

GROUPE



## Réunion téléphonique

### **Les délégations de pouvoir, de fonction et de signature au sein des communes et EPCI**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 29 mai 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin Rougeron, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

<b>Structure</b>	<b>Nom des structures</b>	<b>Département</b>
Commune	Salindres	30
Commune	Frontignan	34
Autre syndicat mixte	Siel	42
Communauté d'agglomération	La Porte Du Hainaut	59
Communauté de communes	Du Rhône aux Gorges de l'Ardèche (DRAGA)	07
Commune	Parné-sur-Roc	53
Commune	Béthune-Bruay Artois Lys Romane	62
Commune	Carnac	56
Communauté d'agglomération	Grand Dax	40
Commune	Lassay-les-Châteaux	53
Commune	Auterive	31

## PRÉSENTATION

**BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS**

La délégation de pouvoir, de fonction et de signature représente un sujet d'importance. Mise en place par différents textes de loi, elle est en effet un gage d'adaptabilité des décisions et de rationalisation de l'organisation au sein des communes et des EPCI. L'exécutif et l'assemblée délibérante sont les deux entités détentrices de pouvoirs propres, lesquels, afin d'obtenir une meilleure organisation administrative, peuvent donc être délégués.

La délégation de pouvoir, ou de compétence, ne peut avoir lieu que dans le cadre de certaines conditions légales. En effet, notez dès à présent que la compétence matérielle de la personne signataire d'un acte, et responsable d'une décision est un moyen d'ordre public que le juge administratif relèvera en cas de contentieux.

### Les principales différences entre délégation de pouvoir et délégation de fonction

Lorsque l'assemblée délibérante octroie une ou plusieurs délégations de pouvoir ou de compétence à l'exécutif, cela signifie qu'elle se dessaisit de sa compétence. À cet endroit, existe donc un transfert juridique de la responsabilité et du contrôle de la décision prise au profit du délégataire. L'exécutif prendra alors une décision en son nom propre et devra seulement en rendre compte à l'assemblée délibérante.

En revanche, lorsque l'exécutif délègue sa fonction à un élu ou à un agent, il en conserve le contrôle et la responsabilité. En effet, l'exécutif doit appliquer une surveillance juridique sur la manière dont les adjoints, les conseillers délégués ou les vice-présidents rempliront la fonction qui leur a été confiée. Cette distinction a été admise par un arrêt de principe émanant du **Conseil d'État, 18 mars 1955, de Peretti**.

En outre, les délégations de fonction données par le maire aux adjoints ou aux conseillers municipaux (ou bien par le président de l'EPCI à ses vice-présidents) emportent délégation de signature des actes à prendre dans les matières déléguées (**RM n° 11532, JO Sénat du 3 février 2005**).

En effet, selon la jurisprudence, la délégation de fonction contient nécessairement la signature. Notez que le cas inverse n'est pas nécessairement vrai : il peut exister une délégation de signature sans délégation de fonction.

Evoquons le cas particulier d'un nouveau maire ou président d'EPCI élu en cours de mandat, suite à une vacance de poste. Les délégations accordées par l'assemblée délibérante à son prédécesseur sont-elles alors toujours effectives ? La réponse est négative selon le ministère de l'Intérieur : « *cette délégation de compétences est personnelle, même si, par ailleurs, le maire peut choisir d'accorder une délégation de signature à un adjoint ou à un conseiller municipal dans les matières que le conseil municipal lui a déléguées. Par conséquent, lorsque le mandat du maire en exercice se termine, au terme prévu ou de façon anticipée, la délégation accordée par le conseil municipal cesse de produire ses effets* » (**RM n°01576, JO Sénat du 11 avril 2013**).

De fait, l'assemblée délibérante d'une commune ou d'un EPCI doit prendre une nouvelle délibération si elle entend déléguer des compétences au nouveau maire ou au président de l'EPCI. Les délégations de fonction octroyées par le maire à un adjoint – ou un président à son vice-président – s'effectuent *intuitu personae*, c'est-à-dire nominativement. Ces délégations prennent fin lorsque le délégant, ou le délégataire, cesse ses fonctions. Ainsi, dès lors que l'exécutif démissionne, les délégations accordées antérieurement à un élu cessent.

## Les délégations de pouvoir de l'assemblée délibérante à l'exécutif

Nous évoquerons les différences et les similitudes existant entre les communes et les EPCI.

### - Le cas des communes

- Liste exhaustive des délégations

**L'article L. 2122-22 du CGCT** présente la liste exhaustive des compétences pouvant être transférées au maire. Ainsi, le conseil municipal peut décider de déléguer les compétences se référant seulement à certains alinéas de l'article, voire dans les cas où cela est possible, de circonscrire le périmètre d'une compétence. Par exemple, lorsque le maire peut recevoir délégation pour la conclusion et la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze années, le conseil municipal peut par exemple réduire le périmètre de la compétence du maire au seul champ de la révision.

