



Décider devient facile.



Tribune SVP

Conseil municipal, élus, DGS et secrétaires de mairie, quelle répartition des rôles au sein de la commune ?

Mardi 24 février 2009

70, rue des Rosiers 93585 Saint-Ouen Cedex
Tél 01 47 87 11 11 | Fax 01 47 87 70 70
Site www.svp.com | Email svp@svp.com

SAS au capital de 6 966 782 € | SIRET 732 018 726 000 81
TVA Intracommunautaire FR 52732018726 | APE 7022 Z

© SVP – février 2009

« Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent document (article L.122-4 et L.112-5 du Code de la propriété intellectuelle). Toute nouvelle reproduction est interdite sans l'autorisation préalable de SVP ou du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (CFC) »

Conseil municipal, élus, DGS, et secrétaires de mairie, quelle répartition des rôles au sein de la commune ?

Au travers de précédents jurisprudentiels et d'exemples concrets, SVP vous propose de faire le point sur les responsabilités et domaines d'interventions respectifs des différents acteurs au sein d'une commune ou d'un EPCI.

- Quelle répartition entre le conseil municipal et le maire ?
- Quels sont les différents régimes de délégation au bénéfice du maire, des adjoints, des conseillers municipaux, du directeur général des services et leurs conséquences ?
- Quels sont les droits dont bénéficient les élus au sein de la collectivité, notamment dans l'accès à l'information ?
- Quelle place pour le poste de direction (DGS et secrétaires de mairie) vis-à-vis des élus titulaires ou non de délégation ?

Plan de l'intervention

- Les attributions de l'organe délibérant
 - La commune
 - Les EPCI

- Les attributions de l'organe exécutif
 - Les attributions du maire
 - Les attributions du président d'un EPCI

- Les attributions des élus
 - Les adjoints et conseillers municipaux
 - Les vice-présidents et le bureau

- Les attributions des agents publics
 - Rôle et pouvoirs du DGS
 - Autres agents

Les attributions de l'organe délibérant : Rappel des principes

1. Les communes

L'article L. 2121-29 du CGCT pose une règle générale de compétence en conférant au conseil municipal, par principe, un pouvoir de décision pour tout ce qui a trait aux affaires de la commune.

➤ Article L. 2121-29 du CGCT

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

Le conseil municipal est donc l'autorité communale de droit commun.

Par ailleurs de nombreuses dispositions du CGCT et d'autres textes définissent des compétences particulières conférant au conseil municipal le pouvoir de prendre des décisions portant sur des objets précisés par ces textes.

Par exemple la création d'un emploi permanent au sein de la commune :

➤ Article 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984

« Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. »

Les compétences du conseil municipal trouvent leur limite dans les compétences reconnues :

- à d'autres collectivités publiques,
- à des établissements publics communaux et intercommunaux que la commune aura elle-même créés,
- au maire.

Une difficulté particulière existe pour tracer la frontière entre les compétences du conseil municipal et celles du maire. En effet, comme nous le verrons par la suite, le maire voit aussi ses compétences définies de manière assez large par le CGCT. Seule l'intervention du juge administratif permet de résoudre ces conflits de compétence.

2. Les EPCI

L'organe délibérant des EPCI bénéficie de la même compétence de principe que le conseil municipal. L'article L. 5211-1 du CGCT rend applicable à tous les EPCI l'article L. 2121-29.

L'article L. 5211-6 du CGCT rappelle le principe posé par l'article L. 2121-29 et investit l'organe délibérant des EPCI d'une compétence générale.

- Article L. 5211-6 du CGCT (1^{er} alinéa)

« L'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. »

Les attributions de l'organe exécutif

1. Les attributions du maire

a. La préparation et l'exécution des délibérations du conseil municipal :

➤ Article L. 2122-21 du CGCT :

« Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses, de les imputer en section d'investissement conformément à chacune des délibérations expresses de l'assemblée pour les dépenses d'équipement afférentes à des biens meubles ne figurant pas sur les listes et d'une valeur inférieure à un seuil fixé par arrêté des ministres en charge des finances et des collectivités locales ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles, de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du code de l'environnement, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal.

10° De procéder aux enquêtes de recensement. »

Trois conditions à l'exécution des délibérations par le maire :

1. La délibération soit être suffisamment précise pour que le conseil municipal n'apparaisse pas comme s'étant dessaisi de sa compétence : le maire n'a qu'une compétence d'exécution et non de décision

➤ Conseil d'Etat, 28 octobre 2002, Commune de Moisselles, n°232060

« Considérant que, par la délibération susvisée, le conseil municipal de Moisselles a décidé, en application des dispositions de l'article 6-I de la loi susvisée du 2 mars 1982 alors en vigueur,

d'accorder la garantie de la commune à une Société d'économie mixte, la société moisselloise d'aménagement et de construction ("Somac"), pour des travaux immobiliers que celle-ci envisageait de réaliser ; qu'il a, par la même délibération, confié au maire de la commune, en application des dispositions alors en vigueur de l'article L. 122-19 du code des communes aujourd'hui reprises à l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, le soin d'exécuter sa décision, en l'autorisant à intervenir aux contrats de prêt entre la "Somac" et les différents organismes prêteurs ;

Considérant qu'une telle délibération, par laquelle le conseil municipal a exercé une compétence qui lui est propre et a autorisé le maire à prendre les mesures d'exécution qu'elle impliquait, devait définir avec précision l'objet et le montant du ou des emprunts à garantir, ainsi que les conditions de mise en œuvre de la garantie communale ; qu'en se bornant à prévoir que la caution serait "limitée à hauteur des sommes qui seront empruntées par la "Somac" pour lui permettre de réaliser les opérations rentrant dans son objet social et pouvant éventuellement atteindre un total de 35 MF", le conseil municipal de Moisselles n'a pas défini l'objet des emprunts en cause ni suffisamment précisé leur montant et a, par suite, méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'ainsi, la COMMUNE DE MOISSELLES est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement en date du 6 novembre 2000, le tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande tendant à ce que sa délibération en date du 26 mai 1986 soit déclarée illégale ; »

➤ Cour administrative d'appel de Marseille, 3 juillet 2008, SCI Planet, n°07MA03520

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ... et qu'aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal (...) ; qu'il résulte des dispositions précitées que le maire ne peut, au nom de la commune, valablement céder un bien communal sans y avoir été préalablement autorisé par une délibération expresse du conseil municipal ; que ce dernier ne peut davantage, en dehors des cas limitativement énumérés à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, déléguer au maire le pouvoir qui lui appartient exclusivement de décider d'obliger la commune ; qu'ainsi, lorsqu'il entend autoriser le maire à souscrire un contrat portant cession d'un bien communal, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur ; »

2. La délibération doit être légale (la réitération d'une illégalité est elle-même une illégalité)

3. la délibération doit être exécutoire (transmission au contrôle de légalité en application de l'article L. 2131-2 du CGCT)

Exemple d'exécution de délibération par le maire :

La décision de conclure un contrat prise par le conseil municipal implique que le maire engage la procédure de passation du contrat ou le signe tout simplement.

➤ Cour administrative d'appel de Lyon, 20 avril 2006, Préfet de l'Ain, n°00LY00959

« Considérant que, par une délibération du 13 octobre 1997, le conseil municipal de Villars-les-Dombes a autorisé le maire à lancer une procédure d'appel d'offres en vue de la passation de trois marchés pour la construction de garages en centre ville, ainsi qu'à signer toutes les pièces relatives à ce projet ; que, cependant, le maire a fait paraître, le 19 novembre 1998, un avis d'appel public à la concurrence pour l'attribution des marchés concernés selon la procédure négociée ; (...)

Considérant que, par une délibération du 23 février 1998, le conseil municipal de Villars-les-Dombes a, en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, chargé son maire de prendre toutes décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux pouvant être passés en la forme négociée en raison de leur montant lorsque les crédits sont prévus au budget ; qu'il est constant que le montant des travaux des marchés susmentionnés était inférieur au plafond prévu à l'article 104 du code des marchés publics alors applicable autorisant les collectivités à recourir à la procédure du marché négocié ; qu'il ne ressort pas du dossier que, par sa délibération du 13 octobre 1997, le conseil municipal ait entendu imposer au maire de recourir pour la construction des garages en cause, à la seule procédure d'appel d'offres et lui interdire d'utiliser celle du marché négocié ; que, par suite, le maire a pu valablement, sur le fondement de ladite délibération du 23 février 1998, recourir à la procédure négociée pour la passation des marchés en litige ; »

Dès lors que ces conditions sont remplies, le maire est tenu d'exécuter les délibérations du conseil municipal (lorsqu'elles nécessitent des actes d'exécutions).

