

N° 404858

M. C...

3ème et 8ème chambres réunies

Séance du 16 janvier 2017

Lecture du 27 janvier 2017

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le maire de Marcq-en-Barœul a retiré le 11 janvier 2016 à M. C..., son quatrième adjoint, les délégations qu'il lui avait consenties dans les domaines du développement du commerce et de l'artisanat, de l'emploi, des relations internationales et du protocole. Par la suite, le conseil municipal s'est prononcé, en application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sur la question du maintien de M. C... dans ses fonctions d'adjoint : il a décidé, le 27 janvier 2016, d'y mettre fin. Cette décision du maire et cette délibération du conseil municipal ont été attaquées par l'intéressé devant le tribunal administratif de Lille, qui vous saisit d'une demande d'avis présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Précisons d'emblée que la décision du maire consiste, en toute rigueur, en une abrogation des délégations de fonctions données à son adjoint. Si nous parlons, par la suite, de « retrait » de ces délégations, c'est au sens courant du terme, pas au sens juridique qui impliquerait une rétroactivité de cette décision, et parce que les dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT mentionnent elles-mêmes la décision du maire de « retirer » ces délégations.

M. C... a soulevé, devant le tribunal administratif, un moyen tiré de ce que la décision du maire revenant sur les délégations qu'il lui avait consenties était illégale, faute d'avoir été précédée d'une procédure contradictoire le mettant à même de présenter préalablement ses observations.

1. Si la décision du maire avait été prise avant le 1^{er} janvier 2016, le tribunal n'aurait sans doute guère hésité à écarter le moyen comme inopérant.

Vous jugiez, anciennement, que le retrait d'une délégation consentie à un adjoint n'a pas à être précédée d'une procédure mettant l'intéressé à même de présenter ses observations, en justifiant cette solution par le « caractère même de la délégation » (CE section, 16 juin 1939, Sieur Poli, n° 61853, au Recueil p. 406). Explicitant cette solution dans un état sensiblement plus évolué des textes, vous avez jugé qu'une telle décision, qui abroge une décision réglementaire, n'entrait dans aucune des catégories de décisions qui, en vertu de la loi du 11 juillet 1979¹, devaient être motivées ; et vous en avez déduit qu'elle n'entrait pas

¹ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

dans le champ d'application de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983² qui imposait en principe à l'autorité administrative de mettre l'intéressé à même de présenter des observations écrites avant de prendre une décision devant être motivée en application de cette loi (CE 29 juin 1990, M. de M..., n° 86148, au Recueil).

Une telle solution aurait sans aucun doute été transposable sous l'empire des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000³, qui ont repris celles de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983. Parce qu'elle est réglementaire, la décision du maire revenant sur une délégation donnée à l'un de ses adjoints n'a pas à être motivée et, par suite, n'a pas non plus à être précédée d'une procédure contradictoire. Signalons que la confirmation récente en section de la jurisprudence *Commune de Clefcy* (CE section, 13 juin 1969, n° 76261, au Recueil p. 308)⁴, qui qualifie d'actes réglementaires tous ceux ayant pour objet l'organisation même du service public, conforte le caractère réglementaire de toutes les formes de délégations de compétence. C'est en effet parce que vous les rattachez à l'organisation du service public que vous regardez de telles décisions comme réglementaires (CE 27 juillet 2001, Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber », n° 224032, au Recueil).

2. Toutefois, la décision du maire contestée par M. C... est postérieure au 1^{er} janvier 2016, c'est-à-dire qu'elle a été rendue sous l'empire des dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), adopté par une ordonnance et un décret du 23 octobre 2015⁵.

C'est pourquoi le tribunal administratif s'est interrogé sur les implications de l'article L. 121-1 du CRPA. Selon ces dispositions : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ». La référence aux décisions individuelles devant être motivées n'avait pas de quoi troubler le tribunal puisque, nous l'avons dit, votre jurisprudence est nettement orientée en ce sens que le retrait d'une délégation donnée à un adjoint au maire est réglementaire. Mais l'obligation de faire précéder d'une procédure contradictoire les décisions prises en considération de la personne pouvait faire naître un doute sur le maintien de votre jurisprudence. Compte tenu de l'*intuitu personae* qui s'attache à la décision de déléguer des fonctions à un adjoint comme à celle de revenir sur une précédente délégation, il est certainement apparu tentant au tribunal de qualifier la décision attaquée par M. C..., bien que réglementaire, de décision prise en considération de sa personne.

D'où la demande d'avis qu'il vous adresse. Le tribunal vous invite à vous pencher, en premier lieu, sur le champ d'application du CRPA. Il vous demande ensuite si le retrait d'une délégation donnée à un adjoint au maire doit s'analyser comme une décision prise en considération de la personne au sens de l'article L. 121-1 de ce code. Puis il vous interroge sur le point de savoir si le caractère réglementaire du retrait de délégation, ou toute autre caractéristique propre à ce type de décision, pourrait faire obstacle à l'application d'une

² Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁴ Voir CE section, 1^{er} juillet 2016, Institut d'ostéopathie de Bordeaux, n° 393082, 393524, au Recueil.

