

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE
(2^{ème} chambre)

Audience du 18 octobre 2022

Dossier n°212435 : Mme D / Commune d'A

Conclusions de Violette de Laporte,

Objet : Collectivités – retrait fonctions d'adjoint au maire

La commune d'A est une commune nouvelle, créée par arrêté préfectoral du 15 décembre 2015 et née, le 1^{er} janvier 2016, de la fusion de trois communes : A, P et V. A l'issue de ses premières élections municipales, qui se sont déroulées, en mars 2020, en un seul tour, la liste menée par M. B a remporté la majorité des suffrages et Mme D, qui figurait sur cette liste, a été élue conseillère municipale.

Le 27 mai 2020, le conseil municipal nouvellement élu s'est réuni pour la 1^{ère} fois pour son conseil d'installation : il a d'abord élu son maire, M. B, a ensuite décidé de créer 7 postes d'adjoint au maire et a procédé à l'élection de ces derniers. Mme D a été élue 2^{ème} adjointe au maire. Puis le conseil municipal a décidé d'élire des maires délégués, pour chacune des anciennes communes. Mme D a également été élue maire déléguée de la commune de Pâlis.

Le lendemain de ce conseil, le maire a consenti des délégations de fonctions et de signature. Il a pris deux arrêtés concernant Mme D :

- Le 1^{er} (n°2020/112) portant délégation de fonction et de signature en sa qualité de maire déléguée de P, lui donnant une large compétence pour signer les documents relatifs au territoire de la commune déléguée de P dont, par exemple, les documents relatifs à l'exécution des lois et règlements de police ;
- Le 2nd (n°2020/114) portant délégation de fonction et de signature en sa qualité de 2^{ème} adjointe, lui confiant la gestion de domaines spécifiques pour l'ensemble du territoire de la commune nouvelle. Elle a ainsi été nommée adjointe en charge de l'urbanisme, de la gestion du patrimoine communal, de la police de l'environnement et de l'urbanisme, de la police de la circulation et du stationnement, du fleurissement, de la sécurité routière et de la gestion des cimetières.

Un an plus tard, par un arrêté du 27 mai 2021, le maire a décidé de retirer (ou plus exactement d'abroger) les délégations de fonctions et de signature consenties à Mme D en sa qualité de 2^{ème} adjointe au maire. Il a ensuite réuni le conseil municipal pour qu'il délibère sur le maintien de Mme D dans ses fonctions de 2^{ème} adjoint au maire, et par une délibération du 23 septembre 2021, le conseil municipal a décidé de mettre fin à ces fonctions.

Mme D vous demande d'annuler ces deux décisions et de condamner la commune à lui verser une somme de 5 000 euros en réparation de son entier préjudice.

- **Vous devrez d'abord vous prononcer sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 27 mai 2021 par lequel le maire a retiré les délégations de fonction et de signature consenties à Mme D en sa qualité de 2^{ème} adjointe,**

Par une décision CE, 29 juin 1990, De Marin, n°86148 au Rec., le CE a précisé que l'arrêté par lequel un maire délègue une partie de ses fonctions à l'un de ses adjoints, parce qu'il touche à la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales, et partant à l'organisation du service public, n'est pas un acte individuel, mais une décision de nature réglementaire. Il en va de même, par application du principe de parallélisme des formes, de la décision par laquelle le maire abroge les délégations consenties, cette décision ne présentant pas le caractère d'une sanction (voyez les conclusions N. Escaut sous CE, 10 septembre 2010, M. Louvet, n°338707 aux T. « *Vous avez précisé, dans votre décision du 29 juin 1990, De Marin, n° 86148, au Recueil p. 183, que ce retrait avait un caractère réglementaire et ne constituait pas une sanction.* »). Cet arrêté, de nature réglementaire, peut donc faire l'objet d'un REP dans des conditions classiques : le délai de recours contentieux, qui est de deux mois, court donc à compter de sa publication ou de son affichage.

Or en l'espèce, la commune, qui oppose la fnr tirée de la tardiveté de ces conclusions, n'apporte aucun élément sur la publication ou l'affichage de l'arrêté. Elle se borne à vous produire l'accusé de réception établissant sa notification à Mme D, par LRAR, mais cette notification est sans incidence sur le point de départ du délai de recours, s'agissant d'un acte de nature réglementaire. Vous écarterez en conséquence la fnr, ainsi que le moyen tiré du défaut de notification de l'arrêté.

