

**Maxime BARBIER (Master 2 Droit des collectivités territoriales), Jérémy GUELDRY
(Master 2 Droit des collectivités territoriales)**

TA Châlons-en-Champagne, 8 novembre 2022, n°2102435, Mme D.

La deuxième adjointe au maire de la commune nouvelle d'Aix-Villemaur-Palis s'était vu attribuer une délégation de fonctions. Cependant, par arrêté du 27 mai 2021, le maire a rapporté cette délégation. Le changement de situation de Mme D. ne s'est pas arrêté là. En effet, le 23 septembre 2021, le conseil municipal de ladite commune nouvelle a pris une délibération visant à mettre fin aux fonctions de deuxième adjointe de l'intéressée. Par suite, elle saisit le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne pour faire annuler cet arrêté et cette délibération.

La requérante demande au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du maire lui retirant ses délégations de fonctions et de signature, invoquant, entre autres, l'absence de communication des motifs de ce report et son insuffisante motivation. Elle sollicite aussi l'annulation de la délibération du conseil municipal mettant fin à ses fonctions de 2^e adjointe, notamment faute pour le maire d'avoir respecté l'exigence de convocation du conseil sans délai. De surcroît, elle demande à être rétablie dans ses fonctions de deuxième adjointe à compter du 27 mai 2021. Enfin, elle souhaite que le tribunal condamne la commune à la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi. De son côté, la commune soulève l'irrecevabilité de la demande de l'intéressée visant à l'annulation de l'arrêté et invite le tribunal à rejeter la requête.

Le retrait d'une délégation de fonctions d'adjoint au maire, au motif que le comportement de l'adjoint est susceptible de compromettre la bonne marche de l'administration communale, constitue-t-il une décision individuelle défavorable ? Revêt-il le caractère d'une sanction ?

Par le jugement n° 2102435 du 8 novembre 2022, la deuxième chambre du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne rejette les demandes de Mme D. visant à annuler l'arrêté du 27 mai 2021 et de la délibération du 23 septembre 2021. Le tribunal analyse le report de délégation comme un acte réglementaire ayant pour objet la répartition des compétences

entre autorités et écarte les moyens de la requérante, en particulier ceux relatifs à la motivation de l'acte. De même, il rejette les différents moyens ayant trait à la motivation de la délibération du conseil municipal et juge que l'exigence de convocation sans délai du conseil, après le report de sa décision par le maire, ne constitue pas une garantie procédurale dont le non respect aurait vicié la procédure. En l'absence d'illégalité fautive, les conclusions indemnitaires ne sont évidemment pas admises. Au centre du raisonnement se trouve le motif principal du retrait de la délégation de fonctions : la bonne marche de l'administration communale.

I.- La bonne marche de l'administration communale motivant le retrait de la délégation

Il résulte d'une jurisprudence constante depuis 1990 que « le maire peut, à tout moment, mettre fin aux délégations qu'il a consenties, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale » (CE, 29 juin 1990, *M. de Marin*, n° 86148, Rec.). Les termes peuvent varier entre administration « municipale » ou administration « communale » (CE Sect. 11 oct. 1991, *Ribaute et Balanca*, n° 92742 et 92743 ; 1^{er} oct. 1993, *Bonnet*, n° 128485 ; 20 mai 1994, *Commune de Tombelain*, n° 126958 ; 25 octobre 1996, *Commune de Montredon-Labessonnie*, n° 170151 ; CE avis 14 nov. 2012, n° 361541).

En l'espèce, le juge affirme dans sa décision que « le comportement de Mme D. et le profond différend entre la municipalité et son adjointe, doivent être regardés comme susceptibles de compromettre la bonne marche de l'administration communale et donc de nature à justifier qu'il soit mis fin à ses délégations de fonctions de deuxième adjointe ». Dès lors, la décision du tribunal administratif s'aligne sur la jurisprudence déjà admise.

Pour déterminer la validité de la décision de retrait de délégation aux motifs inhérents à la bonne administration, le juge exerce un contrôle minimum des motifs en prenant en compte l'existence matérielle des faits et l'erreur manifeste d'appréciation (CE 24 mars 1976, *Cne de Bouc-Bel-Air*, n° 97163 ; CE 29 juin 1990, *M. de Marin* préc.). Autrement dit, l'existence des faits invoqués par l'administration pour justifier un retrait de délégation doit être établie de façon certaine et ces motifs doivent être considérés comme n'étant pas étrangers à la bonne administration.