- Inscription de la délégation à l'ordre du jour

Si le conseil municipal décide de déléguer un pouvoir au maire en cours de mandat, il ne peut le faire qu'à la condition d'inscrire le sujet à l'ordre du jour. Il lui est également possible de révoquer, en cours de mandat, une ou plusieurs délégations consenties. Toutefois, le fait que la question doive être portée à l'ordre du jour, à la discrétion du maire, peut quelquefois faire obstacle à la révocation des délégations.

- La rédaction de la délibération

L'acte de délégation doit définir très précisément les limites de la compétence. Si le conseil municipal rédige qu'une « partie de ses attributions » est déléguée au maire, le juge administratif, très exigeant sur la précision de la rédaction de l'acte juridique, estimera l'intitulé insuffisant (**CE 2 février 2000, n° 117920**). De même, il jugera trop approximative une délégation de compétences « en matière d'administration générale ».

En outre, pour les groupes d'attribution de matières déléguées, inscrits dans les rubriques 2, 3, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 26 et 27 de **l'article L. 2122-22 du CGCT**, la délibération se doit de préciser les limites aux conditions fixées par le conseil municipal au maire pour l'exercice de la délégation. La délibération doit donc être plus précise pour ces attributions que pour les autres.

À ce sujet, j'attire votre attention sur **l'alinéa n°24 de l'article L. 2122-22 du CGCT** qui permet au maire d'autoriser par délégation, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre. Il ne peut donc pas s'agir de la première adhésion.

- Des compétences nouvelles

Récemment, **la loi n° 2017-257 du 28 février 2017, article 74**, a ajouté un **26<sup>e</sup> alinéa** à l'article précité, permettant de déléguer au maire la possibilité de demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions. **La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, article 85**, a, quant à elle, augmenté l'article d'un **27<sup>e</sup> alinéa** : le maire peut, par délégation, « procéder dans les limites fixées par le conseil, au dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ». De fait, depuis peu, le maire peut déposer une demande de permis de construire au nom de la commune, sur délégation du conseil municipal.

En outre, en application du 3<sup>e</sup> alinéa, relevons la spécificité propre aux délégations relevant de la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux

opérations financières utiles à la gestion des emprunts. Ces délégations prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal, contrairement à toutes les autres qui prennent fin au terme du mandat effectif du maire et persistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées (**CE 9 mai 1958, consorts Frette**).

Le principe de la délégation de pouvoir est analogue pour les EPCI. Il est inscrit au dernier alinéa de **l'article L. 5211-10 du CGCT**.

#### - Le cas des EPCI

- La liste *a contrario* des délégations

**L'article L. 5211-10 du CGCT** dresse une liste *a contrario* de matières ne pouvant pas être déléguées par le conseil communautaire ou le comité syndical. De fait, toute délégation de compétences pourra être envisagée, sauf pour les rubriques citées par l'article (**voir avis CE du 17 décembre 2003, n° 258616**). Une attention particulière devra être portée à la rédaction et à la précision des champs de compétences inscrits dans la délibération.

- La délégation de pouvoir par l'organe délibérant

L'article précité dispose que « *Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation, ou le bureau dans son ensemble, peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant* ». À mes yeux, l'expression « les vice-présidents ayant reçu délégation » manque de clarté. Une réponse ministérielle (**RM n°11575, JO Sénat du 2 juillet 2015**) éclaire pertinemment ce point : « *S'agissant des vice-présidents, ceux-ci ne peuvent intervenir dans le champ des attributions de l'organe délibérant que sur la base d'une délégation de fonctions qui leur est accordée par le président. En application des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, transposé aux EPCI, le président de l'EPCI peut procéder, à moins que l'organe délibérant ne s'y soit opposé, à une « subdélégation » des pouvoirs qui lui ont été précédemment délégués par l'assemblée. Ainsi, aucune délégation ne peut être accordée directement par l'organe délibérant de l'EPCI aux vice-présidents. Seul le président peut leur déléguer une partie de ses fonctions.* »

La doctrine juridique affirme donc que les vice-présidents peuvent, indirectement, par le truchement du président, obtenir une subdélégation.

- Modalités administratives

Lorsque le bureau dans son ensemble, organe collégial, intervient dans le cadre d'une délégation, les dispositions relatives aux convocations et aux délibérations s'appliquent (**RM n° 5558, JOAN du 29 décembre 1997**). Si celui-ci se réunit en dehors du cadre de la délégation, il est possible de se référer, de manière plus informelle, au règlement intérieur.

#### - La particularité des délégations fixant le tarif des droits

Une différence d'importance entre les communes et les EPCI apparaît également au sujet de la délégation permettant de fixer les tarifs des droits. Le maire peut recevoir délégation pour fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits prévus au droit au profit de la communauté qui ne revêtent pas un caractère fiscal. Ainsi des redevances d'occupation du domaine public par exemple, ou de l'accès à un service public, lesquelles sont la compensation d'un service rendu. En revanche, le juge administratif rappelle qu'en aucun cas, un président d'EPCI ne peut se voir déléguer ce pouvoir. En effet, cette matière ne peut pas être déléguée en vertu de **l'article L. 5211-10, 1°, du CGCT**. Ceci a été rappelé par le **tribunal administratif de Dijon, le 12 décembre 2016**.

