

MANDAT

Le retrait des délégations aux adjoints, au seul nom de « la bonne marche » communale ?

Seul dépositaire de l'administration communale, le maire peut confier – comme il peut retirer – ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. La période préélectorale étant propice aux remaniements au sein des municipalités, un retour sur les règles encadrant les retraits s'impose.

1 LE CADRE DES RETRAITS DE DÉLÉGATIONS AUX ADJOINTS

Avant tout, rappelons que le maire n'a jamais l'obligation de déléguer ses fonctions et que, le cas échéant, il peut décider de ne conférer des délégations qu'à un ou plusieurs de ses adjoints (voire de n'en conférer aucune). S'il souhaite conférer des délégations aux conseillers municipaux non adjoints, il faut nécessairement que tous les adjoints soient par ailleurs titulaires de délégations. En tout état de cause, il ne peut jamais déléguer la totalité de ses fonctions. Reste qu'en vertu de l'article L.2122-18 du code général des collectivités territoriales, le maire, seul chargé de l'administration communale, peut déléguer ses fonctions à l'un ou plusieurs de ses adjoints et, dans certaines hypothèses, à d'autres conseillers municipaux. Il peut aussi retirer les délégations qu'il a consenties à tout moment, le juge administratif ayant une perception large du bien-fondé des décisions de retrait.

Uniquement au nom de « la bonne marche de l'administration »

Une fois consenties, les délégations peuvent être retirées à tout moment dès lors que la décision de retrait n'est « pas inspirée par un motif étranger à la bonne marche de l'administration communale » (1). Pour être légale, il « suffit » que la décision de retrait ne soit pas manifestement contraire à la bonne marche de l'administration.

2 LES MOTIFS DE RETRAIT DES DÉLÉGATIONS AUX ADJOINTS

Le juge administratif retient une interprétation relativement extensive de ce qui est susceptible de caractériser un motif non étranger à la bonne marche de l'administration communale. Ainsi en est-il notamment des mauvaises relations notoires entre le maire et l'adjoint, de nature à nuire au bon fonctionnement de l'administration communale du fait de la nature ou de la gravité de la dissension afférente (2).

Au-delà de cet exemple permettant de démontrer la souplesse du juge dans l'appréciation du motif, il est possible d'identifier cinq catégories de désaccords susceptibles de caractériser une rupture de confiance entre le titulaire de la compétence, c'est-à-dire le maire, et son délégataire, donc l'adjoint.

1. Des divergences dans la gestion des affaires communales rapportées comme de nature à fonder un retrait de délégation dès lors qu'elles se manifestent sur des projets d'une certaine importance pour la commune, de façon récurrente, ou encore de façon publique. Cela peut se manifester par un vote contre le budget, ou encore une prise de position publique contre un projet soutenu par la mairie.

2. Des dissensions liées au comportement personnel de l'adjoint, considérées sans difficulté comme de nature à fonder la rupture du lien de solidarité entre le maire et celui-ci, à l'instar des actes de violence commis par l'adjoint contre la famille du maire (3).

3. Des différends nés d'irrégularités relevées par l'adjoint dans la gestion municipale et dénoncées auprès des autorités municipales ou des tiers comme le préfet ou les juridictions administratives, pour lesquelles la jurisprudence est davantage partagée. De façon générale, le juge refusant d'apprécier le bien-fondé des prétentions des parties, considère qu'une rupture de confiance est ainsi formalisée et admet, en conséquence, le retrait de délégation inspiré par un motif non étranger au bon fonctionnement de l'administration communale.

4. Des dissensions liées à l'exercice défaillant ou au contraire trop zélé de l'adjoint de ses fonctions. A cet effet, soulignons que la jurisprudence admet généralement assez aisément

ment un retrait de délégation lié à un manque d'investissement ou de disponibilité de l'adjoint.

