frauduleux..

Un délégataire ne peut pas subdéléguer ses fonctions. (CGCT, art. L. 2122-23)

Durée de la délégation

La délégation ne peut perdurer au-delà de la durée du mandat du maire.

Si le maire est réélu, il doit prendre de nouveaux arrêtés pour donner délégation à ses adjoints. Les délégataires peuvent continuer à exercer leurs fonctions, en cas du décès du maire, jusqu'à l'élection de nouveaux adjoints.

Retrait de délégation.

Le maire peut par arrêté mettre fin aux délégations à tout moment. Il n'est pas obligé de retirer toutes les délégations en même temps. Le retrait de délégation est un pouvoir discrétionnaire qui doit cependant avoir pour objectif l'intérêt de la bonne marche de l'administration municipale. Le retrait d'une délégation ne peut être justifié que par des dissensions nombreuses et extériorisées sur des sujets importants de la gestion communale, entre le maire et l'adjoint concerné.

En revanche, ces raisons ne peuvent pas justifier le retrait d'une délégation de vice-présidence d'une communauté de communes donnée à un adjoint.

Le maire n'est pas obligé de motiver la décision de retrait dans la mesure où elle ne constitue pas une sanction à l'égard du délégataire. Le terme de retrait ne doit pas porter à confusion, le maire abroge en réalité une décision de nature réglementaire.

Le fait que le délégataire n'ait pas été en mesure de présenter des observations écrites suite à la décision de retrait de la délégation est sans conséquence sur sa régularité.

Exemple : Le maire peut retirer une délégation à un adjoint avec lequel il entretient de mauvaises relations dans la mesure où elles sont de nature à porter atteinte au fonctionnement de l'administration communale. Le retrait est également justifié lorsqu'il est motivé par une dissension grave au sein du conseil municipal. Le juge annule les décisions de retrait qui sont inspirées par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale.

Délégation de signature aux fonctionnaires territoriaux

A la différence de la délégation de fonctions, l'autorité qui délègue sa signature conserve sa compétence normale, le délégataire n'agissant que comme « fondé de pouvoirs » et le délégant continue à exercer ses pouvoirs dans le domaine délégué.

Le maire peut évidemment donner délégation de signature aux élus. Le CGCT en prévoit expressément la possibilité (article L 2122-18).

Le code autorise une délégation de signature aux adjoints et aux conseillers municipaux.

Mais le maire peut aussi donner délégation de signature aux agents communaux.

Sous sa surveillance et sa responsabilité le maire peut donner par arrêté,

délégation de signature aux agents occupant les emplois fonctionnels de directeur général des services, de directeur général adjoint, ainsi que de directeur général des services techniques et de directeur des services techniques. (article L. 2122-19).

Le maire peut également, dans les mêmes conditions, donner délégation de signature à certains agents communaux, pour :

- la délivrance d'expéditions des délibérations et des arrêtés municipaux, ou d'actes de l'état civil,

- la certification matérielle et conforme des pièces présentées à cet effet ou des pièces annexées aux mandats de paiement,

- la légalisation de signature ou l'établissement des notices individuelles de recensement en vue du service national. (Articles R 2122-8 R 2122- 9 et R 2122-10)

Portée de la délégation de signature

La délégation de signature permet au maire de conserver sa compétence dans les matières qui ont fait l'objet d'une délégation. Le maire peut à tout moment exercer lui-même la compétence transférée en évoquant "une affaire. Il ne peut pas donner l'ordre de signer une décision mais il peut le faire lui-même.

Délégation en toute matière

En référence à l'article L. 2122-19 du CGCT cité supra, le maire peut donner délégation de signature à certains agents municipaux.

La liste est exhaustive et les autres agents municipaux ne peuvent pas recevoir délégation de signature du maire sur le fondement de cet article. Une délégation consentie à d'autres agents est illégale.

Ces délégations ont un caractère nominatif. Elles peuvent être données en toute matière. Mais, le maire doit donner ces délégations de façon précise.

Délégation par matière

L'article R. 2122-8 du Code général des collectivités territoriales autorise le maire à donner une délégation de signature à des agents communaux pour la délivrance des expéditions du registre des délibérations et des arrêtés municipaux, pour la certification matérielle et conforme des pièces et documents, pour la légalisation des signatures (art. R. 2122-8, al. 2).

