

Le maire, les adjoints et les fonctionnaires territoriaux

Partage des rôles

Mercredi 7 septembre 2016

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

INTRODUCTION

- La municipalité :
 - La « municipalité » est constituée par l'ensemble du maire et des adjoints
 - Dans chaque commune : un maire - un adjoint au moins
(30% maximum de l'effectif légal)
 - Articles L 2122-1 et L2122-2 du CGCT

2

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

La municipalité :
entité distincte du conseil municipal

- Une distinction constamment affirmée

CE 22 mai 2015, req. n° 382002

CE 27 mai 2015, req. n° 385518

- Une absence de personnalité juridique

Une réunion de la « municipalité » ne permet pas d'adopter un acte juridique :
CE 9 nov. 1983, Saerens et autre, Lebon 453

3

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

INTRODUCTION

- le partage des rôles dans le fonctionnement de la commune se fait entre :
- La municipalité
- Les conseillers municipaux
- Les agents territoriaux

4

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

5

- I – Le partage des rôles entre maire et adjoints
- II - Le partage des rôles entre élus et agents territoriaux

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

6

I - LA RELATION MAIRE - ADJOINT

- I.1 LA DELEGATION DU MAIRE A SES ADJOINTS
- I.2 LA SUPPLEANCE DU MAIRE

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Le rôle du maire :**
seul chargé de « l'administration de la commune »

- Il assume en principe cette charge à tout moment, même éloigné de sa commune.
- Article 2122-18 CGCT
- C'est au maire seul, en principe qu'incombe « *la charge et la responsabilité des fonctions conférées à l'autorité municipale* »
CE 18 mars 1955, de Peretti, Lebon 163 ; CE 5 déc. 1962, Pallard, lebon 657)

7

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Le rôle des adjoints**

La double investiture des adjoints

- L 2122-18 CGCT

La création de poste des adjoints et leur élection relève de la compétence du conseil municipal (la création des postes a lieu lors du 1^{er} vote du conseil municipal)
- L 2122-17 CGCT
- Mais, la définition et l'attribution des délégations qu'il peut accorder aux adjoints relèvent du maire.

8

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- Délégation de compétences par le maire aux adjoints
 - Après l'élection des adjoints par le conseil municipal
 - Priorité aux adjoints / conseillers municipaux
 - Délégations attribuées par le maire, retirées par le maire (L 2122-20 CGCT)

9

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Aucune charge municipale propre

pas de délégation = pas de compétence
pour signer un acte au nom de la commune

CE 23 mars 1992, Mme Duguet Lebon T. 796

Un rôle effectif par le biais de la délégation

10

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

- Le retrait des fonctions déléguées :
 - L'adjoint reste en fonction
 - Examen de l'assemblée délibérante : se prononce sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions, par un vote à scrutin secret (comme pour l'élection d'un adjoint)

11

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Le régime de la délégation : Art L 2122-18 du CGCT**
- Compétence d'attribution exclusive du maire :
 - *Le Maire : seul compétent pour déléguer une partie de ses fonctions à ses adjoints ou, le cas échéant, à des membres du conseil municipal, sans que le conseil municipal puisse limiter l'exercice de ces compétences » CE 19 mai 2000, Commune du Cendre, req. n° 208543*
- Incompétence du conseil municipal
 - Le maire n'a pas à prendre l'avis du conseil municipal avant de retirer une délégation - CE 4 juin 1997, Leduc, req.n° 170749

12

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Objet de la délégation :**
 - Décharge du maire dans ses fonctions

- **Conditions de la délégation :**
 - Sous la surveillance et l'autorité du maire

 - Impossibilité de se décharger de la totalité de ses fonctions
 - CAA Douai 10 mai 2007 cne de Compiègne 06DA00503

13

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Les types de délégations**
 - - délégation de signature

 - - délégation de signature et de fonctions

 - - délégation de fonctions sans délégation de signature

14

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **La délégation de signature des actes :**
- Autorise l'adjoint à signer les actes juridiques dans les matières définies par le maire.
- La préparation de l'acte : le déléguant qui continue à exercer l'ensemble de ses fonctions en se déchargeant, des tâches répétitives de signature.
- Exemple : la signature des autorisations d'utilisation du sol

15

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

- **ATTENTION !**
- Viser l'arrêté portant délégation et faire précéder la signature de la mention « **par délégation du maire** ».

Mais l'absence de ces formes n'entraîne pas l'annulation de l'acte (CE 10 juin 1953, Dame Dufour, Lebon 277. - CE 1^{er} avr. 1955, Delarue, Lebon 195),

l'essentiel est qu'il existe bien une délégation régulière, publiée et transmise au préfet.