En ce sens, le juge soulève que « le maire de la commune d'Aix-Villemaur-Palis a décidé de rapporter les délégations accordées à Mme D. en sa qualité de deuxième adjointe dans les domaines notamment de l'urbanisme, du patrimoine communal et de la police de l'environnement, en raison du manque d'implication de cette dernière et de son attitude. La commune produit, en défense, un courrier de Mme D. du 16 février 2021, adressé au maire de la commune, qui traduit l'existence d'un différend entre ces personnes, ayant une incidence notamment sur l'organisation du service de l'urbanisme. L'intéressée reconnaît dans ce courrier ne pas concevoir le rôle d'élus de la même façon que le maire ». Ainsi, comme l'a relevé le juge, cela atteste des mauvaises relations entre le maire et l'adjointe. Or, il a été déjà jugé que le retrait puisse être motivé par de mauvaises relations notoires entre le maire et l'adjoint, de nature à nuire au bon fonctionnement de l'administration communale (CE 11 juin 1993, *Cne de Coudekerque-Branche*, n° 105066 ; CE 25 oct. 1996, *Cne de Montredon-Labessonnié*, n° 170151).

De plus, la décision précise que « lors du conseil municipal du 13 avril 2021, au cours duquel le budget primitif pour l'année 2021 a été mis au vote, Mme D. a exprimé son inquiétude quant au manque de sincérité du budget établi sur des estimatifs et s'est abstenue dans son vote. S'il lui était loisible de faire part librement de son opinion au cours des débats au sein du conseil municipal, il n'en demeure pas moins que cette attitude et les mots utilisés traduisent une remise en cause de son appartenance à la majorité municipale et contribuent à accentuer les dissensions existantes entre Mme D. et la municipalité ». Cette situation de dissension grave entre le maire et l'adjoint a aussi été qualifiée de motif recevable par le juge pour retirer une délégation (CE 20 mars 1996, *Mme Richard*, n° 137847).

Le juge en conclut que « dans ces conditions, le comportement de Mme D. et le profond différend entre la municipalité et son adjointe, doivent être regardés comme susceptibles de compromettre la bonne marche de l'administration communale et donc de nature à justifier qu'il soit mis fin à ses délégations de fonctions de deuxième adjointe. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent être rejetés ».

In fine, le juge affirme que les comportements invoqués par l'administration comme troublant la bonne marche de l'administration sont matériellement établis. Les motifs soulevés par la commune sont fondés, ils ne sont pas étrangers à la bonne marche de l'administration. Il en résulte qu'en considération du comportement de l'adjointe, le retrait de délégation du maire est fondé sur des comportements qui sont contraires à la bonne administration communale.

II.- Le retrait de délégation de fonction : ni une sanction, ni une décision individuelle défavorable

En ce qui concerne les délégations de fonctions, l'article L. 2122-18 du Code général des collectivités territoriales dispose que « 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 à des membres du conseil municipal ». Il ressort de cet article que le maire dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour attribuer des délégations de fonctions. En effet, le maire peut seul déléguer ses fonctions et une délibération du conseil municipal qui prévoit, avant l'élection de l'adjoint, les fonctions déléguées, est illégale (CE 2 févr. 1951, *Préfet de la Marne*, n° 95490, Rec. p. 60). De plus, le conseil municipal n'est pas autorisé à limiter le maire dans l'exercice de cette compétence (CE 19 mai 2000, *Cne du Cendré*, n° 208542). Ainsi, en l'espèce, « par arrêté du 27 mai 2021, le maire de la commune nouvelle d'Aix-Villemaur-Palis a retiré à Mme D. sa délégation de fonctions comme deuxième adjointe ».

Il faut préciser que, concernant le retrait des délégations de fonctions, l'article L.2122-20 du CGCT indique que « les délégations données par le maire en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-19 subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées ». Ainsi, au vu de ce qu'il a été précédemment explicité et en tenant compte des dispositions de cet article, le maire dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour retirer les délégations qu'il a attribuées (CE, 21 janvier 1990, n° 95440).

Toutefois, le conseil municipal n'est pas dépourvu de compétence en ce qui concerne les conséquences du retrait des délégations de fonctions. En ce sens, l'article L. 2122-18 affirme 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 ». Dès lors, dans cette affaire, « par une délibération du 23 septembre 2021, le conseil municipal de la commune d'Aix-Villemaur-Palis a mis fin aux fonctions de deuxième adjointe de Mme D. ». En l'espèce, l'intéressée avance que ce retrait revêt le caractère de sanction et n'est pas motivé, conformément à l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration. Or, l'arrêté mettant fin à la délégation n'a pas le caractère d'une sanction ni même d'une décision individuelle défavorable mais celui d'un acte réglementaire et n'a donc pas à être motivé (CE 29 juin 1990, *M. de Marin* préc.).

