



Les délégations de fonctions en droit français des collectivités territoriales

Jacques Moreau

DANS **REVUE DU DROIT PUBLIC** 2011/6 Novembre , PAGES 1473 À 1492

ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0035-2578

Date de mise en ligne : 18/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2011-6-page-1473?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

DOCTRINE

DROIT ADMINISTRATIF

Les délégations de fonctions en droit français des collectivités territoriales

par Jacques MOREAU

Professeur émérite à l'Université de Paris II

SOMMAIRE

I. — PROLÉGOMÈNES

- A. — *La distinction entre délégation de pouvoir et délégation de signature*
- B. — *La matrice du contentieux communal avant 1982*

II. — LES DÉLÉGATIONS FAITES PAR LE MAIRE EN DROIT ACTUEL

- A. — *Les délégations de fonctions faites aux adjoints*
- B. — *Les délégations aux conseillers municipaux et aux fonctionnaires communaux*

III. — LES AUTRES DÉLÉGATIONS EN DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- A. — *Les délégations de l'assemblée délibérante à l'exécutif*
- B. — *Les délégations à la commission permanente*

1. — L'examen de ce problème doit être tenté si l'on prend en compte la fréquence des réponses ministérielles faites sur ce sujet (1) et l'abondance de la jurisprudence rendue en la matière, qui n'émane plus seulement des juridictions administratives mais parfois aussi des tribunaux civils et pénaux.

En réalité la question centrale porte, au-delà de certains développements techniques récents, sur la nature des délégations de fonctions que l'on peine à faire entrer dans la distinction classique entre délégations de pouvoir et délégations de signature (2).

Avant d'étudier le droit ancien et le droit positif, il importe de bien cerner les limites du problème si l'on veut donner un minimum d'homogénéité à une analyse qui comportera nécessairement de multiples aspects.

2. — Dans cet axe, deux groupes de matières voisines doivent être exclus, qui sont d'ailleurs de dimensions très différentes. En effet, la difficulté réside en ce que le terme « délégation » souffre en droit public français d'être polysémique (3) — on retrouve probablement une situation analogue en droit privé (4) — et de ne correspondre à aucune définition rigoureuse, même si le mot apparaît dans le texte même de la Constitution du 4 octobre 1958 (art. 13 et 21).

La délégation est une technique juridique qui permet à une autorité administrative, titulaire par conséquent d'une compétence, de transmettre à une autre autorité ou à un subordonné des facultés qu'elle détenait initialement ; ces facultés susceptibles d'être déléguées peuvent concerner la simple signature d'actes juridiques, parfois aussi leur conception ou encore un véritable pouvoir de décision.

3. — Cette esquisse de définition de la délégation met en lumière tout d'abord que le mécanisme ainsi mis en œuvre s'applique aux rapports entre autorités administratives ou entre une autorité et ses collaborateurs. Dans le premier cas, elle réalise une certaine déconcentration ; dans le second, elle effectue un nouvel aménagement d'un service ou d'une collectivité (5).

(1) Fréquentes réponses ministérielles et lettre du Premier ministre du 4 mars 2011 : JCP A 2010, act. 258.

(2) G. Liet-Veaux, « Le cloaque des délégations de signature », *Rev. adm.* 1949, p. 581 ; J.-Cl. Grohens, « La délégation de compétence », *D.* 1958, chron. XXVIII, p. 197 ; M. Waline, note cette *Revue* 1966, p. 765 ; H. Maisl, *Recherches sur la notion de délégation de compétence*, thèse Paris 1972 ; M. Heinis, « La délégation de signature devant le juge administratif », *Gaz. Pal.* 1998, II, p. 1610 ; R. Chapus, *Droit administratif général*, I, Monchrestien 15^e éd. 2001, n° 1293 ; J. Petit, *Précis de droit administratif*, Monchrestien 5^e éd. 2008, n° 489 ; D. Truchet, *Droit administratif*, Thémis Puf, p. 102.

(3) J.-Cl. Grohens, chron. préc.

(4) Délégation d'autorité familiale (art. 376 et s., C. civ.) ; délégation de créance (art. 1275, C. civ.) ; F. Marmoz, *La délégation de pouvoir*, Litec 2000 (droit du travail et droit des sociétés).

(5) Importantes conclusions Méric sur CE, 28 juin 1957, Sté X : cette *Revue* 1957, p. 1072.