16

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **La délégation de fonctions**
 - La délégation de fonctions avec signature
 - La délégation de fonctions sans signature

17

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

DELEGATION DE FONCTIONS AVEC SIGNATURE

- **Le maire délègue une part de ses missions**
 - La délégation de fonction sans précision induit la délégation de signature.
 - Exemple :

Le maire avait « désigné par arrêté du 19 juin 1995 Mme B. déléguée pour l'urbanisme », et cet arrêté régulièrement publié avait « été confirmé par un arrêté du 9 avril 1996, affiché dans les mêmes conditions, attribuant compétence à Mme B pour signer toute décision relative à l'occupation et à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme » (CE 21 mai 2008, Louvard, req.284801).

Selon le Conseil d'État, le second arrêté confirme simplement le premier, il ne le complète pas . **Le premier arrêté de délégation « pour l'urbanisme » incluait déjà la signature des décisions relatives à l'occupation du sol.**

18

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

DELEGATION DE FONCTIONS SANS SIGNATURE

- Le maire délègue ses fonctions sauf la signature
 - Exemples de délégation
 - viser le suivi de certaines affaires en excluant la signature des actes - CAA Paris 16 oct. 2008, M. Z. et a., req. n° 07PA01331
 - *Le maire de Paris pouvait déléguer, dans un premier temps, les fonctions relatives au commerce tout en excluant expressément du champ de cette délégation la signature des actes concernés puis, dans un second temps, de déléguer sa signature sur le champ de compétence ainsi établi* » CE 23 déc. 2011, Halfon et a., req. n° 323309

19

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Les difficultés dans la répartition des compétences**
- La délégation de fonction induit-elle une délégation de signature ?
 - Sans précisions , oui CE 23 déc. 2011, Halfon
- La compétence du maire subsiste-t-elle ?
 - Le maintien d'un pouvoir d'évocation
 - Incertitude sur les critères permettant l'évocation

CE 19 mai 2000, Commune du Cendre, req. n° 208542

Rép min à question écrite du n° 12074 -JOAN 3 juillet 1989

20

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.1 LA DELEGATION

- **Comment déléguer totalement la compétence ?**
- Un arrêté de délégation sans équivoque : intention du maire de se dessaisir
 - entièrement
 - pour la durée de la délégation
 - de l'ensemble de ses fonctions de direction et de signature des actes dans le domaine considéré,
 - domaine précisément délimité
- Sous réserve du contrôle du juge administratif Il appartiendra bien entendu au juge administratif de confirmer ou non cette analyse.
- Intérêt : éviter les risques de conflit d'intérêts.
- Utilité dans le cadre de la loi du 11 octobre 2013 art. 2

21

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le contenu des délégations

- Une délégation précise
- Exemples d'imprécisions :
- remplir les fonctions d'officier d'état civil, délivrer les alignements et permission de bâtir sur les rues, places et autre voies communales (CE 12 mars 1975 Cnes des Loges Margueron, rec. p. 186)
- signer toutes les pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville » CE 18 février 1998, cne de Conflans Ste Honorine, req. n° 152572)

22

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Retrait des délégations

- Motif d'intérêt général

Exemple

- Prise de position publique d'un adjoint en faveur de son épouse ayant un différend avec la commune - Caa Marseille 5 juillet 2004 01MA01989
- Mauvaise relation notoire entre le maire et son adjoint : nuit au bon fonctionnement de l'administration communale - CE11 juin 1993 Cne de Coudequerke Branche
- Dissension grave au sein du conseil municipal - CE 25 oct 1996 Cne de Montredon Labessonnié n° 170151
- Graves difficultés relationnelles CAA Versailles 8 nov 2007 Cne de Bougyval req. n° 05 VE 01769

- ATTENTION :

retrait de délégation à un adjoint, seulement si aucun conseiller n'a de délégation

23

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

L 2122-17 du CGCT

- **But**

Eviter la carence de l'autorité communale

24

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

- L'empêchement :
 - Absence provisoire ou définitive
 - Compromet le bon exercice des fonctions

- Motifs :
 - Absence (absence constante)
 - Suspension
 - Révocation

25

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

- **Absence : constante**
 - Démission

 - Incarcération dans le cadre d'une détention provisoire longue durée CE 1^{er} octobre 1993 Bonnet req.1284785

 - Maladie empêchant la prise de décision (AVC)

26

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

Rôle de la suppléance

Assurer « la plénitude des fonctions »

