

La gestion du personnel : compétences du Maire et du Conseil Municipal

Comme dans les autres domaines de l'activité administrative de la commune, la gestion du personnel implique une répartition des compétences entre le conseil municipal et le maire.

L'un et l'autre dispose de prérogatives essentielles : rien n'est possible sans l'intervention du conseil municipal, qui décide des grandes orientations et dispose du pouvoir financier, mais rien n'est possible non plus sans l'intervention du maire, chef du personnel.

Organisation générale des services de la commune

1. Le rôle du conseil municipal

➤ *Mesures générales de fonctionnement*

Les mesures générales d'organisation des services relèvent de la compétence du conseil municipal mais elles ne peuvent intervenir que dans le cadre de la législation en vigueur.

Dans cette catégorie de mesures se trouvent :

- la durée hebdomadaire du travail afférente aux emplois à temps non complet ;
- l'implantation des services et, comme corollaire, l'affectation des immeubles du domaine public communal, et cela sans autorisation des services de l'Etat ni enquête publique, en l'absence de tout texte les prévoyant ;
- la fixation de la liste des emplois bénéficiant d'un logement de fonction, par nécessité absolue de service ou utilité de service (convention d'occupation précaire avec astreinte), à titre gratuit ou à loyer réduit, sous le contrôle du juge, toujours très strict sur ce point (CE, 30 octobre 1996, ville de Dreux, n° 152468 : les emplois

fonctionnels et d'encadrement concernés ne justifiaient pas une telle attribution) ;

- la définition des emplois communaux et la fixation de leur nombre, mesures qui sont des éléments de l'organisation des services ;

- les mesures applicables à toute une catégorie de personnel complétant le ou les statuts qui leur sont applicables lorsqu'elles sont légalement possibles.

En principe, en effet, ni le maire ni le conseil municipal n'ont compétence pour modifier le statut particulier qui ne peut relever que d'un décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, en ce domaine, certaines interventions sont possibles et relèvent alors de la compétence du conseil municipal, et non du maire. La jurisprudence a admis leur légalité si elles sont nécessaires au bon fonctionnement des services. Tel a été le cas pour une obligation de résidence (TA Nice, 15 mars 1990, *Clair* : pour les candidats à l'emploi de commandant d'un corps de sapeurs-pompiers municipaux).

Il est souvent délicat de déterminer, dans l'organisation des services comme dans la gestion du personnel, ce qui relève de la compétence du maire de celle du conseil municipal

➤ **Création et suppression d'emplois**

Le conseil municipal a seul compétence pour la création d'emplois et voter les crédits correspondants, aussi bien si l'emploi doit être pourvu par un agent titulaire ou par un non titulaire.

Cette règle s'applique même si la gestion du service est confiée à une association, lorsqu'elle est légalement possible, et si cet emploi provient d'une simple transformation.

Une délibération créant un emploi contractuel n'est pas radicalement illégale, mais ne peut avoir d'autre portée que de créer cet emploi et de définir les conditions du recrutement éventuel sur cet emploi d'un agent contractuel si les conditions requises pour y recourir sont réunies (CE, 12 juin 1996, *communauté de communes du pays de Laval*, n° 168350).

Cette jurisprudence est

régulièrement rappelée (CE, 18 décembre 2002, *association des responsables territoriaux en incident de carrière*, n° 238393 : la décision du CNFPT créant des « emplois contractuels » doit s'entendre comme créant des emplois susceptibles, si les conditions sont réunies, d'être confiées à des contractuels).

S'agissant de la suppression des emplois, le conseil municipal est également seul compétent, au moins pour les emplois de titulaires.

Le licenciement pour suppression d'emploi est en effet expressément prévu (article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), sous la seule réserve de l'avis du comité technique, formalité substantielle.

C'est en application de ce principe que le maire ne peut licencier un agent pour raisons d'économie, sans qu'auparavant l'emploi ait été

supprimé par le conseil municipal.

2. Le rôle du maire

si le rôle du maire est nul s'agissant de la création des emplois, et si en matière de suppression des emplois il est limité à ceux des agents non titulaires, il est en revanche essentiel s'agissant de la nomination aux emplois ainsi créés.

Il s'agit d'une prérogative essentielle de l'exécutif territorial, si importante que le Conseil Constitutionnel, à qui avait été déférée la loi du 26 janvier 1984 à laquelle il était reproché de méconnaître l'autonomie des collectivités locales, a fondé sa décision admettant la constitutionnalité du texte, en particulier sur le fait que l'exécutif territorial conservait le pouvoir de nommer ou de ne pas nommer un agent.