De cette précision il découle qu'il faut soigneusement distinguer délégations et transferts, tels que les a connus le droit français dans les rapports entre l'État et les collectivités décentralisées. On peut se borner à citer ici la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, et les nombreuses lois de transferts qui lui ont succédé de 1983 à 1985, ou encore la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Ces transferts de compétences, outre qu'ils s'accompagnent de modifications patrimoniales ou touchant les agents publics, visent des rapports entre personnes publiques distinctes.

Il en est de même pour l'intercommunalité lorsque des communes transmettent certaines de leurs compétences à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) déjà créé ou en voie de l'être.

Utiliser dans ces deux types d'exemples le terme « délégation » constituerait un évident manque de rigueur.

4. — Mais un second trait caractérise toute délégation. Elle implique un acte de volonté du délégant au profit du délégataire, que l'on peut dénommer après le regretté Jean-Claude Groshens, acte d'habilitation.

Cet acte juridique, qui a pour destinataire un délégataire nommément désigné ou choisi ès qualités, permet de différencier la délégation, d'une part, le remplacement ou suppléance, d'autre part. Le suppléant est en effet, par définition même, choisi à l'avance ; sa désignation est en quelque sorte automatique.

5. — Cette deuxième distinction est importante en droit local parce que, en vertu de l'article L. 2122-17 CGCT, en cas d'empêchement du maire, ce dernier est remplacé par un adjoint dans l'ordre du tableau ou à défaut par un conseiller municipal, et ce « dans la plénitude de ses fonctions ».

S'il est parfaitement compréhensible que les auteurs qui étudient le problème des délégations de fonctions intègrent le cas de suppléance dans le cadre de leurs développements, on voudrait seulement démontrer ici pourquoi il se situe en dehors du domaine des délégations de fonctions.

6. — En ce sens, trois arguments paraissent difficilement réfutables.

Le premier tient en ce que le remplaçant est désigné à l'avance sans manifestation de volonté du maire empêché. Le Conseil d'État annule ainsi la répartition des fonctions du maire entre deux adjoints ou le choix d'un conseiller municipal alors que les adjoints sont prioritaires (6).

Le deuxième vise la précision légale : « plénitude de ses fonctions ». Elle signifie que l'adjoint est substitué au maire, même lorsque ce dernier agit comme agent de l'État (7) et qu'il peut prendre toute mesure utile, compte

(6) CE sect., 2 fév. 1934, Marius Barthès, n° 24672 : Rec. CE 1934, p. 162 ; CE, 8 déc. 1950, Foucault et a. n° 98625 : Rec. CE 1950, tables p. 715.

(7) Maire, agent de l'État en matière d'urbanisme : CE, 16 juin 1969, Epx. Mercier et Epx. Couty, n° 73425 et 426 : Rec. CE 1969 tables p. 756 ; CE, 17 fév. 1997, Cne de Vourlès, n° 140357 et 358 : Rec. CE 1997, tables p. 701/702.

tenu de la durée prévisible de l'empêchement (8). Mais le juge administratif va plus loin, en décidant que la suppléance prévaut sur les délégations antérieurement consenties par le maire (9) et même que l'adjoint remplaçant agit légalement quand il abroge les délégations faites par le maire remplacé, dès lors que ces mesures sont inspirées par le souci d'une bonne administration municipale (10).

Enfin et surtout les deux techniques ne servent pas le même but. Celui de la suppléance est exclusivement de pallier une éventuelle carence du pouvoir municipal, ce qui est autre chose que d'assurer le bon fonctionnement d'un service (11).

7. — Ces précisions fournies, un nouvel examen du contentieux des délégations de fonctions n'est peut-être pas inutile en ce que, s'il a toujours pour centre le cadre de la commune et les rapports entre maire et adjoints, il s'étend désormais au département, à la région et aux intercommunalités. Il n'est donc pas certain — mais ceci reste à démontrer — que ces extensions ne révèlent pas des réponses différentes à la question initialement posée de la nature des délégations de fonctions.

8. — Annonce de plan.

La première partie a pour objet de préciser le double cadre de référence dont il faut partir, soit la distinction doctrinale entre délégations de pouvoir et délégations de signature et, en second lieu, la jurisprudence ancienne et propre aux délégations du maire aux adjoints, dont l'origine date de la loi de 1884 (I).