De surcroît, l'adjointe avance, au même titre, que la délibération du conseil municipal vient restreindre ses libertés publiques en tant que décision individuelle défavorable en refusant de la maintenir dans ses fonctions de deuxième adjointe. Or, comme le souligne le tribunal administratif, la délibération du conseil municipal permet à la demanderesse d'être maintenue dans son mandat de maire déléguée malgré la suppression de ses fonctions de deuxième adjointe. Finalement, le moyen du défaut de motivation de la décision du retrait de la délégation et de la suspension des fonctions de deuxième adjointe est légalement rejeté par le tribunal administratif. Les deux décisions sont fondées sur des motifs inhérents à la bonne marche de l'administration communale.

III.- La mise en cause injustifiée de la procédure de retrait de la délégation

L'intéressée affirme que les décisions dont elle fait l'objet doivent respecter des procédures contradictoires, mais le caractère réglementaire des actes d'espèce empêche la mise en œuvre desdites procédures.

Le principe du contradictoire est un principe tout d'abord apparu dans les procédures disciplinaires. Il s'agissait alors d'un principe découlant du principe du respect des droits de la défense et permettant à l'intéressé de se prononcer sur son cas. Ce principe est étendu à l'ensemble des parties du litige, demandeurs et défendeurs, ainsi que devant l'ensemble des juridictions administratives dans l'arrêt de section du Conseil d'Etat du 12 mai 1961, *Société La Huta*. Il a acquis la valeur de principe général du droit.

En l'espèce, l'intéressée attaque la décision de retrait prise par le maire en se basant sur l'absence de communication des motifs. Or, pour que la motivation soit une obligation, et plus loin que des garanties procédurales soient exigibles, il faudrait que la décision soit une décision individuelle défavorable. L'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration spécifie : « 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 ». L'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration indique : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent ».

Or, le juge affirme que « la décision par laquelle le maire rapporte la délégation consentie à un adjoint est une décision de nature réglementaire, qui a pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales. Une telle décision ne relève pas du champ d'application du code des relations entre le public et l'administration tel qu'il est défini par ses articles L. 100-1 et L. 100-3 ». Sont ici reprises les positions adoptées par le Conseil d'État, la première selon laquelle le caractère réglementaire d'une telle décision n'oblige à aucune motivation (CE, 29 juin 1990 arrêt préc.), la deuxième selon laquelle le retrait de la délégation a pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales et qu'il ne constitue donc pas une décision prise en considération de la personne (CE 27 janvier 2017, n° 404858).

Si, d'une part, l'intéressée n'a pas à demander des « garanties procédurales » puisque le caractère réglementaire n'oblige pas à respecter les droits de la défense (TA de Melun du 24 mars 2005, *M. Kæssler et Mme Bourdet*, n° 046920), d'autre part, une telle possibilité offerte serait illégale puisque selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 1939, l'adjoint n'a pas le droit d'être mis en position de présenter ses observations avant la décision du maire.

Un doute aurait pu subsister car parmi les décisions qui doivent être motivées figurent celles qui restreignent l'exercice des libertés publiques. Sur ce dernier point, il est important de noter que le retrait de délégations ne prive pas les adjoints de leur qualité légale d'officiers de l'état civil selon le Conseil d'État dans un arrêt du 11 octobre 1991. Dans notre espèce, le juge écarte logiquement la possibilité d'une restriction des libertés publiques puisque l'adjointe qui a perdu ses délégations conserve ses fonctions d'officier d'Etat civil, son mandat de maire déléguée et sa qualité d'adjointe au maire dans le cadre de la commune nouvelle. Ainsi malgré l'élection d'un nouvel adjoint au maire, elle peut conserver toutes ses fonctions afin d'être adjointe en surnombre conformément à la législation des communes nouvelles.

Restait enfin la question du délai qui a couru entre le retrait de la délégation prononcé par le maire et l'adoption de la délibération par le conseil municipal. Le tribunal estime que l'exigence d'une convocation sans délai se justifie pour la seule bonne administration communale et ne constitue pas une garantie procédurale : l'absence de convocation immédiate n'entache pas la régularité de la procédure.