5. Des dissensions plus politiques, au sens partisan, à l'origine des retraits de délégation. Il est indéniable qu'une rupture de confiance, liée ou non à des considérations purement politiques ou électoralistes, ne saurait se résorber à la porte de la mairie. Le Conseil d'Etat ne s'y est d'ailleurs

Un arrêté nécessaire... et à bien penser dans l'optique d'un recours

Pour autant, il apparaît judicieux que l'arrêté rappelle brièvement ce qui a fondé la décision d'abrogation des délégations afin de convaincre plus facilement le juge que l'arrêté n'a pas été adopté pour des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale, en cas de contestation contentieuse de l'acte.

Si le conseil municipal refuse le retrait de la qualité d'adjoint à l'intéressé, les délégations confiées aux élus municipaux non adjoints ne pourront être maintenues.

pas trompé lorsqu'il a validé un retrait de délégations fondé sur des raisons purement électoralistes, le premier adjoint ayant pris publiquement position en faveur d'un candidat opposé au maire lors d'élections cantonales (4).

3 LES FORMALITÉS AFFÉRENTES AU RETRAIT DES DÉLÉGATIONS

Le retrait de la délégation doit intervenir par arrêté du maire, par «parallélisme» des formes avec la décision d'octroi de la délégation prise en premier lieu. Cet arrêté est un acte réglementaire ayant «pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales» (5), et ne constitue pas une sanction : la jurisprudence n'exige donc pas que l'arrêté soit motivé ni que la prise de décision soit précédée d'une procédure contradictoire préalable (cette décision ne relève pas du champ défini par le code des relations entre le public et l'administration).

Cet arrêté peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (REP) dans un délai de deux mois à compter de sa notification/publication par l'adjoint concerné, les conseillers municipaux ou tout électeur de la commune (6).

Le juge administratif exerce sur cette décision un contrôle minimum des motifs, qui englobe l'existence matérielle des faits et l'erreur manifeste d'appréciation.

Le rôle du conseil municipal et la priorité donnée aux adjoints

Sitôt l'arrêté pris, le maire doit convoquer sans délai le conseil municipal, afin qu'il se prononce sur le maintien dans ses fonctions de cet adjoint (art. L.2122-18 du CGCT, dernier alinéa).

Conformément au droit de priorité des adjoints dans l'attribution des délégations du maire, si le conseil municipal refuse le retrait de la qualité d'adjoint à l'intéressé, les délégations accordées aux conseillers municipaux non adjoints ne pourront être maintenues, sauf à ce qu'une nouvelle délégation soit conférée à cet adjoint.

Cette délibération est classiquement susceptible de REP dans un délai de deux mois, il ne s'agit pas d'un litige en matière électorale (7).

Un retrait seulement partiel, même substantiel, des délégations d'un adjoint n'entraîne pas la convocation du conseil municipal.

Retrait de délégation = retrait d'indemnités de fonction

Une fois privé de sa délégation, l'adjoint ne peut plus percevoir les indemnités de fonction afférentes : elles ne peuvent être versées qu'aux adjoints investis de délégations effectives (7).

Enfin, les adjoints privés de délégations ne perdent pas leur qualité d'officier d'Etat civil, qu'ils tiennent de la loi (art. L.2122-32 du CGCT) : ils peuvent donc toujours célébrer les mariages, par exemple.

RÉFÉRENCES

• Code général des collectivités territoriales, art. L.2122-18 et L.2122-32

1) CE, avis, 14 novembre 2012, n°361541.

2) CE, 11 juin 1993, commune de Coudekerque-Branche, n°105066; CE, 25 octobre 1996, commune de Montredon-Labessonnié, n°170151.

3) TA, Châlons-en-Champagne, 11 décembre 2008, Monsieur Hugret.

4) CE, 25 octobre 1996, n°170151.

5) CE avis, 27 janvier 2017, n°404858 (sur saisine du tribunal administratif de Lille).

6) Voir CE 12 mars 1975, commune des Loges-Margueron, n°93439 (à propos d'un arrêté d'octroi de délégation).

7) CE, 1^{er} août 2013, M. Le Coz, n°365016.

8) CE, 5 mars 1980, Botta.

Par Stella Flocco et Thomas Chevandier, avocats à la cour, SCP Seban & Associés