## - Les règles de publication, de signature et de suppléance

Par ailleurs, les décisions prises par le maire, en vertu d'une délégation, sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets (**article L. 2122-23, 1°, du CGCT**). De fait, ces décisions doivent être affichées ou publiées selon les mêmes conditions que les délibérations, insérées au recueil des actes administratifs si celles-ci ont un caractère réglementaire, et transcrites dans le registre des délibérations. De même, il s'agira de transmettre les délégations au contrôle de légalité lorsque cette obligation s'applique.

De plus, l'acte doit comporter, outre la signature de l'auteur, la mention de son identité et de sa qualité. Il est donc conseillé de faire précéder la signature du maire de la mention : « par délégation du conseil municipal, le maire, prénom + nom » ou « par délégation du conseil communautaire – ou du comité syndical, le président, prénom + nom ».

**L'article L. 2122-23 du CGCT**, transposé aux EPCI par **l'article L. 5211-2 du CGCT**, dispose que « *Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire* ». À cet endroit, le maire prend un arrêté de subdélégation, à condition que la délibération du conseil municipal ne s'y soit pas opposée.

En outre, « *sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal* ». Lorsque le maire est empêché, les règles usuelles de suppléance ne s'appliquent pas. Les compétences qui ont été déléguées au maire reviennent au conseil municipal. Toutefois, cela n'est pas le cas si la délibération a expressément prévu que le premier adjoint intervienne en lieu et place du maire, dans le cadre de sa suppléance. Ce principe juridique est également applicable aux EPCI.

De fait, le juge administratif donne la possibilité au conseil municipal d'anticiper les absences ou empêchements du maire. Il indique, par exemple, que les adjoints, selon l'ordre des élus inscrits au tableau du conseil communautaire, seront autorisés à suppléer au maire (**CAA Paris, 14 avril 2011, n° 09PA04575**).

### UNE INTERVENANTE

**Où peut-on trouver la liste exhaustive des matières pour lesquelles l'article L. 2122-22 du CGCT oblige le conseil municipal à circonscrire le périmètre d'une compétence au maire ?**

### BENJAMIN ROUGERON

Il est aisé d'identifier les alinéas impliquant la nécessité pour le conseil municipal de fixer les limites de la délégation. Chacun intègre en son sein la formulation suivante : « dans les limites déterminées par le conseil municipal »

### UNE INTERVENANTE

Depuis l'année 2009, il est possible d'inscrire au budget de la mairie les crédits alloués à la passation des marchés publics. Nous nous sommes référés à cette jurisprudence afin de bénéficier de la liberté accordée à ne pas délimiter les marchés par des seuils. Or, d'aucuns nous conseillent néanmoins de les fixer. **Dans quelle mesure sommes-nous libres de ne pas déterminer des seuils pour les marchés publics ?**

### BENJAMIN ROUGERON

Vous êtes entièrement libre de définir, ou de ne pas définir, un seuil aux marchés publics. Néanmoins, cela dépend du volume, de la nature ou des montants habituels des marchés publics engagés par les communes. Ainsi, si le budget dédié aux marchés publics est important, définir un seuil pertinent permettrait d'encadrer la décision du conseil municipal en la matière.

### UNE INTERVENANTE

Sans fixation de seuils des marchés publics pluriannuels, risquons-nous d'outrepasser le cadre de notre budget de fonctionnement ? Dans notre commune, le maire n'a pas délégation de décision d'attribution des marchés.

### BENJAMIN ROUGERON

Dans le cadre des marchés pluriannuels, les seuils sont comptabilisés en fonction du nombre de reconductions potentielles, comprenant également les reconductions tacites. La durée totale du marché est alors prise en compte afin d'établir la base d'un seuil à la passation du marché. Ce seuil pourrait également servir de référence dans la délégation dans le cas où celle-ci fixe un seuil – ce qui n'est pas obligatoire.

### UNE INTERVENANTE

À mon sens, si le maire n'a pas délégation de décision d'attribution des marchés publics, fixer un seuil « dans la limite des sommes inscrites au budget » aux marchés publics pluriannuels présente donc l'avantage de cadrer la prise de décisions par le conseil municipal.

### BENJAMIN ROUGERON

Chaque commune est libre de choisir l'entité décisionnaire quant à l'attribution des marchés publics. Certaines délèguent le pouvoir de décision au maire, selon l'appétence de celui-ci dans ce domaine, voire de son pouvoir d'influence. Dans d'autres communes, le conseil municipal conserve le pouvoir de décision. Aucune règle ne s'applique dans ce cas, hormis celle d'une rédaction très précise de la délibération à ce sujet. Ensuite, la délibération doit être appliquée dès lors qu'elle est votée.

### COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE (DRAGA)

**Une commune choisit de s'associer avec une communauté de communes pour constituer un groupement de commandes. Cela entre-t-il dans le cadre général de la préparation à la passation des marchés publics, indiqué à l'article L. 2122-22 du CGCT ?**

### BENJAMIN ROUGERON

Le choix de passer par un groupement de commandes entre effectivement dans la préparation des marchés publics inscrite à **l'article L. 2122-22, 4°, du CGCT**. Toutefois, la convention constitutive du groupement de commandes signée n'est pas incluse. En effet, elle ne constitue pas un marché en tant que tel. Le conseil municipal de votre commune devra donc délibérer afin d'autoriser le maire à signer la convention constitutive.