- Cour administrative d'appel de Nancy, 6 mars 2008, Commune de Yutz, n°07NC00415

« Considérant, d'une part, que, par délibération, en date du 26 juin 1986, le conseil municipal de la COMMUNE DE YUTZ a décidé de louer à M. et Mme X qui venaient de se porter acquéreurs, pour les besoins de leur activité maraîchère, de parcelles appartenant à la Sté d'exploitation maraîchère de Yutz, alors en règlement judiciaire, un terrain d'environ 5 ha contigu aux biens vendus ; que, par cette même délibération qui définissait le prix de location ainsi que la forme et la durée du bail, le conseil municipal a autorisé le maire à signer tous documents en permettant l'exécution ; que le maire était, dès lors, tenu, en application des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, d'exécuter la délibération sans qu'y fasse obstacle la circonstance, au demeurant erronée, qu'elle n'aurait pas créé de droits au profit de M. et Mme X ;

Considérant, d'autre part, que si, pour justifier le rejet implicite opposé à la demande susmentionnée des époux X, la COMMUNE DE YUTZ fait valoir qu'un projet d'aménagement de l'aérodrome, non compatible avec la présence, toute proche de l'emprise, d'une exploitation maraîchère, est en cours, il ne ressort pas des pièces du dossier que ledit projet dont la nature et l'ampleur ainsi que le degré d'avancement demeurent imprécis, ait une consistance réelle et affecte directement la parcelle litigieuse ; qu'un tel projet ne peut, dès lors, être regardé comme constituant un changement dans les circonstances de fait ou de droit qui serait de nature à justifier le refus implicite d'exécuter la délibération du 26 juin 1986 ; »

- Conseil d'Etat 5 mai 1995, Syndicat des commerçants non sédentaires de l'Orne, n°136294 et 136295

« Considérant que le syndicat requérant ne conteste l'arrêté municipal du 8 juin 1989 réglementant les marchés d'approvisionnement de la commune qu'en tant que son article 1er, qui en fixe le champ d'application, ne mentionne que les marchés du mercredi et du vendredi ; que le maire était tenu de tirer les conséquences de la délibération susmentionnée du conseil municipal du 6 juin 1989 portant suppression du marché du lundi ; que les moyens de la requête sont dès lors inopérants ; qu'il suit de là que le syndicat des commerçants non sédentaires de l'Orne n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de la commune de Tessé-la-Madeleine en date du 8 juin 1989 ; »

En cas de refus ou de négligence du maire, il n'existe néanmoins pas de sanction qui permette d'assurer le respect de cette obligation. Le conseil municipal ne peut exécuter lui-même, ou faire exécuter par un autre que le maire, la délibération inexécutée. Il ne peut exercer que des pressions sur le maire.

b. L'exercice des compétences déléguées

Une liste limitative des matières qui peuvent faire l'objet d'une délégation

- Article L. 2122-22 du CGCT

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;

11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;

12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;
13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;
14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;
15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;
16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal ;
17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;
18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;
19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;
20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
21° D'exercer, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme ;
22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 et suivants du code de l'urbanisme. »

Actualité législative :

Marchés publics :

- Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés : article 10 modifiant les articles L. 2122-21-1 et L. 2122-22 4° du code général des collectivités territoriales et article 36 modifiant l'article 8 de la loi n°95-127 du 8 février 1995

Article L. 2122-21-1 du CGCT :

« Lorsqu'il n'est pas fait application du 4° de l'article L. 2122-22, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. »

Article L. 2122-22 4° du CGCT :

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...)

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; »

Article 8 de la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public :

« Tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures ou de services entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis.

Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque ces avenants concernent des marchés qui, conformément aux dispositions du code des marchés publics, n'ont pas été soumis eux-mêmes à cet avis. Ces dispositions ne sont pas non plus applicables lorsque ces avenants concernent les marchés conclus par l'Etat, un établissement public de santé ou un établissement public social ou médico-social. »

Archéologie préventive

Une proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, est actuellement examinée par la commission des lois du Sénat. Les dispositions prévues à l'article 42 de la proposition ont pour objet d'ouvrir aux organes délibérants de collectivités territoriales la faculté de déléguer les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive à leur organe exécutif.

- Proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, article 42

I. - L'article L. 523-4 du code du patrimoine est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En application des articles L. 2122-22, L. 3211-2 ou L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive peuvent être déléguées par l'organe délibérant de la collectivité ou de son groupement à l'organe exécutif. »

II. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2122-22 est complété par un 23° ainsi rédigé :

« 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine, relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune. » ;

- Extrait du rapport n°209 de M. B. Saugey, fait au nom de la commission des lois du Sénat

« Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition initiale, a pour but d'ouvrir aux assemblées délibérantes des collectivités locales la possibilité de déléguer à leur exécutif les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive.

L'archéologie préventive a pour objet d'assurer la détection, la conservation ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement.

Pour ce faire, l'Etat dresse et met à jour, avec le concours des établissements publics ayant des activités de recherche archéologique et des collectivités territoriales, une **carte archéologique nationale**. Dans le cadre de l'établissement de cette carte, l'Etat peut définir des zones dans lesquelles l'existence de vestiges archéologiques apparaît vraisemblable. Au niveau local, ces zones font l'objet d'un **arrêté du préfet de région** auquel doivent être transmises toutes les autorisations d'urbanisme telles que permis de construire, de démolir, autorisation de lotir, réalisation d'une ZAC, etc., ainsi qu'un certain nombre d'opérations d'aménagement réalisées en dehors des espaces ainsi délimités.

Lorsque le terrain présente a priori un intérêt d'ordre archéologique, le **préfet peut** alors, outre la conservation (engagement d'une procédure de classement), **adopter trois types de**

prescriptions : réalisation d'un diagnostic, réalisation de fouilles ou modification du projet.

La réalisation de l'ensemble de ces missions d'archéologie (diagnostics, fouilles, exploitation des résultats) a été confiée par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 à un établissement public administratif, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Toutefois, la loi n° 2003-707 du 1er août 2003 a substantiellement renforcé les compétences des collectivités territoriales en matière de protection du patrimoine archéologique. En particulier, **elle a donné la possibilité à l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de décider de prendre en charge l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive prescrits par l'arrêté préfectoral.** Ces diagnostics peuvent être confiés à l'INRAP, mais également au service archéologique de la collectivité, à condition qu'il ait été agréé par l'Etat. Ce service peut également être chargé de procéder aux fouilles d'archéologie préventive^{109(*)}.

D'après les données fournies à votre rapporteur par le ministère de la culture, 52 collectivités ou groupements disposent à ce jour d'un agrément pour la réalisation de diagnostics (23 communes, 6 EPCI, 22 départements et un établissement de coopération interdépartemental).

Les articles 23 et 24 du décret n° 2004-490 du 3 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive prévoient ainsi que les collectivités territoriales (ou leurs groupements) dont le service archéologique a été agréé peuvent décider, soit de réaliser le diagnostic d'archéologie préventive pour une opération d'aménagement ou de travaux entrepris sur leur territoire, soit de réaliser l'ensemble des diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux entrepris sur leur territoire. Dans le cas où elles décident de n'intervenir que ponctuellement, les collectivités (ou leurs groupements) sont tenues de faire connaître leur décision en ce sens au préfet de région **dans le délai d'un mois à compter de la réception de la notification de prescription de diagnostic.** Passé ce délai, les collectivités locales sont réputées avoir renoncé à exercer cette faculté, et la réalisation du diagnostic est alors attribuée à l'INRAP.

Or, en l'état actuel du droit, la décision d'intervenir doit être prise par l'assemblée délibérante, ce qui rend matériellement difficile le respect de ce délai d'un mois.

L'article 42 de la proposition de loi vise donc à conforter les dispositions relatives à la participation des collectivités territoriales aux opérations d'archéologie préventive, en permettant à l'assemblée délibérante de déléguer à son exécutif les décisions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la collectivité.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 42 **sans modification.** »

Conditions de légalités

L'attribution des délégations doit résulter d'une délibération expresse sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT pour éviter tout risque de confusion avec l'application de l'article L. 2122-21 du même code (distinction autorisation / délégation).

Elle doit se limiter aux domaines énumérés à l'article L. 2122-22 du CGCT.

La délibération doit être publiée et transmise au contrôle de légalité.

La délégation est donnée pour la durée du mandat. Contrairement au principe applicable en matière de délégation de pouvoir, à l'expiration du mandat du maire, la délégation cesse de plein droit de produire ses effets (J-CI Collectivités territoriales, dir. Benoît, n°572-49, § 447).

Elle doit être suffisamment claire et précise.

Le point sur les expressions « dans les limites déterminées par le conseil municipal », « dans les conditions que fixe le conseil municipal », « dans les cas définis par le conseil municipal » figurant à l'article L. 2122-22 du CGCT

Dans ces hypothèses (article L. 2122-22 2°, 3°, 16°, 17°, 20°, 21°, 22°), la délibération qui reproduirait l'intégralité des ces alinéas serait illégale.

Ces formulations n'impliquent pas que le conseil municipal limite dans tous les cas de champ de la délégation accordée au maire, mais précise le champ de la délégation.

- Cour administrative d'appel de Nantes, 19 février 2008, Commune de Brétignolles-sur-Mer, n°07NT00338

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 13 novembre 2002 du conseil municipal de Brétignolles-sur-Mer, prise sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, précise, notamment, "(...) Délégation est donnée à Monsieur le Maire pour (...) 15° exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, et, lorsque la commune en est titulaire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal" ; que cette délibération se borne ainsi, à reprendre les termes dudit article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, sans préciser les conditions, expressément prévues par ces dernières dispositions, auxquelles peut être légalement subordonnée la délégation au maire, non seulement de l'exercice du droit de préemption dont la commune est titulaire, mais aussi du pouvoir de déléguer, à l'un des mandataires mentionnés à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, l'exercice de ce droit pour une opération déterminée ; que, par suite, le conseil municipal de Brétignolles-sur-Mer ne peut être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence au profit du maire ; »

Le point sur la formalisation des décisions du maire en matière de contrat

Il ne ressort d'aucune disposition que la décision du maire, prise sur délégation du conseil municipal, de signer un marché public doit être formalisée par l'édition d'un arrêté. Ainsi, il se peut qu'il n'existe aucune décision précédant la signature proprement dite du marché par laquelle le maire s'autoriserait à signer ledit marché. Le juge administratif considère alors que le contrat contient en lui-même l'acte de volonté du maire de conclure le contrat, lequel acte constitue précisément une décision du maire prise par délégation du conseil municipal.

Dans cette hypothèse, la décision que constitue la signature, c'est-à-dire le contrat lui-même, n'aura pas à être transmis au préfet au titre du contrôle de légalité. Au contraire, si le maire formalise sa décision de signer le marché, cet acte devra être transmis au préfet en application de l'article L. 2131-2 1° du CGCT.