La seconde partie expose les traits principaux de cette délégation de fonctions en droit positif. Quelques modifications législatives sont intervenues et surtout une jurisprudence abondante et évolutive incite à faire le point (II).

La troisième partie vise à traiter d'abord les cas où la délégation opérée l'est par l'assemblée délibérante locale vers l'exécutif unique de cette collectivité. Elle doit aussi prendre en compte les cas concernant la commission permanente du conseil général et du conseil régional, puisque cet organisme n'a pas de symétrie dans l'organisation municipale (III).

(8) CE, 18 mars 1996, Cne de Villeneuve-les-Avignon, n° 140860 : Rec. CE 1996, p. 86 ; Dr. Adm. 1996, n° 302 ; CAA Versailles, 7 avril 2005, Cne de Draveil, AJDA 2005, p. 1141.

(9) CE, 19 mai 2000, Cne du Cendre, n° 208542 : Rec. CE 2000, tables p. 855 ; Collectivités Intercommunalité 2000, chron. 8, comm. L. Touvet.

(10) CE, 1^{er} oct. 1993, Bonnet, n° 128425, 426, 427 et 128605 : Rec. CE 1993, p. 255 ; LPA, 20 mai 1994, n° 60, p. 6, concl. M. Pochard.

(11) En ce sens CE ass., 18 mars 1955, de Peretti, n° 22,363 : Rec. CE 1955, p. 163 ; cette Revue, 1955, p. 395, conclusions très éclairantes du président Grévisse ; AJDA 1955, II bis, p. 9, note M. Long.

I. — PROLÉGOMÈNES

9. — Avant d'étudier le droit positif dans le domaine de la commune, puis des autres collectivités territoriales, il est indispensable d'examiner deux préalables.

Le premier est la célèbre distinction entre délégation de pouvoir et délégation de signature, puisque c'est par rapport à ces deux expressions que doit se situer la délégation de fonctions en droit local.

Le second consiste dans le rappel des arrêts anciens, antérieurs à 1982, qui ont tranché les litiges relatifs aux délégations consenties par les maires aux adjoints de leur choix. Ils donnent un bon éclairage sur le droit actuel et permettent de comprendre certaines évolutions.

A. — *La distinction entre délégation de pouvoir
et délégation de signature*

10. — Tous les auteurs en font état, et de nombreux arrêts prennent le soin de préciser le type de délégation ayant suscité le litige à résoudre. Mais l'accord s'arrête là.

D'une part, la jurisprudence n'utilise pas toujours un vocabulaire d'une parfaite rigueur. D'autre part, la doctrine est, comme toujours, divisée.

11. — Sans entrer dans des nuances superflues, trois courants peuvent être distingués.

Le premier estime que toute délégation est en définitive une délégation de compétence et que la distinction ne conduit qu'à des complications inutiles et artificielles (12).

Le deuxième oppose plus volontiers à l'intérieur des délégations celles qui constituent « une modalité de l'organisation interne d'un service ou d'une administration » et celles qui visent à « un aménagement des compétences entre différentes autorités administratives » (13). Les premières, à caractère personnel, peuvent englober délégations de compétence et délégations de signature ; les secondes règlent anonymement un partage d'attributions dans un souci de déconcentration.

Le dernier enfin épouse la distinction classique, tout en marquant parfois des réserves à son sujet (14).

C'est ce dernier point de vue qui a nos préférences et qui va donc être exposé ci-dessous, parce qu'il paraît refléter assez fidèlement le droit administratif des années 1950-1960 — période à laquelle il a pris une indiscutable cohérence.

(12) V. Grohens et Maisl, *op. cit.*, note 2.

(13) Références *supra* note 5.

(14) Références *supra* note 2.

1. *Délégations de pouvoir*

12. — En se bornant à l'essentiel, quatre caractéristiques peuvent être dégagées :

— la délégation de pouvoir a un caractère impersonnel, puisqu'elle est opérée à destination de délégués « ès qualités » ; ainsi du préfet vers le secrétaire général de la préfecture ou des sous-préfets. Il en résulte logiquement qu'elle demeure même après changement du délégant ou du délégué (15) ; elle a donc un certain caractère de permanence, même si elle peut être abrogée à tout moment ;

— elle n'est légale que si elle repose sur un texte émanant de l'autorité compétente, soit une habilitation écrite ; elle ne peut être ni verbale, ni tacite (16) ;

— elle entraîne dessaisissement du délégant, tant qu'elle n'a pas été rapportée (17) ;

— elle doit être précise et ne peut être totale, car ce serait contraire aux principes généraux du droit français (18).