### COMMUNE DE FRONTIGNAN

**Au regard de la dématérialisation de l'ensemble des actes juridiques, la signature électronique change-t-elle la procédure de la délégation ? Doit-on signaler la particularité de cette signature dans la délibération ?**

### BENJAMIN ROUGERON

Le régime juridique des délégations n'est aucunement impacté par le changement de support induit par la signature électronique. Votre démarche en la matière consiste à sécuriser la procédure par le biais de la vérification du certificat de signature électronique.

### COMMUNE PARNE-SUR-ROC

**Les conventions ne sont pas listées dans l'article disposant des matières pouvant être déléguées au maire. Le conseil municipal doit-il donc valider toutes les signatures de convention, comme par exemple, la convention de mise à disposition de personnels ?**

## BENJAMIN ROUGERON

En dehors des marchés publics, ou des contrats de louage de choses n'excédant pas la durée de douze années et des contrats d'emprunts (**article L. 2122-22, 3°, du CGCT**), toutes les autres conventions relèvent de la compétence de l'assemblée délibérante.

Notez également, à titre d'illustration, que les décisions de mise à disposition de personnels, ou d'acquisition et vente immobilière, ne pourront jamais être déléguées au maire.

## COMMUNE SALINDRES

**Est-il possible de prévoir, dans la délibération, l'autorisation de signer un avenant dès lors qu'il ne modifie pas substantiellement la convention ?**

## BENJAMIN ROUGERON

Non. S'il s'agit d'une convention pour laquelle la signature ne peut pas être déléguée au maire (convention d'aliénation immobilière ou de mise à disposition de personnels, par exemple), ce dernier ne pourra pas non plus avoir délégation pour la modifier par avenant.

Je rappelle toutefois la liste exhaustive des compétences pour lesquelles le maire peut avoir délégation, telles que la révision et la conclusion du louage de choses (**article L. 2122-22, 5°, du CGCT**). De même, dans le cadre des marchés publics, la signature des avenants peut être déléguée au maire, en vertu du quatrième alinéa de l'article.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRAND DAX

J'aimerais évoquer le cas d'une convention établie entre une commune et son EPCI, relevant de domaines délégués par leur assemblée délibérante respective. **L'exécutif des deux structures est représenté par la même personne. Nous estimons toutefois important de faire signer la convention par deux personnes appartenant à chaque collectivité. Nous trompons-nous ?**

## BENJAMIN ROUGERON

Il n'est pas impossible pourtant d'attribuer la signature à l'exécutif, étant représenté dans cet exemple, par la même personne. La doctrine affirme bien l'absence d'intérêt personnel de l'exécutif dans chacune de ses deux représentations. L'intérêt étant donc attaché à sa fonction, l'exécutif peut signer pour le compte des deux parties. Toutefois, dans un souci de transparence, il peut également subdéléguer la signature à un autre élu, dans l'une ou l'autre des structures – voire les deux. L'acte de subdélégation sera rédigé par le biais d'un arrêté de délégation de signature.

En revanche, si l'assemblée délibérante s'est opposée par ailleurs à cette subdélégation, l'exécutif n'aura pas le pouvoir de l'engager.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRAND DAX

**Si l'assemblée délibérante n'a pas besoin de recourir à une délibération pour une délégation de signature, doit-elle toutefois prévoir le cas de la subdélégation ?**

## BENJAMIN ROUGERON

Non, car le raisonnement s'effectue *a contrario*. « Sauf disposition contraire », toute autre situation est admise par l'assemblée délibérante, dans le silence ou par l'admission expresse de la subdélégation.

## Les délégations de fonction

Les délégations de fonction de l'exécutif vers les élus municipaux se réfèrent à **l'article L. 2122-18 du CGCT**.

De fait, « 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, en

*l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal ».*

La délégation de fonction du maire à un conseiller municipal pourra se faire indépendamment de l'ordre du tableau des membres du conseil municipal, si l'une de ces deux hypothèses est remplie :

- Tous les adjoints sont absents ou empêchés.

Même si cette situation n'est pas la plus fréquente, le cas peut cependant se produire dans les communes pour lesquelles peu d'adjoints sont nommés.

- Tous les adjoints disposent chacun d'au moins d'une délégation, dans quelque domaine que ce soit.

Pour exemple, le maire peut déléguer à un conseiller municipal de son choix la célébration d'un mariage, dès lors que tous les adjoints sont investis d'une délégation, dans quelque domaine que ce soit, hors du domaine de l'état civil par définition, car les adjoints sont légalement officiers d'état civil (**article L. 2122-31 du CGCT**).

Cette délégation de fonction, ne modifiant donc pas l'ordre du tableau des membres du conseil municipal, ne confère pas de préséance d'un conseiller sur les autres conseillers municipaux (**RM n° 29640, JOAN du 6 août 1990**).