- Réponse ministérielle n°22354, JO Sénat 25 mai 2006, p. 1451

« Si l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales précise le régime applicable aux décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22, et en particulier prévoit qu'elles peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, il ne saurait être déduit de ces dispositions que ces décisions doivent revêtir une forme particulière. Ainsi, s'agissant du cas particulier de la décision de signer un marché entrant dans le champ de la délégation consentie à l'exécutif

24/02/2009 _____ 13

local, il ne ressort d'aucune disposition que celle-ci doit être formalisée par l'adoption d'un arrêté. Il s'ensuit que la signature apposée sur le contrat constitue en elle-même la décision prise par le maire ou un adjoint ou un conseiller municipal au sens des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions, il se peut qu'il n'existe pas de décision formelle adoptée antérieurement à la signature proprement dite du marché par laquelle l'exécutif local s'autoriserait à signer ledit marché. Dans cette hypothèse, la décision que constitue la signature n'aura pas à être transmise au contrôle de légalité pour acquérir un caractère exécutoire car cela reviendrait à transmettre le marché et ferait échec à l'application de la dérogation à l'obligation de transmission des marchés établie par la loi MURCEF pour les contrats entrant dans le champ de la délégation susceptible d'être consentie à l'exécutif local. »

- Conseil d'Etat 30 janvier 1987, Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine, n°70777

« Considérant, d'une part, que le contrat de location aux époux X... du logement situé à l'école de Moigné conclu le 12 décembre 1984 contenait une décision du maire du Rheu prise par délégation du conseil municipal en vertu de l'article L.122-20 du code des communes, lequel dispose que "le maire peut..., par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat... de décider de la conclusion et de la révision du louage des choses pour une durée n'excédant pas douze ans" ; qu'aux termes de l'article 2 paragraphes I et II, alinéa 2 de la loi du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 "les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement... ; sont soumis à ces dispositions... les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L.122-20 du code des communes" ; qu'il résulte de ces dispositions que le contrat de location attaqué était soumis à l'obligation de transmission au commissaire de la République ; » (impl.)

- Conseil d'Etat 29 avril 2002, commune de Dunkerque, n°235708

« Considérant qu'aux termes du I de l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ultérieurement codifié à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : "Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement (...)" ; qu'il résulte de ces dispositions que, si la conclusion d'un contrat au nom de la commune est subordonnée à la transmission préalable au représentant de l'Etat de la délibération du conseil municipal l'autorisant, aucune règle n'impose en revanche que la décision de signer le contrat soit elle-même transmise au représentant de l'Etat avant sa signature ; qu'en écartant pour ce motif le moyen tiré de ce que la décision de signer le contrat du 7 avril 1988 était illégale faute pour le maire d'avoir transmis préalablement cette décision au préfet, le tribunal administratif de Lille n'a pas méconnu les règles qui résultent de la loi du 2 mars 1982 ; »(impl.)

Illustration de la difficulté d'interprétation de l'article L. 2122-22 du CGCT sur un point particulier : le maire représentant de la commune en justice

Devant les juridictions administratives :

- Cour administrative d'appel Marseille, 6 décembre 2007, 05MA01850

« Considérant que par lettre en date du 23 octobre 2007, le greffier en chef de la Cour a invité la COMMUNE DE SOLLIES-PONT à lui faire parvenir, à peine d'irrecevabilité, la délibération autorisant le maire à ester devant la Cour dans cette affaire ; qu'en réponse à cette demande de régularisation, la COMMUNE DE SOLLIES-PONT a produit la décision municipale en date du 30 octobre 2007 chargeant Me Legoff de défendre les intérêts de la ville devant la Cour, prise en application de la délibération en date du 30 septembre 2005, sans pour autant produire ladite délibération ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces versées au dossier que le conseil municipal de SOLLIES-PONT ait autorisé son maire à relever appel du jugement en cause ; que, par suite, la requête susvisée est irrecevable et doit être rejetée ; »

- Cour administrative d'appel Versailles, 4 décembre 2008, Commune de la Ville du Bois, n°07VE01087

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 2132-1 du code général des collectivités territoriales : « Sous réserve des dispositions du 16° de l'article L. 2122-22, le conseil municipal délibère sur les actions à intenter au nom de la commune » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-22 du même code : « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal » ; qu'il résulte de ces dispositions que le conseil municipal peut légalement donner au maire une délégation générale pour agir en justice au nom de la commune pendant la durée de son mandat ; qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 28 mars 2001, le conseil municipal de la Ville du Bois a, sur le fondement de ces dispositions, donné au maire délégation pour agir en justice pour la durée de son mandat, soit jusqu'en mars 2008, en reproduisant les termes du 16° de l'article L. 2122-22 précité ; que, bien qu'elle ne définisse pas les cas dans lesquels le maire pourra intervenir, cette délégation a néanmoins donné qualité à ce dernier pour agir en justice au nom de la commune et la représenter régulièrement dans l'instance l'opposant à l'Etat et à la société Entreprise Jean Lefebvre, tant devant le Tribunal administratif de Versailles que devant la Cour administrative d'appel ; que, par suite, les défendeurs ne sont pas fondés à soutenir que la requête est irrecevable pour défaut de qualité à agir du maire de la COMMUNE DE LA VILLE DU BOIS ; »

- Conseil d'Etat, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, n°229247

« Considérant qu'il résulte tant de la nature même de l'action en référé ouverte par les dispositions précitées du code de justice administrative, qui ne peut être intentée qu'en cas d'urgence et ne permet, en vertu de l'article L. 511-1 du même code, que de prendre des mesures présentant un caractère provisoire, que de la brièveté du délai imparti pour saisir le Conseil d'Etat d'une ordonnance rendue en première instance sur le fondement de ces dispositions, que le maire peut se pourvoir au nom de la commune contre une telle ordonnance sans y être habilité par le conseil municipal ; que par suite, et si M. Z..., maire de la commune de Venelles (Bouches-du-Rhône), n'a pas qualité pour faire appel, en son nom personnel, de l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a enjoint au maire de cette commune, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de convoquer le conseil municipal en vue de délibérer sur la désignation des délégués communaux au conseil de la communauté d'agglomération du pays d'Aix, il est en revanche recevable à contester cette ordonnance au nom de la commune, alors même que la délégation que lui avait consentie le conseil municipal en application du 16° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales lui avait été retirée et que ledit conseil ne l'a pas habilité à introduire la présente instance ; que la fin de non-recevoir opposée à la requête de la commune de Venelles doit, dès lors, être écartée ; »

Devant les juridictions pénales

- Réponse ministérielle n°7660 JO Sénat 22 octobre 1998, p. 3367

« Le garde de sceaux, ministre de la justice, fait connaître à l'honorable parlementaire qu'une collectivité territoriale ne peut être juridiquement engagée par un dépôt de plainte auprès du procureur de la République, des services de police ou de gendarmerie, ou d'un juge d'instruction si elle s'accompagne d'une constitution de partie civile, que si elle a été dûment représentée. Une collectivité territoriale est représentée par son organe exécutif (maire, président du conseil général, président du conseil régional) qui doit être habilité par le conseil à exercer en son nom toute action. En vertu des dispositions de l'article L° 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le maire peut, par délégation du conseil municipal et dans les cas définis par celui-ci, pour la durée de son mandat, prendre toutes décisions en matière d'action en justice. S'il n'a pas été investi d'une telle délégation, il doit être habilité par une délibération expresse pour chaque affaire. (...) Le maire et les présidents de conseil régional ou général peuvent déléguer l'exécution des actes qui doivent être accomplis en vertu de ces habilitations soit aux élus (adjoints ou vice-présidents ou, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, membres de l'assemblée délibérante) par une délégation de fonctions, soit à certains fonctionnaires territoriaux, par une délégation de signature, en application des articles L° 2122-18, L° 2122-19, L° 3221-3 et L° 4231-3 du code général des collectivités territoriales. En toute hypothèse, il peut être donné suite aux plaintes déposées auprès des autorités de justice ou des services d'enquête indépendamment de la capacité juridique de la personne qui y a procédé à représenter valablement la collectivité au nom de laquelle elle agit ou prétend agir. Ces autorités ou services, à l'exception des juges d'instruction, peuvent en effet mettre en œuvre les pouvoirs d'enquête que la loi leur confie dès lors qu'ils ont connaissance de faits susceptibles de qualification pénale, quelle que soit la manière dont ils ont acquis une telle connaissance et quelle que soit la capacité juridique de la personne qui les leur a dénoncés. »

Le conseil municipal se dessaisit volontairement d'une partie de ses pouvoirs pour en confier l'exercice au maire, désignée en raison de ses fonctions. L'autorité délégante ne peut plus exercer les pouvoirs qu'elle a délégués tant qu'elle n'a pas mis fin à la délégation. Elle peut seulement lui adresser des instructions.