On pourrait probablement ajouter que la subdélégation est possible, mais il existe sur ce point des arrêts contemporains en sens contraire qui s'expliquent par les données de l'espèce.

2. *Délégations de signature*

13. — Les délégations de signature ont des ressemblances avec les délégations de pouvoir : elles doivent être écrites et expresse (19) et reposer sur un acte d'habilitation, dont l'interprétation sera restrictive en ce qui concerne la liste des délégués (20) ; elles s'en distinguent par deux traits :

— elles sont personnelles et doublement, quant à la personne du délégant et quant à la personne du délégué (21), ce qui signifie qu'elles deviennent caduques en cas de changement ;

(15) CE, 25 mars 1960, de Lambilly, n° 41375 : Rec. CE 1960, tables p. 882/1 165.

(16) CE ass., 13 mai 1949, Couvrat, n° 89.56 : Rec. CE 1949, p. 216 ; D. 1950, 77 note J.G. — CE ass., 17 février 1950, Meynier, n° 77670, 78468 : Rec. CE 1950, p. 111.

(17) CE sect., 20 mai 1966, Centre national du commerce extérieur, n° 57093 : Rec. CE 1960, p. 341 ; cette Revue 1966, p. 765, note M. Waline.

(18) CE, 8 fév. 1950, Chauvet, n° 89708 : Rec. CE 1950, p. 85 ; CE, 21 juill. 1972, Féd. Nat. des conseils de parents d'élèves des écoles publiques et a., n° 78.055 : Rec. CE 1972, p. 556 ; CE, 27 avril 1987, Sté Mercure-Paris-Etoile, n° 66036 : Rec. CE 1987, p. 147 ; AJDA 1987, p. 526, concl. O. Van Ruymbeke.

(19) CE, 27 avril 1960, Mallea, n° 45378 : Rec. CE 1960, p. 270.

(20) CE, 22 mai 1963, Cie Générale des pétroles français, n° 45999 : Rec. CE 1963, tables p. 926.

(21) CE, 28 juin 1961, Min. Construction c/ Dlle Laurivain, n° 48633 : Rec. CE 1961, p. 438.

— le délégant ne perd rien de ses compétences initiales ce qui explique qu'elles peuvent légalement être quasi-générales (22).

Il semble au surplus que les subdélégations soient possibles, mais le point est controversé et le délégataire ne peut pas à son tour consentir une délégation de pouvoir (23).

14. — Tel était en résumé l'état du droit il y a un demi-siècle mais une importante réforme a affecté les délégations de signature des membres du gouvernement (D. n° 2005-805 du 27 juillet 2005) (24) : désormais les subdélégations sont possibles et un allègement des procédures, très attendu, fait qu'aujourd'hui les délégations de signature du ministre aux responsables de son administration résultent de la seule nomination de ces hauts fonctionnaires, sans acte distinctif, et qu'elle devient pérenne en cas de changement de ministre : le premier trait distinctif cité ci-dessus a donc disparu au niveau de l'administration centrale de l'État.

Toutefois, on devine que cette modification notable n'est pas applicable aux délégations de fonctions concernant les collectivités territoriales. C'est donc maintenant vers le contentieux local qu'il importe de se tourner.

B. — *La matrice du contentieux communal avant 1982*

15. — Comme, jusqu'en 1982, l'exécutif du département et de la région était exercé par les préfets de département de région, c'est seulement dans le cadre de la commune que des précédents peuvent être trouvés au droit actuel.

La loi municipale du 5 avril 1884, dans son article 82, avait prévu la délégation de fonctions par le maire aux adjoints et subsidiairement aux conseillers municipaux. Cette disposition est restée presque immuable à travers les codifications successives du droit municipal jusqu'à aujourd'hui. Ses applications jurisprudentielles ne sont pas frappées de caducité.

16. — La procédure mise en place en 1884 se caractérise par quatre éléments :

- la délégation doit être effectuée par arrêté ;
- elle porte sur une partie des fonctions du maire ;
- elle a pour destinataires en priorité les adjoints ; c'est seulement en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers que le maire peut consentir une délégation à des conseillers municipaux ;

(22) Par exemple : tous les actes juridiques sauf les décrets : CE, 18 mai 1956, Sté d'encouragement aux courses de lévriers : Rec. CE 1956, tables p. 606.