De manière analogue aux arrêtés de délégation de pouvoir, les arrêtés portant sur les délégations de fonction devront être rédigés très précisément et ne pas faire état seulement de considérations générales. Par exemple, le Conseil d'État a annulé un arrêté en raison de l'imprécision déléguant à un adjoint « la signature de toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville » (**CE 18 février 1998, n° 152572**).

- **La délégation de fonction est discrétionnaire**

Le maire peut déléguer des fonctions qui lui sont propres, qu'il détient en tant qu'agent de l'État, mais aussi au nom de la commune. Le pouvoir de fonction est donc discrétionnaire. De ce fait, le maire peut conférer des délégations à certains de ses adjoints et non à tous (**CE 5 décembre 1962, Pallard**). En outre, il n'est pas dans l'obligation de tenir compte de l'ordre du tableau des conseillers municipaux et peut ainsi attribuer davantage de délégations par exemple au troisième adjoint qu'au premier.

En revanche, notez que le maire ne peut pas déléguer la totalité de ses fonctions. Dans ce cas, il se dessaisirait totalement de ce qui constitue l'essence même de sa fonction.

La Cour administrative d'appel de Douai a ainsi censuré cette hypothèse par le considérant suivant : « une telle délégation, malgré certaines précisions contenues dans l'arrêté, a vocation à couvrir, en réalité, l'ensemble des compétences exercées par le maire et présente, de ce fait, un caractère général. Il s'ensuit qu'une telle délégation méconnaît les dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT qui n'autorise la délégation que d'une partie des fonctions du maire » (**CAA Douai, 10 mai 2007, n° 06DA00503**).

L'arrêté du maire portant délégation, revêt un caractère réglementaire, et doit en ce sens, être publié ou affiché. Pour revêtir un caractère exécutoire, l'acte doit également être transmis au contrôle de légalité. En outre, la délégation de fonction peut également être notifiée personnellement à l'élu concerné.

Enfin, le maire conserve le contrôle et la responsabilité de la délégation de fonction et peut continuer d'exercer lui-même les compétences qu'il a déléguées.

## **Le remplacement du maire par le premier adjoint met-il fin aux délégations consenties aux autres adjoints ?**

Dans le cadre de la suppléance, le maire, absent ou empêché, est effectivement remplacé par son premier adjoint. Pour autant, cette situation ne met pas fin aux délégations consenties à d'autres adjoints.

En effet, le juge administratif considère que « *les dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire au maire de déléguer une partie de ses fonctions dans des domaines déterminés à un adjoint en particulier en cas d'absence ou d'empêchement temporaire, et de déroger ainsi au régime du droit commun sur la suppléance qui prévoit que, dans certaines circonstances, son remplacement est provisoire et fait par un adjoint choisi dans l'ordre du tableau* » (**CAA Marseille 12 janvier 2012, n°10MA00918**).

Dans ce cas, l'adjoint suppléant remplace le maire dans la plénitude de ses fonctions et dispose, par là même, de la surveillance et de la responsabilité des fonctions déléguées antérieurement par le maire à d'autres adjoints (**CE 19 mai 2000, n° 208542**). De plus, pendant la durée de la suppléance, l'adjoint peut également attribuer des fonctions à des adjoints, à condition de ne pas porter atteinte à la notion de suppléance. En effet, il ne devra pas prendre de décisions outrepassant les décisions prises antérieurement par le maire, en se limitant en particulier à l'expédition des affaires courantes.

### **- Les cas de retrait de délégations**

**L'article L. 2122-18 du CGCT** établit que le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire en application de l'article L.O. 141 du code électoral (cas d'incompatibilité), ne peut recevoir de délégation « jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la cessation de son mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité ».

De même, « *les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur, ou de représentant du parlement européen, ne peuvent ni recevoir ni conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'État (au titre des articles L 2122-27 et suivants du CGCT)* »

Enfin, le dernier alinéa de **l'article L.2122-18 du CGCT** dispose que le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien, ou non, dans ses fonctions d'un adjoint venant d'être dépourvu de ses fonctions. Le retrait de délégation, pouvoir discrétionnaire du maire, prendra la forme d'un arrêté. Notez que, dans le cas où toutes les délégations auraient été retirées à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sans délai sur le maintien en fonction de cet adjoint.

À ce sujet, il faut porter attention à l'ordre de priorité entre les adjoints et les conseillers municipaux. Ainsi, à la date à laquelle le maire procède au retrait des délégations données à un adjoint, le maire n'est pas tenu de remettre en cause celles qu'il a pu attribuer à des conseillers municipaux. Si le conseil municipal se prononce contre le maintien dans ses fonctions de l'adjoint alors que les adjoints demeurant en fonction sont tous pourvus de délégations, les délégations attribuées aux conseillers municipaux peuvent être maintenues. Dans ce cas, en effet, il n'est pas porté atteinte au droit de priorité des adjoints dans l'attribution des délégations.