- Conseil d'Etat, 4 juillet 1969, Dame Laurent, n°75226

« SUR LE MOYEN TIRE DE X... QUE LA DECISION ATTAQUEE AURAIT ETE PRISE, EN FAIT, PAR UNE AUTORITE INCOMPETENTE : - CONS. QUE SI, EN VERTU DE L'ARTICLE 45 DU CODE DES PORTS MARITIMES, AUQUEL FORCE DE LOI A ETE CONFEREE PAR L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 3 AVRIL 1958, "LES INGENIEURS EN CHEF DU SERVICE MARITIME ONT DELEGATION PERMANENTE DES PREFETS POUR EFFECTUER TOUS ACTES D'ADMINISTRATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME", CETTE DISPOSITION NE FAISAIT PAS OBSTACLE A X... QUE LE PREFET, CHARGE PAR L'ARTICLE 1ER DU DECRET N° 53-893 DU 26 SEPTEMBRE 1953, ALORS EN VIGUEUR, D'ASSURER "SOUS L'AUTORITE DES MINISTRES COMPETENTS, LA DIRECTION GENERALE DE L'ACTIVITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ETAT DANS SON DEPARTEMENT", DONNAT A L'INGENIEUR EN CHEF, SANS EMPIETER SUR LES ATTRIBUTIONS DE CELUI-CI, DES INSTRUCTIONS CONCERNANT LA GESTION DU DOMAINE, EN PARTICULIER DANS LES CAS OU LES DECISIONS DE X... DERNIER POURRAIENT AVOIR DES CONSEQUENCES INTERESSANT D'AUTRES SERVICES ; QU'AINSI LE MOYEN TIRE DE X... QUE LA DECISION ATTAQUEE, PRISE PAR L'INGENIEUR EN CHEF DES PONTS ET

CHAUSSEES CHARGE DU SERVICE MARITIME SUR LES INSTRUCTIONS DU PREFET, EMANERAIT, EN FAIT, D'UNE AUTORITE INCOMPETENTE NE SAURAIT ETRE RETENU ; »

- Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3 février 2009, n°07BX00094

« Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier que, par délibération en date du 22 mars 2001 qui n'a pas été rapportée, le conseil municipal a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, délégué au maire l'exercice, au nom de la commune, des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme ; qu'il suit de là que le conseil municipal ne pouvait plus, par les délibérations litigieuses du 21 janvier 2003 et 24 avril 2003, exercer le droit de préemption ; qu'ainsi, lesdites délibérations sont entachées d'illégalité ; »

Le délégataire assume la responsabilité des décisions qu'il prend en vertu de la délégation. Il y a un réel transfert juridique de compétences et de responsabilité. Seul le maire signe les décisions relevant de la délégation.

Le conseil municipal retrouve sa compétence :

- lorsqu'il retire une délégation au maire
- ou, sauf disposition contraire dans la délibération, lors de la suppléance (articles L. 2122-23 al. 2 et L. 2122-17 du CGCT)

c. L'exercice des pouvoirs propres

i. Les pouvoirs de police

Seul le maire est compétent en matière de police.

- Article L. 2122-24 du CGCT

« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants. »

- L. 2212-1 du CGCT

« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. »

Le conseil municipal est incompétent en la matière et toute délibération serait illégale de ce fait.

- Conseil d'Etat 11 décembre 2008, Fédération française de la montagne et de l'escalade, n°307084

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que la commune de Bidarray (Pyrénées Atlantiques) est propriétaire riverain d'une partie de la rivière de Baztan et de son affluent l'Errekaitze, lequel traverse son domaine privé ; que par acte sous seing privé du 10 juin 1998, elle a donné à bail de pêche, à l'association des propriétaires riverains de la Nive pour la pêche et la protection du milieu aquatique (APRN), tous les cours d'eau traversant son domaine privé, dont l'Errekaitze ; que par une lettre en date du 24 juin 2002, cette association

s'est plainte de ce que la pratique du canyoning sur l'Errekaitze perturbait la vie de la faune aquatique, en compromettant notamment la reproduction des truites ; que c'est dans ces conditions que, par une délibération en date du 20 octobre 2002, le conseil municipal de Bidarray a décidé d'interdire la pratique de sports en eaux vives sur les parcelles du domaine communal longeant la rivière l'Errekaitze ; (...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales "Le maire est chargé (...) de la police municipale (...)" ; qu'ainsi qu'il a été dit, la mesure d'interdiction litigieuse constituait une mesure de police ; que le conseil municipal n'était donc pas compétent pour la prendre ; que, par suite, la FEDERATION FRANCAISE DE LA MONTAGNE ET DE L'ESCALADE est fondé à demander l'annulation de la délibération attaquée ; »

ii. La gestion de la fonction publique

Le maire est chef de l'administration locale.

- Article L. 2122-18 du CGCT (1^{er} alinéa)

« Le maire est seul chargé de l'administration, 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. »

Il est donc seul compétent pour nommer (article 40), adresser des instructions au personnel, prendre les mesures relatives à leur emploi et au déroulement de leur carrière.

La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précise les compétences du maire en la matière.

Le conseil municipal reste compétent pour un certain nombre de décisions, comme la création ou la suppression d'un emploi (article 34).

2. Les attributions du président d'un EPCI

a. Les points communs avec les attributions du maire

i. La préparation et l'exécution des délibérations du conseil communautaire

Cette attribution est celle qui appartient à tout exécutif local.

- Article L. 5211-9 du CGCT

« Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou

en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale dont la liste est fixée par décret, au directeur général adjoint et aux responsables de service dans les établissements publics de coopération intercommunale dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Il est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévus à l'article L. 2213-17.

A partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. »

ii. La gestion de la fonction publique

V. i.

Aucune spécificité.

b. Les différences

i. L'exercice des compétences déléguées

Pas de liste limitative des matières, mais la liste de matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation

➤ Article L. 5211-10 du CGCT

« (...) Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :

1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

2° De l'approbation du compte administratif ;

3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;

4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;

6° De la délégation de la gestion d'un service public ;

7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. »

➤ Conseil d'Etat, avis 17 décembre 2003, Préfet du Nord, n°258616

« Il ressort de la comparaison des dispositions des articles L. 2122-22 et L. 5211-10 susmentionnés que les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'organe exécutif qu'elles définissent respectivement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale obéissent à des principes opposés : alors que l'article L. 2122-

22 interdit au maire de recevoir délégation du conseil municipal dans toute matière autre que les dix-neuf qui y sont énumérées, l'article L. 5211-10 autorise, à l'inverse, l'organe délibérant à déléguer librement ses attributions, au président ou au bureau de l'établissement public selon son choix, dans toutes les matières autres que les sept qui y sont énumérées. Les dispositions de l'article L. 2122-22 doivent donc être regardées comme contraires, au sens de l'article L. 5211-2 précité, aux dispositions de l'article L. 5211-10 qui, dès lors, trouvent seules à s'appliquer aux délégations consenties aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale par les organes délibérants de ces établissements. »

- Cour administrative de Nantes, 14 décembre 2004, Communauté de communes du secteur des Ponts-de-Cé, n°03NT00259

« Considérant qu'il ressort de la comparaison des dispositions des articles L. 2122-22 et L. 5211-10 susmentionnés que les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'organe exécutif qu'elles définissent, respectivement, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, obéissent à des principes opposés ; qu'alors que l'article L. 2122-22 interdit au maire de recevoir délégation du conseil municipal dans toute matière autre que les dix-neuf qui y sont énumérées, l'article L. 5211-10 autorise, à l'inverse, l'organe délibérant à déléguer librement ses attributions, au président ou au bureau de l'établissement public selon son choix, dans toutes les matières autres que les sept qui y sont énumérées ; que les dispositions de l'article L. 2122-22 doivent donc être regardées comme contraires, au sens de l'article L. 5211-2 précité, aux dispositions de l'article L. 5211-10 lesquelles, dès lors, trouvent seules à s'appliquer aux délégations consenties aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale par les organes délibérants de ces établissements ; qu'il suit de là que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que les dispositions de l'article L. 2122-22-4° du code général des collectivités territoriales étaient applicables aux établissements publics de coopération intercommunale et faisaient obstacle à ce que la délégation prononcée par la délibération contestée du 6 décembre 2001 du conseil de la communauté de communes du secteur des Ponts-de-Cé pût être valablement consentie au président de la communauté de communes en vue "de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et de leurs avenants dans la limite des crédits inscrits au budget", à défaut de préciser que sa portée était limitée, en application de ces dispositions, aux seuls marchés que ces dernières désignent, passés en la forme négociée en raison de leur montant ; »

ii. Les pouvoirs de police

Le président n'a pas de compétence en matière de police sauf celles énumérées à l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

- Article L. 5211-9-2 du CGCT

« I.-Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2212-2, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. Il peut, dans le cadre de ce pouvoir, établir des règlements d'assainissement et mettre en œuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés. Il peut notamment arrêter ou retirer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques.

Par dérogation aux dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2224-16, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au

président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. Il peut, dans le cadre de ce pouvoir, établir des règlements de collecte et mettre en œuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés.

Par dérogation à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions dans le cadre de cette compétence.

Les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article 23 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité pour assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2212-2, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent transférer au président de cet établissement tout ou partie des prérogatives qu'ils détiennent en matière de circulation et de stationnement.

II.-Dans les cas précédents, les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale et le ou les maires des communes concernées.

Sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il y est mis fin dans les mêmes conditions.

Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale. »

➤ Réponse ministérielle n°88715 JOAN 14 novembre 2006, p. 11925

« La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un pouvoir de police intercommunal confié aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce dispositif est codifié à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'objet de ces nouvelles mesures est de mettre en cohérence le transfert de certaines compétences aux EPCI et l'exercice du pouvoir de police correspondant. Il s'agit de conférer aux présidents d'EPCI le pouvoir de réglementer l'usage de biens et d'équipements communautaires et d'édicter des mesures de police inhérentes à certaines activités. Seuls les présidents des EPCI à fiscalité propre peuvent bénéficier d'un transfert des pouvoirs de police des maires, avec leur accord. Par ailleurs, le transfert des pouvoirs de police ne concerne que des champs d'application particuliers, limitativement énumérés, à la condition que l'EPCI soit investi des compétences dans ces domaines. Cinq domaines sont concernés. Il s'agit de l'assainissement, de l'élimination des déchets, de la voirie, de la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, de l'organisation des manifestations sportives et culturelles dans des établissements communautaires. La compétence « eau » ne fait pas partie des champs de compétences ouvrant la possibilité d'un transfert des pouvoirs de police des maires. Ils demeurent donc seuls compétents, en ce domaine, même si l'EPCI a reçu compétence en matière de production et d'alimentation en eau. La responsabilité des maires peut donc être mise en cause notamment

24/02/2009 _____ 21

en cas de carence dans l'exercice de leurs pouvoirs généraux de police si la sécurité et la salubrité publiques sont menacées. Toute extension du transfert du pouvoir de police à d'autres domaines, tel que celui évoqué, nécessitera une évaluation préalable de l'application des dispositions édictées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 susvisée. »

Application en matière de police sur les voies

- Réponse ministérielle n°31 JO Sénat 6 septembre 2007, p. 1580

« S'agissant plus particulièrement du pouvoir de police de la circulation, celui-ci est défini dans le code général des collectivités territoriales aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 pour les pouvoirs du maire et à l'article L. 3221-4 pour les pouvoirs du président du conseil général. Aucun article ne prévoit un pouvoir de police propre au président d'un établissement public de coopération intercommunale. Il en résulte que sur la voirie intercommunale, seul le maire est l'autorité en charge du pouvoir de police de la circulation. Néanmoins, l'article 163 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en créant l'article L. 5211-9-2 du CGCT, a donné aux maires la faculté de transférer aux présidents d'EPCI leurs pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire. Ce transfert de pouvoir de police s'effectue sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés, après accord de tous les maires des communes membres de la communauté. Après transfert, les arrêtés de police de la circulation sont pris conjointement par le président de la communauté et le ou les maires concernés. »

Attributions des élus

1. Les adjoints et conseillers municipaux

Les élus n'ont aucune attribution propre.