(23) CE, 3 juin 1953, Cts Branellec, n° 14234 : Rec. CE 1956, p. 256.

(24) M. Liebert-Champagne, « La réforme des délégations de signature, de nouvelles modalités alliant efficacité et respect du droit » : AJDA 2005, p. 1723 ; J. Petit, commentaire JCP A 2005, 1361.

— cette délégation subsiste tant qu'elle n'a pas été rapportée.

Sont ainsi précisés avec une sobriété exemplaire la forme de la délégation, son objet, ses bénéficiaires et sa durée.

17. — Sans être très nombreux, les arrêts qui s'y rapportent doivent être analysés avec attention, car ils constituent de bons révélateurs des difficultés rencontrées.

18. — Pour commencer cet examen, il importe de relever que la délégation de fonctions est une technique juridique décentralisée, dont la mise en œuvre ne souffre aucune intervention du préfet (25) ; celui-ci n'a aucun pouvoir de suspension ou d'annulation ; si l'arrêté lui paraît illégal, il lui appartient seulement de le déférer au Conseil d'État. Une autre décision rappelle, dans une incidente, l'exigence d'un écrit (26). En outre, pour n'être pas annulée, la délégation doit être précise (27). Enfin, les bénéficiaires de délégations doivent être uniques et non pris collectivement (28).

19. — Outre ces décisions isolées, le contentieux se concentre sur deux problèmes, parfois entremêlés : la priorité des adjoints sur les conseillers municipaux et le retrait de la délégation consentie par le maire à un adjoint.

Sur le premier, la jurisprudence est d'une grande netteté, et le Conseil d'État annule toute délégation à un conseiller municipal, qui n'a pas respecté le droit de priorité légal accordé aux adjoints (29).

20. — Sur le second point, la jurisprudence construit le régime du retrait. Il n'y a pas lieu en la matière de mettre en demeure l'adjoint de présenter ses moyens de défense (30) ; la mesure de retrait n'a pas à être motivée formellement (31) ; elle échappe au contrôle de légalité sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation (32).

21. — Mais souvent les deux questions s'entrecroisent. Le retrait de la délégation est légal si aucun conseiller municipal n'en bénéficie (33), le libre choix du maire étant par ailleurs souligné par le juge administratif.

(25) CE, 7 décembre 1917, Masson, n° 53583 : Rec. CE 1917, p. 791.

(26) CE, 30 nov. 1939, Arrighi, n° 62393 : Rec. CE 1939, p. 574.

(27) CE, 12 mars 1975, Cne ds Loges Margueron, n° 93439 : Rec. CE 1975, p. 186.

(28) CE sect., 28 oct. 1932, Laffitte, Gauthier, Lambret et A, n° 8330, 8349, 8352 : Rec. CE 1932, p. 882 ; S. 1933, 3, 65.

(29) Par exemple CE, 30 nov. 1939, Arrighi, n° 62393 : Rec. CE 1939, p. 574 — CE, 10 juin 1953, Préfet de la Seine c/ Maire de Puteaux, n° 2.713 : Rec. CE 1953, tables p. 637.

(30) CE sect., 16 juin 1939, Poli, n° 61953 et 61955 : Rec. CE 1939, p. 406.

(31) CE, 11 avril 1973, Nemoz, n° 83844 : Rec. CE 1973, p. 293.

(32) CE, 24 mars 1976, Cne de Bouc-Bel-Air, n° 97163 : Rec. CE 1976, tables p. 790 — TA Paris, 14 mai 1958, Pelletier : Rec. CE 1958, p. 726.

(33) CE, 9 juill. 1956, Feunteun, n° 14866 : Rec. CE p. 310.

Les retraits tenus pour illégaux sont logiquement nombreux. Dans la jurisprudence la plus ancienne s'exerce un contrôle de la véracité de l'empêchement ou de l'absence des adjoints, conjointement avec l'absence de délégations consenties aux conseillers municipaux (34).

Mais elle est difficile à interpréter dans la mesure où, à l'époque, la qualité d'officier d'état civil de l'adjoint semblait être considérée comme objet de délégation. En outre, il arrive que, dans la motivation des arrêts, les délégations opérées par le maire soient qualifiées de « délégations de pouvoirs ».