Vous écarterez ensuite, comme étant inopérant, le moyen tiré de l'insuffisante motivation l'arrêté en litige, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposant la motivation d'un tel acte, alors, notamment, qu'un tel arrêté ne relève pas du champ d'application du CRPA, tel qu'il est défini par ses articles L.100-1 et L.100-3. **Voyez CE, 27 janvier 2017, M. Tonnel, n°404858 au Rec.. Ex. CAA Nancy, 25 novembre 2021, Dumont, 19NC01364.**

Mme D soutient ensuite que la décision contestée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, alors qu'elle assume l'ensemble des missions qui lui ont été confiées en qualité de 2^{ème} adjoint au maire, qu'elle tient des permanences régulières et assiste aux séances du conseil municipal.

Par la même décision De Marin, le CE a rappelé une jp ancienne (CE, 16 juin 1939, Poli, Rec p406) qui énonce que le maire peut retirer les délégations consenties à ses adjoints « *sous réserve que la décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale* ». La JP a ainsi adopté une vision souple des motifs pouvant justifier qu'il soit mis fin à la délégation de fonction : vous exercez alors un contrôle plus que restreint, limité à la circonstance que la décision « *ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale* ».

Pour reprendre les termes du rapu J-H Stahl (*sous CE, 25 octobre 1996, Commune de Montredon-Labessonnie, Rec n°170151*) « *Le contrôle que vous exercez sur ces retraits de délégation est mesuré (...) Cette exigence jurisprudentielle, à mi-chemin du contrôle des motifs et du détournement de pouvoir, est en pratique très souplement entendue* ».

Ainsi, le CE a pu considérer que n'étaient pas étrangers à la bonne marche de l'administration communale des décisions fondées sur l'existence d'un différend entre le maire et son adjoint portant sur un projet d'aménagement (CE, 29 juillet 1994, Watrin, inédit, n°118838), sur un mode de gestion d'un service public communal (CE, 20 mars 1996, Mme Richard, B, n°137847), un différend notoire entre ces deux personnes (CE, 11 juin 1993, Commune de Coudekerque-Branche, inédit, n°105066)

De même, le CE a pu considérer que l'existence de relations conflictuelles entre un maire et son adjoint, survenues après que le 1^{er} adjoint ait pris publiquement position en faveur du candidat opposé au maire lors de prochaines élections cantonales, parce qu'elles ont des répercussions sur la gestion de la commune, était au nombre des motifs qui, n'étant pas étrangers à la bonne marche de l'administration communale, pouvaient légalement fonder un retrait de délégation de fonctions **CE, 25 octobre 1996, Commune de Montredon-Labessonnie, Rec n°170151.**

En l'espèce, il résulte des écritures en défense que le motif de la décision en litige repose, précisément, sur les mauvaises relations qu'entretiennent Mme D et le maire, mécontente qui n'est pas contestée, et qui est établie par les pièces du dossier, notamment par le document rédigé par le maire, intitulé « justification du retrait des délégations de Mme D », dont il ressort que Mme D ne s'investit pas dans ses fonctions d'adjoint au maire à la hauteur des demandes du maire, qui lui reproche son manque d'investissement et de présence effective, que Mme D diffuse, sur le groupe whatsapp des élus, des messages mettant en péril la cohésion de l'équipe municipale (« *ça mettra de la joie dans cette ambiance de m... (...) elle est loin l'ambiance qu'il y avait dans nos réunions d'avant les élections. Des personnes jalouses profitent de l'absence d'autres personnes pour faire n'importe quoi* »), et également qu'elle s'est abstenue de voter, lors du vote du budget, après avoir pris la parole pour émettre des doutes sur la sincérité du projet de budget présenté.

Ce comportement traduit une mécontente de l'adjoint et du maire sur la conception même de l'exercice des fonctions d'adjoint au maire, motif qui n'est pas étranger à la bonne marche de l'administration communale. Vous pourrez donc considérer que le maire pouvait légalement prononcer, pour ce motif, le retrait des délégations consenties à son 2^{ème} adjoint.

Et en conséquence rejeter les conclusions à fin d'annulation de cette 1^{ère} décision.

- **S'agissant ensuite des conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 23 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal a mis fin aux fonctions d'adjoint au maire de Mme D,**

Là aussi, s'agissant d'un acte de nature réglementaire pour lequel aucune disposition législative ou réglementaire ne pose d'obligation de motivation, vous écarterez le moyen tiré de son insuffisante motivation comme étant inopérant. *Ex. TA Orléans 1602631.*

Mme D soutient ensuite que la délibération serait entachée d'un vice de procédure, au motif que le maire aurait tardé à saisir le conseil municipal après avoir pris son arrêté, puisque 4 mois se sont écoulés entre la décision du maire et la convocation du conseil municipal pour qu'il délibère sur son maintien dans ses fonctions de 2^{ème} adjoint au maire

Il résulte des dispositions de l'article L.2122-18 du cgct 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.* ». Le CGCT ne pose ainsi aucune condition de délai.