Deux exceptions :

- les adjoints, qui ont la qualité d'officier d'état civil et officier de police judiciaire (a.)
- la suppléance (b.)

a. Les adjoints, officiers d'état civil et officier de police judiciaire

Les adjoints tiennent leur qualité d'officier d'état civil et celle d'officier de police judiciaire de la loi. Ils peuvent donc exercer ces fonctions sans délégation du maire, et celui-ci ne peut leur interdire.

- Article 16 du code de procédure pénale :

« Ont la qualité d'officier de police judiciaire :

1° Les maires et leurs adjoints ; »

Repris par l'article L. 2122-31 du CGT : *« Conformément au 1° de l'article 16 du code de procédure pénale, le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. »*

- Article L. 2122-32 du CGCT

« Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil. »

- Conseil d'Etat, 11 octobre 1991, Ribauté et Balanca, n°92742 et 92743

« Considérant que, par décision en date de ce jour, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a rejeté les conclusions de MM. Y... et Balanca tendant à l'annulation des arrêtés du 28 mars 1986 en tant qu'ils mettaient fin aux délégations données à MM. Y... et Balanca par l'arrêté du 8 juin 1984 pour "signer la correspondance ordinaire, les attestations, certificats et pièces diverses établis dans les services administratifs communaux" ; que MM. Y... et Balanca doivent être ainsi regardés comme ayant été définitivement privés de toute délégation de fonctions depuis l'intervention de cet arrêté ; qu'ils ne pouvaient dès lors prétendre aux indemnités de fonctions prévues par l'article L. 123-4 du code des communes, nonobstant la circonstance qu'ils avaient conservé leur mandat d'adjoint avec, notamment, la qualité d'officier d'état civil qui y est attachée par l'article L. 122-25 du même code et dont l'exercice n'est pas subordonné à une délégation du maire ; que, dès lors, le maire de Pamiers a pu légalement, et sans entacher sa décision de rétroactivité illégale, supprimer le versement à MM. Y... et Balanca de leurs indemnités de fonctions à compter du 8 avril 1986 ; »

- Conseil d'Etat, 25 octobre 1996, Commune de Montredon-Labessonnié, n°170151

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-25 du code des communes : "Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil" ; qu'il résulte de ces dispositions que les adjoints peuvent exercer les fonctions afférentes à la qualité d'officier d'état civil sans que cet exercice soit subordonné à une délégation qui leur serait donnée à cet effet par le maire ; que, par suite, M. X... est fondé à soutenir que l'article 1er de l'arrêté attaqué qui, en mettant fin à la délégation dont il bénéficiait, a entendu lui interdire l'exercice des fonctions d'officier d'état civil est dans cette mesure entaché d'excès de pouvoir ; »

- Cour administrative d'appel de Paris, 7 août 2002, Commune de la Celle saint Cloud, n°98PA01545

« Considérant que, par un arrêté en date du 28 juin 1996, le maire de La Celle-Saint-Cloud a rapporté la délégation qu'il avait accordée à M. Comar, adjoint, en matière d'affaires relatives aux études juridiques et foncières ; que pour justifier cette décision, la commune a fait valoir devant les premiers juges, d'une part, que M. Comar n'aurait rempli qu'exceptionnellement ses fonctions d'officier d'état-civil, d'autre part, qu'il n'aurait pas exercé convenablement ses missions de délégataire ;

Considérant, en premier lieu, que comme l'a jugé à bon droit le tribunal le premier motif n'était pas au nombre de ceux qui pouvaient justifier légalement la décision litigieuse, la qualité d'officier d'état civil étant attachée à l'exercice du mandat d'adjoint sans que cet exercice soit subordonné à une délégation du maire ; »

Par contre les conseillers municipaux ne peuvent exercer les fonctions d'officier d'état civil que sur délégation du maire en application de l'article L. 2122-18.

b. La suppléance

- Article L. 2122-17 du CGCT

« En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau. »

Cette disposition permet de remplacer le maire et entraîne un transfert total de ses compétences, c'est à dire toutes ses attributions sauf les compétences déléguées par le conseil municipal, à moins que ce dernier n'en décide autrement (article L. 2122-23 du CGCT).

La suppléance est exercée par un adjoint / un conseiller dans l'ordre du tableau (R. 2121-2 et s.)

- Cour administrative d'appel de Versailles, 7 avril 2005, Commune de Draveil, n°02VE03512

« Considérant que si l'arrêté du 24 août 2001 a visé l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales régissant les conditions de délégation de signature, le deuxième adjoint au maire, signant pour le maire et le premier adjoint empêchés, s'est en réalité fondé sur les dispositions de l'article L. 2122-17 du même code, aux termes desquelles : En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations ... ;

que cette disposition législative doit être entendue en ce sens qu'en cas d'absence du maire, il appartient à l'adjoint suppléant de n'accomplir que les actes municipaux, dont l'édition, au moment où elle s'impose normalement, serait empêché par l'absence du maire, quelle que soit la raison de son absence ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en l'absence du maire et du premier adjoint de Draveil, en congé annuel, le deuxième adjoint, a décidé la fermeture au public des locaux sis ... comme lieu de culte par l'association Les semeurs du Christ ; que, compte tenu de la nécessité de faire cesser une situation potentiellement dangereuse, du fait des nombreuses défaillances techniques affectant le bâtiment, notamment au regard du risque d'incendie, cette décision avait le caractère d'un acte dont l'accomplissement s'imposait normalement, sans attendre la fin de l'empêchement du maire ; »

c. Les délégations de fonction du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux : article L. 2122-18 du CGCT

➤ Article L. 2122-18 du CGCT

« Le maire est seul chargé de l'administration, 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.

Le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire en application des articles LO 141 du code électoral, L. 3122-3 ou L. 4133-3 du présent code ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions. »

Le maire est libre de déléguer une partie de ses fonctions à des adjoints et des conseillers municipaux, à moins que le conseil municipal n'en ait disposé autrement dans la délibération portant délégation de pouvoir au maire.

➤ Article L. 2122-23 du CGCT :

« Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets.

Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18. Sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal.

Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.

Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation. »

La délégation de fonction peut porter sur toute matière.

Police

- Cour administrative d'appel de Paris, 16 octobre 2008, n°07PA01331

« Considérant que la faculté qu'ouvrent au maire les dispositions de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales de déléguer une partie de ses fonctions est applicable en matière de police municipale, notamment de police des marchés ; que les dispositions de l'article L. 2511-27 qui désignent limitativement les agents municipaux auxquels le maire de Paris peut déléguer sa signature ne font pas obstacle à ce que le maire utilise le pouvoir de déléguer à des adjoints ou conseillers municipaux que lui confère l'article L. 2122-18 ; »

La notation des agents

- Cour administrative d'appel de Douai, 7 juin 2005, M. Danzin, n°00DA00684

« Considérant que M. Fremaux, vice-président de la communauté urbaine de Lille signataire de la décision du 20 avril 1999 attribuant à M. DANZIN sa notation de l'année 1998, a reçu délégation pour tout ce qui concerne les ressources humaines par arrêté du président du conseil de la communauté urbaine de Lille du 4 octobre 1995 ; que le moyen tiré de ce que la décision [concernant la notation de l'agent] aurait été prise par une autorité incompétente manque ainsi en fait ; »

La délégation doit être suffisamment précise.