⁵ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration.

procédure contradictoire préalable. Enfin il sollicite des précisions sur les modalités d'une telle procédure. Nous croyons cette demande d'avis recevable – relevons que vous avez déjà admis d'être interrogé, par le biais d'une demande d'avis contentieux, sur le régime applicable au retrait de la délégation accordée à un adjoint au maire (CE avis, 14 novembre 2012, M. H..., n° 364541, au Recueil).

3. Et nous croyons aussi que le tribunal a bien fait de poser une question relative au champ d'application du CRPA. Car à notre sens, il n'y aura pas lieu de se pencher sur les implications de l'article L. 121-1 de ce code, ces dispositions étant inapplicables au litige.

Rappelons les dispositions liminaires du CRPA qui définissent son champ d'application. Selon les dispositions de son article L. 100-1, ce code « régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables ». Elles précisent que, « sauf dispositions contraires [de ce] code, celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents ». Enfin les dispositions de l'article L. 100-3 définissent ce qu'il faut entendre, au sens du CRPA, par « administration » et par « public », cette dernière notion incluant, notamment, « toute personne physique »

Il ne fait aucun doute qu'un adjoint au maire est une « personne physique ». A s'arrêter là, il peut sembler évident que la décision du maire retirant ses délégations de fonctions à un adjoint a trait aux relations entre le public et l'administration, au sens des dispositions des articles L. 100-1 et L. 100-3 du CRPA. Ce qui trouble, toutefois, tient à la circonstance qu'un adjoint au maire est lui-même partie intégrante de l'administration de la commune, en tant que membre de l'exécutif communal. Envisagé sous cet angle, la décision du maire retirant ses délégations de fonctions à un adjoint peut s'analyser comme une décision purement interne à l'administration. Et nous relevons que, dans le cas des relations entre l'administration et ses agents, autre hypothèse de rapports internes au sein d'une administration, le code prend le soin de lever toute ambiguïté en disposant expressément qu'il s'y applique. Sauf à qualifier un adjoint au maire d'agent de la commune, ce qui ne paraît pas évident, il y a donc matière à hésiter un peu avant d'affirmer que le CRPA pourrait régir une décision telle que celle d'un maire retirant les délégations données à l'un de ses adjoints.

Compte tenu de ces interrogations, nous vous proposons de retenir un autre terrain d'inapplicabilité, qui nous paraît plus assuré et dont les implications sur la définition du champ d'application du CRPA sont plus aisées à appréhender.

L'article L. 100-1 du CRPA exclut son application lorsqu'existent des « dispositions spéciales ». Une telle règle de subsidiarité se comprend très bien, au vu de la généalogie de ce nouveau code. « Petit dernier » de la famille, il intervient dans un paysage riche de procédures spéciales applicables à différents aspects de l'action administrative. En l'adoptant, le législateur délégué n'a pas entendu déstabiliser les procédures existantes prévues par d'autres textes. Ceci justifie d'entendre largement la notion de « dispositions spéciales » au sens de l'article L. 100-1 du CRPA.

Or le code général des collectivités territoriales contient des dispositions applicables à la décision par laquelle un maire retire les délégations données à un adjoint. Le dernier alinéa de l'article L. 2122-18 de ce code, que nous mentionnions au tout début de ces conclusions, prévoit que « 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 ». Ces dispositions, très opportunes à notre sens, ont pour objet de concilier, d'une part, le pouvoir

qui n'appartient qu'au maire d'octroyer ou de retirer des délégations de fonctions à ses adjoints⁶ et, d'autre part, le pouvoir du conseil municipal de déterminer le nombre d'adjoints et d'élire parmi ses membres, pour la durée de son mandat, ceux qui doivent occuper ces fonctions⁷. Si le maire retire ses délégations à un adjoint, ce qui signifie, le plus souvent, que ce dernier a perdu sa confiance, le conseil municipal est invité, tout en gardant le dernier mot sur ce point, à reconsidérer le choix de confier à l'intéressé les fonctions d'adjoint.

Certes, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du CGCT n'imposent rien *avant* l'intervention de la décision du maire retirant ses délégations à un adjoint. Mais pour autant, il s'agit bien de dispositions d'ordre procédural applicables à cette décision. Vous avez d'ailleurs précisé, dans l'avis *H...* du 14 novembre 2012 (n°364541 précité), que le maire est tenu de convoquer sans délai le conseil municipal afin que celui-ci se prononce sur le maintien dans ses fonctions de l'adjoint auquel il a retiré ses délégations.

Nous vous proposons donc de répondre à la demande d'avis dont vous êtes saisi que, dès lors que le CGCT contient des dispositions spéciales, au sens de l'article L. 100-1 du CRPA, applicables à la décision par laquelle le maire retire ses délégations à l'un de ses adjoints, les dispositions de l'article L. 121-1 de ce dernier code ne sont pas applicables à une telle décision.

⁶ Pouvoir prévu par le premier alinéa de l'article L. 2122-18 du CGCT.

⁷ Prérogatives consacrées par les dispositions des articles L. 2122-2, L. 2122-4 et L. 2122-10 du CGCT.