À l'inverse, si le conseil municipal se prononce pour le maintien dans ses fonctions de l'adjoint auquel le maire a retiré ses délégations, les délégations attribuées à des conseillers municipaux sont retirées sans délai (pour conserver l'ordre de priorité). Or, le maire peut aussi décider de conférer à l'adjoint intéressé une nouvelle délégation. Cette situation, quoiqu'en réalité quelque peu absurde, est juridiquement possible. En effet, le maire prend acte de la décision du conseil municipal pour le maintien de l'adjoint dans ses fonctions, et peut lui conférer à nouveau une délégation. Ainsi, l'ordre de priorité est à nouveau maintenu.

Ces règles s'appliquent alors quel que soit le champ des délégations données par le maire à l'adjoint auquel il les retire, ainsi qu'aux autres membres du conseil municipal (**CE avis n° 361541 du 14 novembre 2012**).

### **Le maintien de l'adjoint dans ses fonctions doit-il être effectué au cours d'un vote à scrutin secret ?**

À ce sujet, la jurisprudence a évolué il y a quelques années. **La RM n° 03532, JO Sénat du 12 avril 2018**, se référant à un **arrêt du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> août 2013, n° 365016**. La délibération relative au vote du maintien de l'agent dans ses fonctions ne revêt pas une nature électorale. De plus, elle ne présente pas la forme d'une nomination ou d'une présentation pour lesquelles le bulletin à scrutin secret est obligatoire. Dans ces conditions, les conseillers municipaux se prononcent selon les modalités générales, prévues à **l'article L. 2121-21 du CGCT**, d'un scrutin public par principe. Toutefois, le vote pourra s'effectuer par bulletin secret si un tiers des conseillers municipaux présents en fait la demande. En outre, notez que le maire, comme l'adjoint concerné, peut participer au vote puisque ce n'est pas leur intérêt personnel qui est rattaché à ce vote, mais un intérêt lié à leur fonction.

Par ailleurs, le pouvoir de retrait de délégation étant discrétionnaire, cela implique que l'arrêté n'a pas à être motivé ni revêtir le caractère d'une sanction (**CE 29 juin 1990, n° 86148**). Un contrôle minimum du juge peut être effectué en cas de litige. En effet, ce pouvoir discrétionnaire ne peut pas être exercé dans un but étranger à l'intérêt du service ou à la bonne marche de l'administration communale (**CE 11 avril 1973, Nemez, n° 83844 ; CE 10 juin 1986, commune d'Aix-en-Provence, n° 73093**). Ainsi, dans le cas d'un retrait de délégation, motivé par un conflit d'ordre personnel entre le maire et son adjoint sans lien avec l'administration de la commune, l'arrêté de retrait pourrait être contesté, et éventuellement, annulé. Cette situation demeure toutefois marginale.

En outre, le Conseil d'État rappelle que le retrait de délégation doit s'analyser comme une décision réglementaire ayant pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales. Elle ne constitue pas une décision individuelle ni une décision prise en considération de la personne impliquant le respect d'une procédure contradictoire préalable (**CE 27 janvier 2017, n° 404858**).

De fait, si le conseil municipal décide de maintenir l'adjoint dans ses fonctions, il conserve toutefois les deux fonctions légales d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil. Or, dans la mesure où les indemnités de fonction sont liées à l'exercice effectif d'une délégation, l'adjoint ne pourra pas continuer à les percevoir. Le versement des indemnités cesse le jour où l'arrêté de retrait de délégation devient exécutoire.

Si l'adjoint est maintenu dans ses fonctions par décision du conseil municipal à la suite du retrait de délégation par le maire, ce dernier pourra encore décider, au cours de son mandat, d'octroyer à nouveau à cet adjoint une ou plusieurs délégations de fonction. Dans le cas où l'adjoint ne serait pas maintenu dans ses fonctions, il sera remplacé dans les conditions de droit commun par une nouvelle élection, dans les quinze jours suivant la décision du retrait de ses fonctions. Notez que si le conseil municipal décidait, à cette occasion, de supprimer le poste de l'adjoint (le maire ayant alors porté ce point à l'ordre du jour), le remplacement n'aurait bien évidemment pas lieu.

Formellement, afin de permettre au tiers de vérifier la capacité juridique du signataire, la signature de l'acte par l'élu titulaire de la délégation doit être rédigée comme suit : « l'adjoint délégué », ou « par délégation du maire », suivi du nom et prénom de l'élu, de sa qualité et du tampon de la commune. Le principe est identique pour les EPCI. Enfin, lorsque l'élu assure la suppléance du maire, la formule consacrée est : « l'adjoint suppléant », ou « le vice-président suppléant » dans le cas d'un EPCI (**RM n° 16756, JO Sénat du 23 février 2006**).

### **L'exécutif peut-il conférer la même délégation à plusieurs élus ?**

Cela est possible. Pour autant, le juge administratif rappelle que l'acte de délégation doit impérativement préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation (**CAA Nantes 26 décembre 2002, n° 01NT02068**; **CAA Bordeaux 28 mai 2002, n° 98BX00268**). Ainsi, en cas d'absence ou d'empêchement du délégataire nommé en premier rang, le deuxième délégataire investira la compétence. Deux délégataires ne peuvent en effet pas coexister dans l'exercice d'une même fonction ou dans la prise d'une décision. À cet endroit, apparaîtrait en effet le risque d'un conflit de décision.