- Conseil d'Etat 16 novembre 2005, MM Auguste, n°262360

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-11 du code des communes, alors applicable : "Le maire est seul chargé de l'administration ; 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, à des membres du conseil municipal" ; que le traité de concession du 28 mars 1991 a été signé, par délégation du maire de Nogent-sur-Marne, par M. Hasler, en sa qualité de premier adjoint ; que si, par un arrêté du 22 mars 1989, M. Hasler avait été chargé "de suppléer le maire en tant que de besoin et d'assumer une délégation générale, notamment en ce qui concerne la coordination de l'action des adjoints et des commissions permanentes", cette disposition, qui ne définit pas avec une précision suffisante les limites de la délégation consentie à l'intéressé, ne pouvait lui donner compétence à l'effet de signer le traité de concession en cause ; »

- Cour administrative d'appel de Nancy, 4 août 2006, Commune de Willer-sur-Thur, n°04NC00836

« Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 122-11 du code des communes alors applicable : «Le maire... peut... déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints...» ; que, par arrêté en date du 26 juin 1995, le maire de Willer-sur-Thur a délégué M. Delestan, adjoint, pour «remplir les fonctions d'officier de l'état civil, pour délivrer tout certificat, signer tout acte administratif ou notarié, ainsi que toutes pièces comptables et document d'urbanisme» ; que ces dispositions, qui ne définissent pas avec une précision suffisante les limites de la délégation donnée à M. Delestan, ont été prises en violation de l'article précité du code des communes, qui n'autorise la délégation que d'une partie des fonctions du maire ; qu'elles n'ont pu ainsi conférer à M. Delestan compétence pour signer la décision litigieuse ; que c'est ainsi à juste titre que les premiers juges ont estimé que l'arrêté du 29 juin 2000 devait être annulé pour ce motif ; »

- Cour administrative d'appel de Nancy, 22 janvier 2004, Commune de Serres les Moulières, n°98NC00641

« Considérant que par l'arrêté attaqué du 30 septembre 1995, le maire de Serre-Les-Moulières a donné respectivement délégation à M. Thiebaud, premier adjoint pour « s'occuper des finances communales et des bois communaux », à M. Lutzeler, deuxième adjoint, pour « s'occuper des affaires sociales » et à M. Grandperrin troisième adjoint, pour « s'occuper des travaux publics dans la commune. », que cet arrêté dispose également que les délégations ainsi consenties prendront effet à compter du 1er juillet 1995 ;

Considérant que l'arrêté litigieux ne précise pas l'étendue et les limites des fonctions ainsi déléguées, et, n'est, dès lors, pas de nature à permettre au maire d'exercer utilement sa surveillance ; que, par suite, il méconnaît les dispositions sus rappelées de l'article L. 122-11 du code des communes ; »

Exemples de formulations insuffisamment précises : affaires courante, bonne administration de la commune (Tribunal administratif de Nantes 11 mai 1988,

Hypothèses où une délégation est obligatoire : le cas du représentant du maire au sein d'une commission.

Dans l'hypothèse où aucune disposition spécifique ne trouve à s'appliquer, le représentant du maire est nécessairement quelqu'un qui a reçu délégation sur le fondement du CGCT.

Par exemple : le représentant du maire, président de la CAO

- Réponse ministérielle n°42822, JOAN 14 décembre 2004, p. 10045

« L'article 22 1 c et d du code des marchés publics issu du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 publié au JO le 8 janvier 2004 précise que les commissions d'appel d'offre sont composées des membres suivants "lorsqu'il s'agit d'une commune de 3 500 habitants et plus, le maire ou son représentant, président, cinq membres du conseil municipal...". Il résulte de la lecture de cet article combinée avec la lecture de l'article L. 2122-18 du CGCT que le maire peut être représenté par un ou plusieurs adjoints à qui il aura préalablement délégué par arrêté une partie de ses fonctions. »

Les adjoints sont prioritaires. Les conseillers ne peuvent donc bénéficier de délégation que dans la mesure où tous les adjoints en disposent eux-mêmes. Lorsque le maire retire une délégation à un adjoint, alors qu'un conseiller demeure titulaire d'une délégation, le retrait est illégal.

- Conseil d'Etat 4 juin 1997, Commune de Bompas, n°158246

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-11 du code des communes, alors en vigueur : " Le maire est seul chargé de l'administration, 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, à des membres du conseil municipal (...) Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (...) " ; qu'il résulte de ces dispositions que, si le maire peut, à tout moment, mettre fin aux délégations qu'il a consenties à l'un de ses adjoints, il ne peut légalement prendre une telle décision que pour autant qu'aucun conseiller municipal ne se trouve alors lui-même investi d'une délégation ; que le deuxième alinéa de l'article L. 122-9 du même code, aux termes duquel "lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, et si celui-ci ne démissionne pas, les délégations peuvent être attribuées à un conseiller municipal, nonobstant les dispositions de

l'article L. 122-11", permet seulement au maire, après le retrait des délégations qu'il a consenties à un adjoint qui ne démissionne pas, de confier celles-ci à un conseiller municipal ; »

- Cour administrative d'appel de Paris, 27 juillet 2005, Commune de Fontainebleau, Communauté de communes de Fontainebleau-Avon, n°03PA04790 et 03PA04791

« Considérant, en second lieu, qu'il ressort de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable en l'espèce, que les conseillers municipaux ne peuvent bénéficier d'une délégation qu'en l'absence ou cas d'empêchement des adjoints ; qu'il en résulte que le maire ne peut légalement retirer à un adjoint sa délégation que pour autant qu'aucun conseiller municipal ne se trouve alors lui-même investi d'une délégation ; que si M. Auger conseiller municipal était titulaire d'une délégation lui permettant de suppléer les adjoints en certaines matières c'est à la condition expresse que ces derniers étaient empêchés ; que le moyen tiré d'une atteinte à la priorité des adjoints sur les conseillers municipaux n'est pas fondé ; »

L'exécutif peut déléguer simultanément les mêmes fonctions à plusieurs adjoints / élus qu'à la condition de prévoir un ordre de priorité.

- Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 mai 2002, M. Carrière, n°98BX00268

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-11 du code des communes alors applicable : "Le maire est seul chargé de l'administration, 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 et en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil municipal" ; qu'en application de ces dispositions, le maire ne peut déléguer simultanément les mêmes fonctions à deux adjoints ou conseillers municipaux sauf à préciser l'ordre de priorité des personnes autorisées à agir aux lieu et place du maire dans un champ déterminé ; Considérant que, par arrêté en date du 28 mars 1989, M. Durand, premier adjoint, et M. Ardourel, sixième adjoint, ont, sur le fondement des dispositions précitées, simultanément reçu délégation du maire de Millau pour exercer les mêmes fonctions, en particulier celles relatives à la police municipale, sans qu'ait été prévu entre les deux adjoints un ordre de priorité ; qu'est irrégulier un tel arrêté, qui ne permet pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'acte, le titulaire de la délégation ; que, par suite, M. CARRIERE est fondé à soutenir que l'arrêté en date du 16 novembre 1993, signé par M. Ardourel, a été pris par une autorité incompétente et doit être annulé ; »

- Cour administrative de Nantes, 26 décembre 2002, Commune de Gouray, n°01NT02068

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le certificat d'urbanisme négatif délivré par le maire du Gouray (Côtes-d'Armor) le 5 octobre 1995 à Mme REHEL pour un terrain cadastré à la section ZI sous le n° 17, a été signé par M. DOUARD, deuxième adjoint, en vertu d'un arrêté du 29 juin 1995 par lequel le maire a délégué, simultanément, les mêmes fonctions à ses trois adjoints ; que, toutefois, un tel arrêté ne pouvait, quelle que soit la taille de la commune, que désigner des matières distinctes par délégataire sauf à préciser, dans le cas contraire, l'ordre de priorité dans lequel doit alors s'exercer la délégation accordée par le maire à chacun de ses adjoints ; que le maire du Gouray, dont l'arrêté de délégation ne comportait pas une telle précision, n'est pas fondé à se prévaloir de ce que l'ordre et la priorité dans lesquels les délégataires étaient habilités à signer seraient définis par l'ordre du tableau des adjoints, dès lors que celui-ci ne lie pas le maire pour prendre sa décision de délégation ; qu'il

24/02/2009 _____ 28

suit de là, que cet arrêté de délégation de signature méconnaissait les dispositions précitées de l'article L. 122-11 du code des communes et ne pouvait, en conséquence, avoir donné délégation régulière à M. DOUARD à l'effet de signer le certificat d'urbanisme contesté ; »

Le maire n'a pas à respecter l'ordre du tableau lorsqu'il veut accorder une délégation à un conseiller municipal.

➤ Cour administrative d'appel de Lyon, 1^{er} avril 2004, M. Teixido, n°98LY01357

« Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 122-11 susmentionné, les adjoints disposent d'un droit de priorité pour l'attribution des délégations de fonctions du maire et que les conseillers municipaux ne peuvent recevoir de telles délégations qu'en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints ; que la délégation accordée à cette conseillère municipale est explicitement subordonnée à l'absence ou à l'empêchement des adjoints conformément aux dispositions de l'article L. 122-11 qui n'imposent pas d'instituer une telle délégation, une fois seulement l'absence ou l'empêchement constaté ; que le même article n'interdit pas au maire de subordonner également cette délégation ainsi qu'il l'a fait dans l'arrêté attaqué à ses propres absence ou empêchement ; qu'enfin les mêmes dispositions n'obligeant pas le maire à respecter l'ordre du tableau des conseillers municipaux pour accorder une délégation à l'un d'entre eux, la circonstance que Mme FAURE ne soit classée que quatrième audit tableau est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ; »

Le maire qui a confié à un ou plusieurs élus l'exercice d'une ou plusieurs de ses compétences ne le prive pas de ses pouvoirs en la matière.

La délégation de fonction se rapproche d'une délégation de signature par différents aspects :

- elle est accordée intuitu personae à un adjoint ou un conseiller agissant individuellement.
- le délégataire n'agit pas en son nom mais au nom du délégant, qui est tenu de contrôler la manière dont sont exécutées les fonctions déléguées et qui peut toujours intervenir dans le ou les domaines qu'il a délégués (« sous la surveillance et la responsabilité » de l'exécutif)
- le délégant détermine librement les fonctions qu'il souhaite déléguer à la condition qu'il fixe le contour exact de chaque délégation et en précise suffisamment le contenu.

La délégation de fonction donnée dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales emporte délégation de signature des actes à prendre dans les matières déléguées.

Le maire ne peut être exonéré de sa responsabilité, néanmoins les élus agissant sur délégation du maire sont également pénalement responsables

➤ Cass. crim., 4 septembre 2007, n°07-80072

« Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de procédure que des riverains d'une salle de sports, où la commune de Saint-Etienne-au-Mont (Pas-de-Calais) organise chaque été une soirée "techno", ont fait mesurer par les services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales les nuisances sonores provoquées par cette manifestation ; que Dominique X..., adjoint au maire chargé de l'organisation des fêtes, a été poursuivi pour tapage nocturne et condamné de ce chef [100 euros] ;

Attendu que, pour imputer cette contravention au prévenu, l'arrêt retient qu'il résulte tant de ses déclarations, suivant lesquelles il organise chaque année la "fête de la Dune" et surveille le

24/02/2009 _____ 29

niveau des émissions acoustiques de la salle où elle se déroule à l'aide d'un appareil approprié, que de l'arrêté, en date du 17 mars 2001, par lequel le maire lui a délégué les actes afférents aux fêtes et cérémonies, qu'il disposait de la compétence, des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir les fonctions de contrôle et de surveillance des manifestations qu'il organisait ; »

2. Les vices présidents et le bureau des EPCI

➤ Article L. 5211-10 du CGCT

« Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant.