Cette règle est rappelée par l'article 40 de la loi de 1984 qui précise même qu'il s'agit d'une compétence « exclusive » de l'exécutif territorial.

➤ **Rôle concernant les emplois de titulaires**

Le maire est seul responsable :

- de l'opportunité et des modalités pour pourvoir l'emploi : il lui appartient « d'assurer la continuité du service et de décider, dans ce but, de pourvoir dans un délai plus ou moins bref à la vacance de postes par tel recrutement qu'il lui paraîtra nécessaire (...) en respectant



les procédures applicables » (CAA Lyon, 16 janvier 1998, *Rubio*, n° 94LY01064).

Le maire peut même décider de ne pas pourvoir le poste, et exerce en ce domaine un pouvoir souverain d'appréciation, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir (CE, 31 mars 1993, *Vaillant*, n° 100735) ;

- du choix de l'agent à recruter dans le cadre de la législation en vigueur, sa liberté de choix est très grande, en particulier pour les emplois comportant possibilité de recrutement discrétionnaire (article 47 et 110 de la loi du 26 janvier 1984), pour les emplois dits fonctionnels et les emplois de cabinet qu'il pourvoit librement, sans autre limitation que celle du nombre des membres au cabinet, en fonction de l'importance de la commune ;

- du recours à un agent contractuel ou à temps incomplet, si la commune se trouve dans l'une des hypothèses prévues par la loi pour y recourir.

➤ **Rôle concernant les emplois dits « de contractuels »**

Les responsabilités du maire sont également importantes. En la matière, il décide :

- que les recherches pour pourvoir l'emploi par un agent titulaire se sont révélées vaines, et qu'il peut de ce fait recruter un contractuel (pour un concours infructueux, faute de candidats : CE, 29 décembre 1995, *préfet du Val d'Oise* ; solution identique pour un poste de « gestionnaire financier » offert en vain pendant 2 ans à des attachés : CE, 15 janvier

1997, *préfet du Nord*).

Le maire doit cependant observer un « délai raisonnable » pour constater l'absence de candidat, variable selon la nature de l'emploi et l'urgence à le pourvoir (CAA Nancy, 20 février 2003, *commune de Vesoul*) ;

- de proposer au conseil municipal de créer un emploi dit « de contractuel », de définir les responsabilités afférentes à cet emploi et, naturellement, d'informer le centre de gestion compétent, qui assure la publicité de cette création (article 41 de la loi du 26 janvier 1984).



Mesures relatives aux agents communaux

Le maire en ce domaine a un rôle essentiel, sinon exclusif, dans la mesure où, d'une part, il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal et, d'autre part, il est le chef du personnel en charge de la gestion des services municipaux.

1. Mesures en matière d'emplois

➤ **Suppression des emplois**

La décision de suppression de l'emploi relève de la compétence du conseil municipal, mais c'est le maire qui, par arrêté, ou même par lettre adressée à l'agent, prend la décision individuelle mettant fin, pour ce motif, aux fonctions de l'agent concerné (CE, 29 décembre 2004, *commune de Puimisson*, n° 256057: pour un emploi de contractuel).

Si l'emploi a été pourvu par une nomination irrégulière, le maire peut, dans le délai du recours contentieux, rapporter cette nomination.

Il ne peut cependant procéder au licenciement des agents recrutés sur des emplois irrégulièrement créés sans décision préalable du conseil municipal supprimant ces emplois.

➤ **Cessation des fonctions**

Le maire a compétence pour constater « la rupture des liens avec le service » du fait du comportement de l'agent (CE, 29 juillet 1994, *SIVOM du canton de Poncin*, n° 141270 : pour un agent ayant signé un contrat avec une entreprise privée et ayant déclaré par écrit ne plus appartenir au SIVOM).

Dans le cas des agents contractuels à durée déterminée, c'est le maire, et non le conseil municipal, qui décide de ne pas reconduire le contrat (CE, 29 décembre 1995, *commune d'Isola*, n° 132637).

2. Mesures en matière d'avantages matériels du personnel

➤ **Logements de fonctions**

Si le conseil municipal fixe la liste des emplois donnant droit à de tels logements (par nécessité ou utilité de service), le maire en détermine les bénéficiaires.