Tout n'est donc pas parfaitement clair.

II. — LES DÉLÉGATIONS FAITES PAR LE MAIRE EN DROIT ACTUEL

22. — Le point de départ choisi ici (1982) n'est pas une date charnière, pour le droit applicable aux délégations consenties par le maire, mais il l'est pour le département et pour la région (cf. III) et il a paru logique d'établir une synchronie entre ces différentes analyses. De plus, la loi du 2 mars 1982 et les transferts de compétences qui l'ont complétée ont alourdi les charges du maire, d'où sans doute dans la pratique municipale une multiplication des délégations, que traduit d'ailleurs l'abondance de la jurisprudence de ces trente dernières années.

On commencera par l'étude du cas le plus complexe — les délégations de fonctions aux adjoints — avant d'examiner les autres qui sont plus simples.

A. — *Les délégations de fonctions faites aux adjoints*

23. — Deux observations préalables permettent de bien délimiter le problème.

La première concerne les adjoints spéciaux (CGCT, art. L. 2122-3, L. 2122-11 et L. 2122-33). Leur création fait l'objet d'un strict contrôle par le juge administratif ; ils ne peuvent recevoir de délégation de la part du maire et ils n'ont pas droit à une indemnité de fonction (35). À tous ces points de vue, leur singularité conduit à les exclure du champ de l'analyse qui suit.

(34) CE sect., 6 déc. 1929, Petit, n° 6794 : Rec. CE 1929, p. 1076 — CE ass., 2 fév. 1951, Préfet de la Marne, n° 95.490 : Rec. CE 1951, p. 60 — TA Marseille, 2 fév. 1959, Gay : Rec. CE 1959, p. 758.

(35) Recours en annulation contre la création d'un poste d'adjoint spécial : CE, 2 oct. 1996, V. de Bastia, n° 114195 : Rec. CE 1996, tables p. 750 ; sur l'absence d'indemnité de fonction : CAA Paris, 12 fév. 1991, Jeamblu : Rec. CE 1991, tables p. 746 ; CE, 14 fév. 1994, Jeamblu : Rec. CE 1994, tables p. 828, n° 125807 ; sur l'impossibilité qu'ils reçoivent des délégations : CE, 9 mars 1990, Epx Bruère, n° 87486 : Rec. CE 1990, tables p. 608/609.

24. — En second lieu, le Conseil d'État a jugé très nettement que la qualité d'officier d'état civil était acquise de droit à tous adjoints ; contrairement à ce qui avait pu être jugé par la jurisprudence antérieure, elle ne fait donc pas l'objet de délégation (36). Par conséquent, ce point particulier n'a pas à être examiné ici.

Il reste trois questions : le régime juridique applicable aux délégations de fonctions aux adjoints, leur nature et leur retrait.

1. Régime juridique

25. — Tout d'abord, malgré leur caractère personnel, les délégations sont des actes à portée réglementaire (37). Il en résulte notamment qu'elles ne sont opposables que si elles ont fait l'objet d'une publication ou d'un affichage (jurisprudence constante et note 21).

26. — Ensuite, les délégations de fonctions doivent être précises et non générales. Le texte de l'article L. 2122-18 l'indique (le maire ne peut déléguer qu'une partie de ses fonctions) et la jurisprudence confirme cette seconde caractéristique (38).

27. — Enfin, l'adjoint délégataire a droit à une indemnité seulement dans le cadre de « l'exercice effectif » des fonctions (39).

Évidemment ces trois traits n'épuisent pas la matière nourrie par une très riche jurisprudence, mais ils permettent de bien situer cette procédure et son évolution contemporaine.

2. Nature juridique

28. — Pour les auteurs qui ont étudié la question (40), les délégations de fonctions du maire aux adjoints sont originales (et les débats parlementaires

(36) CE, sect., 11 oct. 1991, Ribaute et Balanca, n° 92742 et 92743 : Rec. CE 1991, p. 331 ; AJDA 1991, p. 883, chron. C. Maugué et R. Schwartz.

(37) CE, 29 juin 1990, de Marin, n° 86.148 : Rec. CE 1990, p. 183 ; AJDA 1990, p. 830, note J. Moreau ; CE, 21 mai 2008, Mme Louvard, n° 284801 : Rec. CE 2008, tables p. 620/623 ; AJDA 2008, P. 1549, note Moukoko.