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :

1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

2° De l'approbation du compte administratif ;

3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;

4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;

6° De la délégation de la gestion d'un service public ;

7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. »

➤ Article L. 5211-9 du CGCT

« Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale dont la liste est fixée par décret, au directeur général adjoint et aux responsables de service dans les établissements publics de coopération intercommunale dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Il est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.

*Le président de l'établissement public de coopération intercommunale procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévus à l'article L. 2213-17.
A partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. »*

Attributions des agents publics

1. Les directeurs généraux des services, directeurs adjoints, directeurs généraux et directeurs des services techniques

a. Les attributions propres

Le directeur général dirige l'ensemble des services et coordonne l'organisation sous l'autorité du maire. Il est secondé le cas échéant par un ou plusieurs DGA. Le directeur des services techniques est placé sous l'autorité du DG ou du DGA. Il dirige l'ensemble des services techniques dont il coordonne l'organisation.

Les cadres d'emploi.

- Décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, articles 2 et 3

« Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation. »

« Sous réserve des dispositions législatives et réglementaires particulières à ces établissements, le directeur ou le directeur général des établissements publics mentionnés à l'article 1er est chargé, sous l'autorité du président de l'organe délibérant ou du président du conseil d'administration, de diriger l'ensemble des services de l'établissement et d'en coordonner l'organisation.

Dans les établissements publics mentionnés au II de l'article 1er et qui sont assimilés à une commune de plus de 20 000 habitants ou à un département, il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur adjoint ou de directeur général adjoint chargés de seconder ou de suppléer le cas échéant le directeur ou le directeur général dans ses différentes fonctions. »

- Décret n°90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, article

« Le directeur général des services techniques et le directeur des services techniques d'une commune sont chargés de diriger l'ensemble des services techniques de la commune et d'en coordonner l'organisation sous l'autorité du directeur général ou d'un directeur général adjoint des services.

Le directeur général des services techniques d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est chargé de diriger l'ensemble des services techniques de l'établissement et d'en coordonner l'organisation sous l'autorité du directeur général ou d'un directeur général adjoint. »

- Décret n°87-1103 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de mairie

Le décret ne précise pas les missions des secrétaires de mairie.

Il n'existe pas de statut des DG.

b. Les délégations de signatures au profit des DGS, DGA, DGST et DST

Mesure d'organisation interne permettant au maire de se décharger de certaines tâches sans être dessaisi de ses pouvoirs, ni de sa responsabilité.

La délégation a pour objet de permettre à une autorité subordonnée nominativement désignée de signer certaines des décisions relevant de l'autorité délégante. Il s'agit d'un pouvoir de signer.

Les domaines où une délégation est inutile

La question de la compétence ne se pose que pour prendre une décision, c'est-à-dire un acte juridique qui va produire des effets de droits. Ainsi les écrits ne comportant pas de décision (certains courriers, les envois ou demandes de pièces, les courriers renseignant les administrés, les bordereaux d'envoi...) ne requièrent pas la signature du maire ou d'un adjoint / conseiller ayant reçu délégation. Par contre la loi n°2000- du 12 avril 2000 impose que soit mentionné le nom et la qualité du signataire.

- Conseil d'Etat 7 novembre 2008, département de la Vendée, n°291794

« Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales: « Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire » ; que ces dispositions permettent à l'exécutif du département de confier à ses agents la négociation des offres avec les candidats admis à négocier, sans même qu'il soit besoin à cet effet d'une délégation formelle ; »

Conditions de validité de la délégation de signature :

- Il ne peut y avoir de délégation que si un texte législatif ou réglementaire l'autorise.**
- Seules les personnes désignées par un texte peuvent être habilitées à recevoir une délégation**

L'article L. 2122-19 dresse la liste des personnes qui peuvent recevoir délégation de signature du maire.

- L. 2122-19 du CGCT :

« Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature :

- 1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;*
- 2° Au directeur général et au directeur des services techniques. »*

Une décision mettant fin aux fonctions d'un agent non titulaire ne peut être prise que par un des agents visés à l'article L 2122-19 du CGCT, sur délégation du maire.

➤ Conseil d'Etat, 24 janvier 1994, Commune de Vigneux-sur-Seine, n°141143
« Considérant que la décision du 18 mars 1991 mettant fin aux fonctions exercées par Mlle X... en qualité d'agent non titulaire de la COMMUNE DE VIGNEUX-SUR-SEINE a été signée par un fonctionnaire qui n'était pas au nombre des agents mentionnés à l'article L. 122-11 du code des communes ; qu'ainsi, elle a été prise par une autorité incompétente ; »

C'est ainsi que les secrétaires de mairie ne peuvent bénéficier du même type de délégation.

➤ Réponse ministérielle n°42446, JOAN 21 octobre 1996, p. 5550
« Les dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales, qui autorisent le maire à déléguer sa signature au secrétaire général et au secrétaire général adjoint, sont issues de l'article 23 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. S'agissant d'emplois fonctionnels, cette faculté concerne en l'état du droit les secrétaires généraux des communes de plus de 5 000 habitants, et les secrétaires généraux adjoints des communes de plus de 20 000 habitants. »

De même les chefs de service ne peuvent, pour l'instant recevoir de délégation de signature sur le fondement de l'article L. 2122-19 du CGCT :

➤ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 17 mai 2005, M. Naisse, n°01BX00987
« Considérant que la décision litigieuse est signée par M. Jean Lacave dont il ressort des pièces du dossier qu'il est le directeur de la voie publique de la commune de Bordeaux ; que ce fonctionnaire n'est pas au nombre des agents mentionnés à l'article L.2122-19 du code général des collectivités territoriales précité ; que, par suite, la décision litigieuse prise à l'encontre du requérant émane d'une autorité incompétente ; qu'elle est donc entachée d'illégalité, sans qu'y puisse faire obstacle la circonstance que ladite décision serait justifiée au fond ; »

Délégation aux responsables de services communaux

Une proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, est actuellement examinée par la commission des lois du Sénat. Les dispositions prévues à l'article 33 de la proposition ont pour objet d'ouvrir aux maires la faculté de déléguer leur signature aux responsables des services communaux.

➤ Proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, article 33
« I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
1° L'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales est complété par un 3° ainsi rédigé :
« 3° Aux responsables de services communaux. » ; »

➤ Extrait du rapport n°209 de M. B. Saugey, fait au nom de la commission des lois du Sénat

« En application de l'actuel article L. 2122-19 du CGCT, le maire ne peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature qu'au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, ainsi qu'au directeur général et au directeur des services techniques.

En revanche, à Paris, Lyon et Marseille, le maire a la possibilité de donner délégation de signature au directeur général des services de la mairie et **aux responsables de services communaux**. Le maire d'arrondissement peut, dans les mêmes conditions, donner délégation de signature au directeur général des services de la mairie d'arrondissement (article L. 2511-27 du CGCT).

De même, aux termes de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président d'un établissement public de coopération intercommunale peut également donner, dans les EPCI dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et **aux responsables de service**.

Les dispositions prévues au I.1° et au III de l'article 33 ont ainsi pour objet **d'ouvrir aux maires la faculté de déléguer leur signature aux responsables des services communaux**, sur le modèle de ce qui est déjà possible à Paris, Lyon, Marseille et dans certains EPCI. Cette mesure sera également applicable dans les communes de Polynésie française.

En application du IV de l'article 33 de la proposition de loi, cette possibilité sera également ouverte aux communes de la Nouvelle-Calédonie.

Cette mesure tend à répondre aux préoccupations exprimées par les maires de grandes villes telles que Toulouse, dont l'administration requiert davantage de souplesse dans les conditions d'attribution des délégations de signature. **La commission des lois ne peut être que favorable à cet assouplissement ouvert aux communes.**

Cette mesure répondant aux souhaits des plus grandes villes, il a été suggéré, au cours de l'examen du texte par votre rapporteur, de limiter la possibilité ouverte au maire de déléguer sa signature aux responsables des services aux seules communes dont le nombre d'habitants serait supérieur à un certain seuil.

Votre commission considère néanmoins que, dans la mesure où il ne s'agit là que d'une possibilité, il n'est pas souhaitable de multiplier des limitations qui iraient à l'encontre de l'objectif de simplification et de clarification visé par cette proposition de loi. Il apparaît au contraire nécessaire d'accorder aux maires la liberté de recourir à ces délégations de signature lorsque ceux-ci l'estimeront nécessaire. »

iii. La délégation peut être générale et porter sur toute matière

La délégation accordée par le maire au secrétaire général de la commune peut être générale.

- Cour administrative d'appel de Douai, 2 mars 2004, Commune d'Amiens, n°01DA00280

« Considérant que l'article L. 122-11 du code des communes alors applicable et aux termes duquel le maire pouvait « donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : 1° au secrétaire général et au secrétaire général adjoint dans les communes », autorisait le maire à donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, une délégation permanente de signature au secrétaire général de la commune, qui, sans irrégularité, pouvait être générale ; que, par suite, la commune d'Amiens, produisant pour la première fois en appel, l'arrêté en date du 23 juin 1995 de son maire déléguant sa signature à M. Tréhel, secrétaire général de la commune, et rendu opposable par la voie de l'affichage, est fondée à soutenir que c'est à tort que, le tribunal administratif d'Amiens s'est fondé pour annuler ledit arrêté sur l'incompétence de son secrétaire général pour signer l'arrêté prononçant la révocation de M. Gaumet ; »

- Cour administrative d'appel de Paris, 15 février 2005, M. Auvray-Joly, n°02PA00877

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté portant révocation de M. AUVRAY-JOLY a été signé par M. Camy-Peyret, secrétaire général de la ville de Créteil, directeur général des services ; que ce dernier était bénéficiaire d'une délégation du maire de la commune pour signer tous arrêtés, pièces administratives et décisions relatifs à la gestion de la ville ; que la circonstance que l'ampliation de ladite décision communiquée à l'intéressé n'ait pas comporté la signature du secrétaire général est sans incidence sur la légalité dudit arrêté ; »

La délégation peut porter sur toute matière.