La condition de délai a été ajoutée par voie jurisprudentielle. Par un avis **CE Avis, 14 novembre 2012, Hersen, n°361541 au Rec.**, le CE a indiqué que le maire devait « convoquer **sans délai** le conseil municipal », cette condition de « sans délai » devant s'interpréter dans le sens « d'immédiatement ».

Dans ses conclusions sous cet avis, le rapu Vincent Daumas justifie cet ajout par des considérations d'ordre pratique, tendant à limiter dans le temps la « période grise » au cours de laquelle une commune dispose d'adjoints au maire ne disposant plus de délégations de fonction et de signature.

Cette condition a donc été ajoutée en faveur de la commune, et non au bénéfice de l'adjoint concerné, au bénéfice duquel elle ne constitue pas une garantie du respect de ses droits.

Nous n'avons trouvé aucune décision en jp sur la méconnaissance de cette condition de saisine sans délai, laquelle, en l'espèce, est effectivement méconnue.

Dès lors, deux solutions s'offrent à vous : soit vous jugez que la méconnaissance de cette condition, ajoutée en faveur de la bonne administration communale, n'est assortie d'aucune sanction, soit vous jugez que la méconnaissance de cette condition constitue un vice de procédure, que vous pourrez ensuite, à coup sûr, danthonyser, puisque ce vice n'aurait exercé aucune incidence sur le sens de la décision prise, ni privé l'adjoint au maire d'une quelconque garantie.

Nous vous proposons de juger en faveur de cette 2^{nde} position, afin de donner un effet utile à la condition de délai ajoutée par la jurisprudence, et ainsi, d'écarter ce moyen, après l'avoir danthonysé.

Mme D soutient ensuite que la délibération en litige, en lui retirant ses fonctions de 2^{ème} adjointe au maire, méconnaît les dispositions de l'article L.2113-13 du cgct, qui veulent que les maires délégués soient également, de droit, adjoints au maire de la commune nouvelle.

Il résulte effectivement des dispositions des articles L.2113-12 et suivants du cgct que le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider de créer une ou plusieurs communes déléguées, dotées d'un maire délégué, élu par le conseil municipal de la commune nouvelle. C'est précisément ce qu'a décidé de faire la commune nouvelle d'A, qui a décidé de créer 3 communes déléguées et élu les maires délégués, Mme D ayant été élue maire déléguée de la commune déléguée de P.

L'article L.2113-13 du cgct indique que « *Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la limite fixée à l'article L.2122-2* ». Cela signifie que les maires délégués sont, de droit, nommés adjoints au maire de la commune nouvelle, en plus des adjoints au maire élus pour cette commune nouvelle.

La commune nouvelle a décidé de créer 7 postes d'adjoint au maire, auxquels pourrait s'ajouter, en théorie, 3 adjoints supplémentaires en la personne des maires délégués.

En l'espèce toutefois, et comme c'est en pratique le cas très souvent, les maires délégués, qui étaient déjà adjoints au maire de droit, ont également été élus adjoints au maire, en charge de domaines spécifiques. Ils ont donc, comme Mme D, en pratique, deux casquettes, d'adjoint au maire élu et d'adjoint au maire de droit.

Or, la délibération dont vous avez à connaître ne porte que sur le retrait des fonctions d'adjoint au maire élu, et non sur ses fonctions de plein droit, ainsi que le précise clairement la délibération : « *Mme D garde sa fonction de maire déléguée de Pâlis et d'adjointe au titre de l'article L.2113-13 du cgct. Elle prendra la place qu'elle occupait dans le tableau des élus avant son élection en tant que 2^{ème} adjointe au maire* ». Il en résulte que la délibération ne méconnaît pas les dispositions de l'article L.2113-13 du cgct.

Vous écarterez enfin, par les mêmes motifs que précédemment, le moyen tiré de ce que la décision serait inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale, et rejetterez ainsi l'ensemble des conclusions de la requête à fin d'annulation.

En l'absence d'illégalité fautive, vous rejetterez également, au fond, les conclusions indemnitaires.

Et dans les circonstances de l'espèce, vous rejetterez les conclusions de toutes parts présentées au titre des frais liés au litige.

PCMNC rejet au fond.