#### - **Le cas des EPCI**

Concernant le régime de délégation de fonction des EPCI, **l'article L. 5211-9, 3° du CGCT** indique que : « *le président est seul chargé de l'administration, mais peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité l'exercice d'une partie de ses fonctions [à l'instar des maires] aux vice-présidents, et en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau* ».

Dans les EPCI à fiscalité propre, les syndicats mixtes fermés ou les syndicats de communes, le président ne peut pas déléguer une fonction à un conseiller communautaire ou syndical non membre du bureau. Notez à ce sujet que les statuts d'un syndicat mixte ouvert peuvent néanmoins le permettre.

De manière analogue au cas des communes, les membres du bureau d'un EPCI exerçant une fonction de député, de sénateur ou de parlementaire européen, ne peuvent recevoir ou conserver de délégation.

### **Les délégations de signature**

#### - **La délégation de signature à certains agents municipaux**

Composante de la délégation de fonction, la délégation de signature répond à des caractéristiques propres. En effet, les agents municipaux pourront endosser une délégation de signature.

La doctrine traditionnelle considère que les délégations de signature s'apparentent à une mesure d'organisation interne du service, permettant à l'autorité administrative de se décharger de certaines tâches, sans que celle-ci soit pour autant dessaisie de ses pouvoirs (**RM n° 10284, JO Sénat du 4 mai 1995**).

À ce sujet, certains auteurs d'ouvrages administratifs assimilent la délégation de fonction à la délégation de signature. Ces notions traditionnelles du droit administratif sont apparues dès le début du 20<sup>e</sup> siècle. Or, le droit des collectivités locales, réaffirmé quant à lui à partir des lois de décentralisation de 1982, distingue plus régulièrement ces deux délégations.

Il est vrai que, pour certaines décisions, la seule signature de l'acte emporte en elle-même la prise de décision. En revanche, dès lors que le maire ne confond pas la délégation de signature avec la délégation de fonction, un arrêté doit indiquer la dissociation des deux délégations. Ainsi, un arrêté de délégation peut porter sur la préparation et les suivis des dossiers dans les matières déléguées; le maire se réservant la compétence de signature. Si l'arrêté de délégation de fonction est silencieux sur la signature, le délégataire est investi de celle-ci, de fait. Le contraire est également possible : un maire peut attribuer à un adjoint une délégation de signature sans l'accompagner de la délégation de fonction afférente. Le maire est alors seul compétent à la préparation et au suivi des dossiers. Son délégataire a, quant à lui, la capacité de signer les actes. Notez toutefois que le maire conserve, dans les deux cas, la capacité de signature puisqu'il n'existe pas de dessaisissement de la fonction ou de la signature par le délégant.

Par ailleurs, la délégation de signature s'impose uniquement dans les cas où la signature du maire est normalement requise pour l'accomplissement d'une formalité réglementaire pour laquelle les écrits emportent une décision, c'est-à-dire des actes juridiques produisant des effets de droit. Aucun arrêté de délégation n'est nécessaire pour signer des actes qui n'emportent pas de décision, tels que des lettres de demande de renseignement ou des bordereaux de transmission. Pour ces actes, les agents municipaux font précéder leur signature du caractère informel de la mention « par autorisation » et l'accompagnent de l'indication de leur nom et de leur qualité. Aucune délégation n'est donc nécessaire concernant ce type d'actes ne faisant pas grief et concernant des affaires courantes (**CE 7 novembre 2008, département de la Vendée, n°291794**).

Le maire peut donner, sous sa surveillance et responsabilité, délégation de signature par arrêté, à certains agents municipaux, dont la liste figure dans **l'article L. 2122-19 du CGCT**. Au directeur général des services et à son directeur général adjoint, au directeur général et au directeur des services techniques, et enfin aux responsables de services communaux. Cette dernière qualité peut être reconnue aux agents occupant des fonctions officielles de chef de service (directeur ou chef de bureau), mais également aux agents chargés de mission impliquant une réelle autonomie de décision, un encadrement d'autres agents et un certain niveau de responsabilité. Par exemple, dans une commune de moins de 2 000 habitants, un agent de grade d'adjoint administratif exerçant des fonctions de secrétaire, et endossant des fonctions de responsable du service administratif, peut bénéficier d'une délégation de signature.

Le délégataire peut aussi bien être un agent titulaire que contractuel.

**La réponse ministérielle n°12656, JO Sénat du 14 mai 2015** précise : « l'articulation des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 ne permet pas de subdéléguer une des compétences citées par l'article L. 2122-22, mais elle permet au maire d'en déléguer la signature à un élu, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23. La délégation de signature prévue par l'article L. 2122-19 n'est directement applicable qu'aux champs de compétences propres du maire. S'agissant des compétences déléguées au maire par le conseil municipal, la délégation à des fonctionnaires doit être expressément prévue par la délibération mentionnée à l'article L. 2122-22 et ne concerner que les fonctionnaires visés par l'article L. 2122-19. »

Le maire peut subdéléguer sa signature à ces agents publics à condition que le conseil municipal l'ait expressément autorisé dans sa délibération d'origine. Ce qui n'est pas le cas pour la délégation de signature aux conseillers et adjoints municipaux. De plus en plus, la délégation de signature à certains agents municipaux est intégrée à la délibération du conseil municipal, car elle permet de faciliter les pratiques administratives quotidiennes. Pour exemple, afin que le directeur général des services puisse signer les marchés publics par délégation du maire, le conseil municipal doit auparavant autoriser explicitement le maire dans la délibération portant délégation en matière de marchés publics à déléguer sa signature (**CAA Nancy 7 août 2003, n° 98NC01059**).