Fonctions d'agent de la commune

Fonctions d'autorité de police

Fonctions d'agent de l'Etat *CE 18 juin 1969, Mercier et
Couty, rec. T 756*

Exemples :

Convocation du conseil municipal

Conclusion d'un contrat au nom de la commune

Signer un permis de construire

27

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

ATTRIBUTIONS

Adjoint au maire : dans l'ordre des nominations
(contrairement aux délégations
non soumises à un ordre donné)

Conseillers municipaux : à défaut d'adjoint
désigné ou à défaut dans l'ordre du tableau

28

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

I.2 LA SUPPLEANCE

Limites de la suppléance

- **Suppléance durant la période de carence seulement**

Ne peut autoriser un permis de construire trois jours avant le retour du maire alors qu'il reste 15 jours pour l'instruction du dossier

- **Exclusions de la suppléance dans les matières ayant fait l'objet d'une délégation par le conseil municipal**

L 2122-23 CGCT

29

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

II – La relation élus – agent

- **Préambule**

- **Une relation marquée par une double légitimité**

- La légitimité des urnes
- La légitimité des professionnels

- **Des projets communs**

- Mettre en œuvre le programme politique des élus
- Garantir la qualité du service public
- Rendre lisible le rôle et les actions de chacun
- Respecter le bon usage des deniers publics

30

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le cadre légal

- Le maire est le chef de l'administration communale – autorité territoriale à l'égard des agents:
 - il nomme à tous les emplois communaux
 - il arrête toutes décisions individuelles concernant les agents
 - il dispose d'un pouvoir d'organisation des services

Ces prérogatives doivent être assurées en étroite relation avec le directeur général des services, ou le secrétaire de mairie, qui est l'ultime cadre hiérarchique de l'administration

31

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Pouvoir de l'élu sur l'agent

- Le Maire a le **pouvoir de décision dans le cadre de ses compétences propres**
(art L 2122-21 du CGCT)
- de **celles déléguées par le conseil municipal par délibération** (art L 2122-22 du CGCT)
- **Les adjoints ont le pouvoir de décision uniquement dans le cadre de leurs délégations de fonction respectives, décidées par arrêté du Maire.**
- En l'absence de délégation, l'élu n'a aucun pouvoir, ni décisionnel, ni d'instruction.

32

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le supérieur hiérarchique de l'agent

- Une double hiérarchie :
 - Celle du maire
 - Celle du responsable de service

33

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le cadre réglementaire

- Les statuts de la fonction publique :
 - Droits du fonctionnaire : liberté d'opinion, non discrimination, lutte contre le harcèlement sexuel et moral...
 - Obligations du fonctionnaires : obligation de neutralité, respect de la laïcité, secret professionnel, obéissance hiérarchique...
 - Le régime disciplinaire
 - Lois n°83-634 du 13 juillet 1983 et n°84-53 du 26 janvier 1984
- Les règles des marchés publics
- Comptabilité publique
- Règles d'urbanisme
- Règles de fonctionnement des assemblées
- Règlement intérieur du conseil municipal (obligatoire pour les communes de + 3500 habitants)

34

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le cadre partenarial

- Décision prise après consultations d'organisme
 - Consultation de services extérieurs (EPCI, services de l'Etat...)
 - Organismes paritaires (CAP comité technique CHST...)

35

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Droits et devoirs des agents

- *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires*
 - *Obligation de servir*
 - *Devoir d'obéissance hiérarchique*
 - *Obligation du secret professionnel, de discrétion professionnelle et de réserve*
 - *Droits des agents (droit syndical, droit de grève, liberté d'opinion, droit à la formation, droit à congés..)*

36

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPLIY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le rôle de l'agent territorial

Le rôle des services : s'en référer au supérieur hiérarchique
ou à défaut à l' élu référent

Le rôle du cadre : en principe interlocuteur
unique auprès de l' élu

Le rôle du secrétaire de mairie : arbitrer, réguler, interface
entre l' élu et l' agent

37

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Le rôle de l' élu

- L' adjoint : responsable d' un domaine spécifique
au titre de sa délégation

Rôle de validation : apporter une vision stratégique et
lien avec le maire

38

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

- Des relations saines, respectueuses,
- Une collaboration efficace
- Clé d'un service public de qualité

39

Me BOIDIN- spécialisée en droit public - SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE - 02.43.87.03.00 - boidin@avocatline.com

Florence BOIDIN
Avocat spécialiste en droit public
SCP PAVET BENOIST DUPUY RENOUE LECORNUE
1 impasse René Lebrun
72000 Le Mans
Tél. 02.43.87.03.00 – 06.88.31.87.81
boidin@avocatline.com

40