- Conseil d'Etat 17 novembre 1995, SA Multypromotion, n°118952

« Considérant qu'aux termes de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, "le maire de la commune peut donner sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au secrétaire général de la mairie et aux responsables de services communaux" ; que cette délégation peut porter aussi bien sur les attributions que le maire exerce au nom de l'Etat que sur celles qu'il exerce au titre de son mandat municipal ; »

iv. La délégation doit être écrite : arrêté du maire

La délégation étant un acte réglementaire, elle doit être publiée et transmise au représentant de l'Etat pour être exécutoire (article L. 2131-2 du CGCT)

Sur les formalités de publicité

- Conseil d'Etat, 21 mai 2008, Mme Louvard, n°284801

« Considérant qu'aux termes des dispositions du premier alinéa de l'article L. 122-29 du code des communes alors en vigueur, reprises en substance à l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales : « Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle » ; que si, aux termes des dispositions du troisième alinéa du même article issu de la loi du 6 février 1992, aujourd'hui codifiées à l'article L. 2122-29 du code général des collectivités territoriales : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État », ces dispositions n'ont pas dérogé au principe fixé au premier alinéa selon lequel la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être soit la publication, soit l'affichage ; que, par suite, en jugeant que l'arrêté de délégation de fonctions consenti par le maire de Saint-Tropez n'était pas exécutoire au seul motif qu'il n'avait pas été publié dans le recueil des actes administratifs de la commune, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que Mme est fondée à demander son annulation ; »

- Conseil d'Etat, 26 septembre 2008, Commune de Souillac, n°294021

*« Considérant qu'aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce : « Les actes pris par les autorités
24/02/2009 _____ 36*

communales sont exécutoires dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département... » ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du maire de Souillac, en date du 2 décembre 1995, donnant délégation de fonctions à M. Palma, adjoint au maire, n'a fait l'objet d'aucun affichage en mairie, ni d'une autre forme de publication ; que l'inscription de cet arrêté au registre de la mairie, mentionné à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales, ne saurait tenir lieu de la publication à laquelle la loi subordonne le caractère exécutoire des actes réglementaires des collectivités territoriales au nombre desquelles figurent les délégations de fonctions accordées par un maire ; que par suite la COMMUNE DE SOUILLAC n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté contesté, signé de M. Palma, au motif qu'il était entaché d'incompétence ; »

Sur la transmission au contrôle de légalité

- Conseil d'Etat, 31 mars 2006, Commune de Sèvres, n°284239

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal de Versailles que l'arrêté du 2 mai 2005 par lequel le maire de Sèvres a donné délégation à M. Ludger, directeur général des services pour signer tous actes à l'exception de certains marchés et abrogé la précédente délégation accordée à ce dernier par un arrêté du 17 mars 2001 a été transmise le 11 mai 2005 à l'autorité préfectorale ; qu'ainsi, en jugeant qu'à la date du 3 mai 2005 à laquelle ce directeur a décidé l'affectation de Mlle Bouchait la délégation dont il bénéficiait avait été abrogée, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a commis une erreur de droit ; »

Responsabilité du délégataire

Responsabilité administrative

La délégation de signature n'opère qu'une décharge matérielle du délégant dans l'exercice de certaines de ses attributions dont il reste le titulaire. Le maire conserve donc la responsabilité administrative de l'acte.

Responsabilité pénale du DGS

Le juge pénal s'attache à déterminer l'exercice réel des compétences, sans prendre en compte la distinction délégation de pouvoir / délégation de signature.

La cour de cassation, pour engager la responsabilité pénale de chef de service d'un DGST d'une commune, agissant pas délégation de signature du maire, lors d'un accident dont avait été victime l'un de ses subordonnés, retient plusieurs éléments :

- La qualification nécessaire (niveau hiérarchique et qualification)
- l'existence d'une note interne rappelant le cadre réglementaire et les procédures à suivre en matière d'hygiène et de sécurité
- l'obligation pour un supérieur hiérarchique de rappeler les règles de sécurité à ses subordonnés
- l'obligation d'alerter le maire en l'absence des moyens nécessaire au maintien des règles de sécurité

- Cass. crim., 22 février 1995, pourvoi n°94-80810

« Attendu que, pour déclarer Michel Paves, directeur général des services techniques de la ville de Rennes, coupable du délit de blessures involontaires [5 000 francs d'amende], l'arrêt attaqué relève qu'il était chargé, en sa qualité de chef de service, d'assurer sous la responsabilité du maire la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, conformément au décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale et à une note de service prise pour son application le 5 août 1985 ;
Attendu que les juges énoncent qu'il lui incombait dès lors de rappeler la nécessité de respecter ces règles même dans le cas d'opérations courantes et de mettre en œuvre des dispositifs permettant d'en vérifier l'observation sur les chantiers, notamment par des contrôles périodiques ; que les juges ajoutent que s'étant abstenu d'y procéder, il a contribué à la réalisation de l'accident survenu à la suite d'une faute grave de la victime, laquelle n'a pas respecté les règles élémentaires de sécurité pour la visite des égouts ; »

Illustrations sur les délégations possibles en matière de gestion du personnel :

Les sanctions disciplinaires

- Cour administrative d'appel de Paris, 15 février 2005, M. Auvray-Joly, n°02PA00877

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté portant révocation de M. AUVRAY-JOLY a été signé par M. Camy-Peyret, secrétaire général de la ville de Créteil, directeur général des services ; que ce dernier était bénéficiaire d'une délégation du maire de la commune pour signer tous arrêtés, pièces administratives et décisions relatifs à la gestion de la ville ; que la circonstance que l'ampliation de ladite décision communiquée à l'intéressé n'ait pas comporté la signature du secrétaire général est sans incidence sur la légalité dudit arrêté ; »

La décision prise sur délégation ne peut pas concerner des attributions ne relevant pas du champ de la délégation

- Cour administrative d'appel de Versailles, 18 novembre 2004, M. Burgart, n°02VE00568

« Considérant que, par la décision attaquée en date du 25 juin 1999, le directeur du personnel du département de la Seine-Saint-Denis a infligé à M. X un avertissement disciplinaire ; qu'il ressort des termes de l'arrêté du président du conseil général de Seine-Saint-Denis n° 98-102 du 31 mars 1998 donnant délégation de signature à M. Y, administrateur territorial, directeur du personnel que, s'agissant des actes de gestion du personnel départemental non affecté à la direction du personnel, ce dernier a reçu délégation à effet de signer dans la limite de ses attributions a) les décisions et arrêtés relatifs au recrutement, avancement, à la carrière et à la fin de fonctions des personnels des catégories B et C, titulaires et non titulaires, b) les propositions d'affectation des agents au sein des directions et services, à l'exception des agents de catégorie A, c) les notes de service à l'attention des agents de directions, d) les autorisations d'absence, e) les conventions de formation professionnelle ; qu'il résulte de ce qui précède que M. Y n'a pas reçu délégation s'agissant des décisions et arrêtés relatifs à la discipline ; que, dès lors, en l'absence de délégation régulière accordée à son signataire par le président du conseil général de la Seine-Saint-Denis, la décision attaquée est entachée d'incompétence ; qu'il suit de là que c'est donc à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté la demande de M. X tendant à l'annulation de la décision en date du 25 juin 1999 par laquelle le directeur du personnel du département de la Seine-Saint-Denis lui a infligé un avertissement ; »

2. Les délégations au profit des autres agents de la commune

En matière d'état civil, le maire peut déléguer certaines de ses fonctions à un ou plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune

➤ Article R. 2122-10 (délégation de fonction)

« Le maire peut déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réalisation de l'audition commune ou des entretiens séparés, préalables au mariage ou à sa transcription la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants, de déclaration parentale conjointe de changement de nom de l'enfant, du consentement de l'enfant de plus de treize ans à son changement de nom, du consentement d'un enfant majeur à la modification de son nom en cas de changement de filiation, pour la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil, de même que pour dresser tous actes relatifs aux déclarations ci-dessus. Les actes ainsi dressés comportent la seule signature du fonctionnaire municipal délégué.

L'arrêté portant délégation est transmis tant au préfet ou au sous-préfet qu'au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée.

Le ou les fonctionnaires titulaires de la commune délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil prévus par le présent article peuvent valablement délivrer toutes copies, et extraits, quelle que soit la nature des actes.

L'exercice des fonctions déléguées s'opère sous le contrôle et la responsabilité du maire. »

En matière de police des funérailles et des lieux de sépulture, dans les communes non dotées d'un régime de police d'Etat, les opérations de fermeture de cercueil, de crémation, d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps sont effectués par un agent de police municipale ou un garde champêtre délégué par le maire.

➤ Article L. 2213-14

« Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation, ainsi que les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;*
- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.*

Les fonctionnaires mentionnés aux alinéas précédents peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès. »

Autres domaines

➤ Article R. 2122-8 (délégation de signature)

« Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, et en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, donner par arrêté délégation de signature :

- à un ou plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune pour la délivrance des expéditions du registre des délibérations et des arrêtés municipaux, la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet et, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-30, la légalisation des signatures ;
- à un ou plusieurs fonctionnaires de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement. »