Les directeurs généraux de mairie et les agents d'un grade au moins égal à celui de chef de bureau peuvent recevoir délégation pour la certification de la conformité et l'exactitude des pièces produites à l'appui des mandats de paiement (CGCT, art. R. 2122-8).

L'article R. 2122-10 du CGCT prévoit un autre régime de délégation de signatures au profit des agents communaux titularisés dans un emploi permanent. Ils peuvent exercer les fonctions du maire en tant qu'officier d'état civil pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil.

Le maire peut déléguer sa signature aux agents communaux chargés de l'instruction des demandes de permis de construire. (Code de l'urbanisme, art. L. 421-2-1).

Suppléance du maire

Le maire peut être provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions.

Le remplacement est assuré par un adjoint dans l'ordre des nominations et à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil. (CGCT, art. L. 2122-17).

Si le conseil municipal ne procède à aucune désignation, la suppléance appartient de plein droit à un conseiller municipal, pris dans l'ordre du tableau.

La suppléance du maire ne peut pas être assurée par un conseiller municipal ressortissant européen. Les adjoints et les conseillers municipaux concernés par une des incompatibilités propres aux fonctions de maire et d'adjoints ne peuvent pas exercer la suppléance.

En revanche, un conseiller municipal peut convoquer le conseil municipal pour élire le maire en cas d'annulation de l'élection des adjoints, même s'il était lui-même adjoint.

Le maire n'a pas le pouvoir de désigner

lui-même l'adjoint ou le conseiller municipal qui le remplacera en cas d'absence.

Exercice de la suppléance

Le suppléant exerce toutes les fonctions du maire comme agent de la commune et de l'État, cependant, il ne doit exercer que les actes nécessaires à la bonne marche de l'administration municipale et au moment où cela s'impose normalement.

Le suppléant ne doit accomplir que les actes qui ne peuvent pas attendre la fin de l'empêchement du maire. Il ne peut pas délivrer une autorisation d'exploiter un taxi une semaine avant le retour du maire.

Exemples : *Il peut retirer les délégations de fonctions attribuées par le maire dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'administration municipale. Il peut prendre des mesures d'exécution d'une délibération du conseil municipal accordant la caution de la commune à un prêt contracté par un tiers.*

L'adjoint qui reçoit occasionnellement un administré ou effectue des actes à la place du maire empêché ne se trouve pas dans le cadre de la suppléance.

Il ne peut donc pas prétendre aux indemnités de fonctions afférentes prévues à l'article L. 2123-20.

La loi ne fixe aucune limite à la durée de la suppléance sauf lorsqu'il y a lieu à la réélection du maire. Celle-ci devant intervenir sous quinzaine.

Cas d'empêchement.

L'empêchement du maire doit être réel, effectif et prouvé. Il peut être définitif ou momentané. Celui-ci peut résulter d'une disposition légale :

- annulation de l'élection comme maire ou conseiller municipal, démission d'office du mandat de conseiller municipal ;

- suspension ou révocation des fonctions de maire ;

- incompatibilité entre mandats électifs.

La démission volontaire du maire entraîne aussi l'application de l'article L. 2122-17, c'est le suppléant du maire doit convoquer le conseil municipal pour procéder à l'élection du nouveau maire

En revanche, il n'est pas compétent pour présider la réunion du conseil municipal. Cette présidence n'appartenant pas au

maire mais au doyen d'âge, elle ne peut pas entrer dans le cadre de la suppléance.

L'empêchement peut être lié au décès, à l'abandon de ses fonctions par le maire.

En revanche, le maire qui est absent de sa commune n'est pas nécessairement absent au sens de l'article L. 2122-17.

Il peut notamment convoquer le conseil municipal, même s'il est éloigné de sa commune.

La maladie n'est une cause d'empêchement que si elle ne permet pas au maire d'agir par lui-même.

Si le maire est en déplacement à l'étranger, qu'il ne peut être joint sans difficulté ou qu'il ne peut agir par lui-même, il est considéré comme absent au sens de l'article L. 2122-1.