#### - Le cas des EPCI

Concernant les EPCI, **l'article L. 5211-9 du CGCT** dispose que « le président peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité par arrêté, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services technique et aux responsables de service, ; la délégation de signature peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération délégrant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. »

Contrairement aux communes, la subdélégation à ces agents est donc possible, sauf si le conseil communautaire ou comité mixte syndical s'y est expressément opposé.

Dans la mesure où **l'article L. 5211-9 du CGCT** ne prévoit pas la subdélégation, un directeur général des services ne peut subdéléguer sa signature lui-même pour pallier un éventuel empêchement de l'un des agents. En revanche, l'arrêté de délégation de signature peut prévoir les modalités selon lesquelles la signature peut être exercée en cas d'empêchement des signataires susmentionnés (**RM n° 21311, JO Sénat du 26 mai 2016**).

Enfin, les principes formels applicables aux délégations de signature sont identiques à ceux afférents aux délégations de fonction. Ainsi, notamment, la délégation de signature doit être précisément rédigée et l'ordre de priorité des agents doit être respecté.

Outre **l'article L. 2122-19 du CGCT** applicable aux communes et **l'article L. 5211-9 du CGCT** applicable aux EPCI, énonçant tous deux les principes généraux de la délégation de signature, s'ajoutent des textes permettant de donner délégation, dans certaines matières, à certains agents.

Ainsi, **l'article R. 2122-8 du CGCT** permet au maire, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints – critère fondamental – « *de donner délégation de signature à un ou plusieurs agents pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet et la légalisation des signatures ; à un ou plusieurs fonctionnaires de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement.* »

Cet article s'ajoute, mais ne se substitue pas aux articles disposant des principes généraux. Outre la possibilité de donner délégation de signature à des agents d'encadrement, il est possible de les conférer, pour ces matières susmentionnées, à d'autres agents.

De même, **l'article R.2122-9 du CGCT** permet au maire, président de la caisse des écoles, de « *déléguer sa signature à un membre élu du comité ou à un ou plusieurs fonctionnaires appartenant à un cadre d'emploi ou occupant un emploi de niveau de catégorie A ou B au sein de cet établissement public communal* ».

Enfin, **l'article R.2122-10 du CGCT** autorise le maire à déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune (non contractuels ici), et ce quel que soit leur cadre d'emploi, tout ou partie des fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état civil, hormis la célébration des mariages prévue à **l'article 75 du Code civil**. Les actes dressés dans le cadre des fonctions ainsi déléguées comportent la seule signature du fonctionnaire municipal délégué.

#### UNE PARTICIPANTE

**Les permis d'inhumation sont-ils inclus dans les matières relevant de l'état civil ?**

#### BENJAMIN ROUGERON

Non. Les permis d'inhumation ressortissent à la législation funéraire. La liste des matières relevant de l'état civil se trouve dans les premières pages de *l'Instruction générale relative à l'état civil*.

#### UNE PARTICIPANTE

**Le maire peut-il donner délégation de signature à ses agents municipaux pour le permis d'inhumation ?**

#### BENJAMIN ROUGERON

Il pourrait donner délégation de signature uniquement dans le cadre de **l'article L. 2122-19 du CGCT**. **L'article L. 2213-14 du CGCT**, permet au maire de déléguer certaines opérations funéraires aux agents de police municipale, mais toutefois, le champ des opérations contenues dans l'article s'est réduit au fil des ans aux opérations de fermeture et scellement du cercueil en vue d'une crémation.

**L'article L. 423-1 du code de l'urbanisme** prévoit que pour l'instruction des dossiers d'autorisation ou de déclaration préalable, le maire – ou, s'il est compétent, le président de l'EPCI – peut déléguer sa signature aux agents chargés de l'instruction des demandes. Cette délégation peut être accordée à des agents titulaires ou non titulaires.

Rappelons qu'un acte de délégation doit avoir été rendu exécutoire. Ainsi, l'exercice effectif des fonctions conditionne l'octroi d'une indemnité de fonction à ce titre pour le délégataire. Au sein des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, métropoles, ou syndicats de communes dont le périmètre est supérieur à celui d'un établissement public à fiscalité propre, les indemnités de fonction ne peuvent bénéficier qu'au président et au vice-président.

Enfin, **l'article L. 5721-8 du CGCT** transpose ces dispositions aux syndicats mixtes ouverts restreints (structures associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions).

Pour conclure sur ces trois types de délégation, je rappelle l'importance à accorder à leurs particularités propres lors de la rédaction des délibérations des arrêtés. Il s'agit d'être le plus précis possible quant aux périmètres des délégations.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site internet [www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr) en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.