➤ **Salaires**

En ce domaine, les pouvoirs du maire et du conseil

municipal, théoriquement très étendus, sont en pratique des plus limités tant ils doivent être exercés dans le cadre du statut général des fonctionnaires (titres I et III), des statuts particuliers des cadres d'emplois, et du principe de parité dégagé par la jurisprudence, qui interdit aux agents territoriaux de recevoir des avantages dont ne bénéficient pas ceux de l'Etat.

Le conseil municipal n'a, en ce domaine, que la possibilité de voter les crédits nécessaires (sachant qu'il s'agit d'une dépense obligatoire...).

➤ **Régime indemnitaire**

Il est fixé par le conseil municipal, mais toujours dans la limite de celui dont bénéficient les agents de l'Etat, et en vertu des textes d'ordre général (article 88 de la loi n° 84-53 et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991), et des textes régissant les statuts particuliers.

La seule véritable autonomie est celle reconnue au conseil municipal d'attribuer la prime

lorsque celle-ci est facultative, mais l'attribution des primes individuelles est exclusivement de la compétence du maire, qui exerce un pouvoir souverain d'appréciation, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

➤ **Avantages spécifiques pour certains emplois**

Le maire « prend les mesures d'ordre intérieur » nécessaires au fonctionnement du service, et son pouvoir discrétionnaire est, sur ce plan, total.

Une telle mesure n'est pas soumise au contrôle du juge administratif (CE, 5 novembre 1993, *Gernigou*, n° 93753 : pour la suppression de la ligne téléphonique d'un agent).

De même, constitue une mesure individuelle relevant de la compétence du maire, le fait de réclamer à un agent le remboursement des communications téléphoniques passées pour son compte personnel.



Mesures en matière disciplinaire

Le maire prend seul les mesures disciplinaires éventuelles en cas de faute professionnelle. La sanction infligée à un agent de la commune relève de sa seule compétence. En conséquence, sont illégales :

- une sanction prise collégalement par le maire et « un bureau municipal » constitué du maire et de ses adjoints ;
- une délibération du conseil municipal ayant le caractère d'une mesure disciplinaire à l'égard d'un agent (CAA, Douai, 13 novembre 2013, *commune d'Artres*, n° 13DA00513 : pour une délibération exprimant une motion de défiance à l'égard de la secrétaire de mairie, et constituant, « eu égard aux termes employés », un blâme équivalant à une mesure disciplinaire).

Mesures en matière de déroulement de carrière

Le déroulement de la carrière est de la compétence exclusive du maire, en vertu de son « pouvoir d'emploi » : dès lors qu'il agit dans le cadre de la légalité, qu'il respecte les compétences des organes qui interviennent dans la gestion du personnel, les pouvoirs du maire comme responsable suprême du personnel municipal sont très importants. Il décide en ce domaine :

- de la titularisation de l'agent stagiaire, le juge administratif exerçant un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur les motifs de refus de titularisation (CE, 22 avril 1992, *commune de Montgeron*, n° 74017) ;
- des attributions de l'agent pour l'emploi qui lui est confié. Si le fonctionnaire est en effet propriétaire de son grade, qui ne peut lui être retiré que selon une procédure disciplinaire précise, il ne l'est pas de son emploi, qui peut au contraire lui être enlevé, ou dont la définition peut être modifiée, pour les besoins ou l'intérêt du service (CE, 11 juillet 1988, *Brollano*, n° 73126 : le gardien d'une cité HLM a pu légalement être affecté à un emploi de cantonnier à la suite d'un incident l'ayant opposé à une famille de locataires, CAA Nantes, 7 juillet 1993, *centre hospitalier de Lisieux*, n° 93NT00391 : un attaché de direction a pu légalement se voir retirer une délégation de signature en matière de gestion du personnel dès lors que de multiples incidents l'avaient opposé à des délégués syndicaux, bien qu'aucun reproche ne lui avait été fait sur le plan professionnel) ;
- de la notation : le maire assure la notification de la note et de l'appréciation à l'agent concerné ainsi qu'à la CAP compétente, de l'avancement d'échelon (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 78) ou de grade (article 79) ;
- de l'avancement. Le maire a davantage d'autonomie dans la mesure où il décide du rythme d'avancement, qui au cours d'une carrière, pourra parfois constituer un avantage non négligeable par rapport à la fonction publique de l'Etat. Mais ses décisions sont prises dans le cadre des statuts particuliers, et toujours sous le contrôle du juge.

Sources : la vie communale et départementale, n° 1030, septembre 2014