Un maire placé sous contrôle judiciaire n'est pas empêché d'exercer ses fonctions.

En revanche, une mise en détention provisoire de longue durée constitue un empêchement.

Il est aussi considéré comme empêché lorsque ses intérêts se trouvent en contradiction avec ceux de la commune.

NOTES JURISPRUDENTIELLES

Toutes les fois qu'un adjoint (ou un conseiller municipal) agit dans une commune soit à défaut du maire, soit par délégation, il est nécessaire qu'il constate dans chacun de ses actes la cause d'où découle son droit d'agir. Sa signature doit donc être précédée de son nom et prénom et d'une formule indicative à cette cause, telle que: « Pour le maire décédé, démissionnaire, ou absent ou malade » ; ou bien « Par délégation du maire » (Rép. min. n° 16756 : JO Sénat Q, 23 février 2006 p.500).

Ainsi, un permis de construire délivré par un adjoint au maire sur lequel était indiquée la qualité du signataire mais ne mentionnait pas les nom et prénom de celui-ci a été censuré (CAA Nantes, 24 mai 2005, CNE Saint-Hilaire de Riez). Voir également CAA Bordeaux, 6 juin 2006, n° 02BX00038, G., qui sanctionne un arrêté municipal ne comportant ni le nom et ni le prénom de l'auteur de la décision. Dans le même sens, CAA Versailles, 10 mai 2007, n° 05VE01691, Assoc. Défense et avenir d'Auverns.

La publicité de la délégation

Publicité à l'égard des administrés

L'arrêté de délégation doit faire l'objet d'une publicité régulière pour pouvoir entrer en vigueur. Ce qui implique que cette publicité doit être suffisante, faute de quoi la délégation est irrégulière et entache d'illégalité tous les actes du bénéficiaire de cette délégation.

Ont été reconnues insuffisantes, donc irrégulières, les publicités suivantes :

- Un arrêté uniquement publié dans la « lettre d'information » de la commune, alors et surtout que cette publication ne mentionnait ni la date ni le contenu exact de la délégation. (CE, 1^{er} décembre 1993)

- Un arrêté publié en substance c'est à dire intégralement, dans la lettre d'information de la commune, constituant un simple supplément au bulletin municipal, tel est le cas à plus forte raison, d'un arrêté uniquement publié dans « la lettre d'information » de la commune, alors et surtout que cette publication ne mentionnait ni la date ni le contenu exact de la délégation.

- Un arrêté qui n'a pas été régulièrement publié au recueil des actes

administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle comme le prévoient les dispositions des articles L 2122-29 et R 2121-10 du CGCT pour les communes de plus de 3500 habitants.

La preuve de la publicité appartient à la commune.

Plus spécialement pour les communes de plus de 3500 habitants, il lui incombe de produire un extrait du registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire, mentionnant, conformément aux dispositions de l'article L 2122-29 précité du CGCT, la date à laquelle a été effectuée la formalité d'affichage en mairie de cet arrêté.

Publicité à l'égard des autorités publiques

Les arrêtés portant délégation doivent être transmis :

- au préfet, au titre des articles L 2131-1 du CGCT et L 2131 - 2 qui vise plus spécialement « les décisions à caractère réglementaire prises par les autorités communales » dans les domaines « qui relèvent de leur compétence en application de la loi » ;



- au procureur de la république s'il s'agit d'une délégation donnée à certains fonctionnaires pour les fonctions que le maire exerce comme officier de l'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, de reconnaissance d'enfant naturel etc....(CGCT, art R 2122-10) ;

- enfin au comptable municipal chargé de vérifier le caractère libératoire du mandat de paiement qui lui a été transmis.

Le respect des règles de forme s'impose d'autant plus que, très souvent, la contestation de la légalité d'une décision devant la juridiction administrative repose sur l'irrégularité de la forme de cette délégation, soit sur sa forme, soit sur sa publicité estimée insuffisante.

Mais ce contentieux, très fréquent en vérité, repose également sur la méconnaissance des règles de fond, tenant soit à la personne à qui elle est faite, soit à la matière déléguée.

Sources : La vie communale et départementale Code général des collectivités territoriales