(38) Ne constitue pas une publicité suffisante l'inscription au registre des actes de la commune, d'où illégalité des actes du délégataire : CAA Paris, 28 juill. 1998, Mme Deniset et a. : Rec. CE 1998, tables p. 690 ; CE, 26 juin 2008, Cne de Souillac, n° 294021 : Rec. CE 2008, tables p. 620. Délégations multiples des mêmes attributions, sans que soit précisé l'ordre de priorité (CAA Nantes, 26 déc. 2002, Cne de Gouray : Rec. CE 2002, tables p. 631). Délégation imprécise pour signer un traité de concession (CE, 16 nov. 2005, M. Auguste et Cne de Nogent-sur-Marne, n° 262360 et 263709 : Rec. CE 2005, p. 508 ; AJDA 2005, p. 2323, obs. E. Royer).

(39) CE, 25 mars 1980, Botta, n° 10954 : Rec. 1980, tables p. 626 ; CE, 29 avril 1988, V. d'Aix-en-Provence c/ Mme Joussains, n° 81371 et 81567 : Rec. 1988, p. 174 ; AJDA 1988, p. 483, note J.-M.

(40) V. notamment F.-P. Benoît et J. Benoît, Encyclopédie, Collectivités locales, Dalloz, p. 482-1 et S., n° 101 à 316. C. Vigouroux, « Sur les délégations consenties

qui ont précédé l'adoption de la loi du 5 avril 1884 en font foi), mais par rapport à la distinction classique des délégations de signature et des délégations de pouvoir, à laquelle le président Vigouroux reconnaît « une grande portée pratique », ils sont unanimes à les rapprocher des délégations de signature, pour deux raisons fondamentales qui ne peuvent que convaincre.

La première est le caractère personnel, *intuitu personae*, de cette procédure qui permet au maire de choisir chaque adjoint en fonction de ses préférences personnelles, et non dans l'ordre du tableau établi par les votes du conseil municipal.

La seconde raison, tout aussi déterminante, est que ces délégations ne peuvent signifier dessaisissement du maire. Ce dernier conserve, par exemple, le pouvoir de signer une convention d'emprunt alors qu'il avait accordé une délégation au deuxième adjoint (41). On doit ajouter que la rédaction de l'article L. 2122-18 interdisait un tel renoncement du maire, dans la mesure où ces délégations s'effectuent « sous sa surveillance et sa responsabilité ».

29. — Mais ce rapprochement entre délégations de fonctions et délégations de signature ne signifie pas identité. Tous les auteurs relèvent cette donnée et la jurisprudence la confirme : le terme « signature » est beaucoup trop étroit. Il ne convient que dans certains cas ; le plus souvent, l'adjoint délégataire aura la tâche de suivre les dossiers et de préparer les actes juridiques qu'il signe. Le terme est donc impropre et réducteur, mais ce qui importe avant tout, c'est le régime juridique qui correspond à cette dénomination et, de ce point de vue, l'assimilation des délégations de fonctions aux délégations de signature est, à quelques nuances près, indéniable.

30. — D'ailleurs, les solutions de la jurisprudence pénale vont exactement en ce sens (42). L'existence d'une délégation de signature n'exonère pas le délégataire, et ceci parce qu'il possédait les moyens d'agir et de prévenir par exemple l'accident litigieux.

3. Retrait des délégations

31. — Le problème n'est pas nouveau (43), mais la doctrine est unanime pour le considérer comme fort complexe, et ce caractère tient à deux causes

par le maire ou le président du conseil général ou régional, RGCT 1998, p. 3 et s. B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz 2009, n° 178 à 180, 185, 327 à 355, 370 et 371.

(41) CE, 19 mai 2000, Cne du Cendre, n° 208542 : Rec. CE 2000, tables p. 855 et comm. L. Touvet, préc.

(42) La jurisprudence des juridictions répressives est difficile à connaître, mais le réalisme du juge pénal l'incite à retenir la responsabilité du délégataire d'une délégation de signature si ce dernier disposait des moyens et compétences nécessaires. V. par exemple, Cass. crim., 22 fév. 1995, Bull. crim. 1995, n° 82 ; Cass. crim., 4 sept. 2007, AJDA 2007, obs. S. Brondel. Sur l'éventuelle responsabilité du maire : Cass. crim., 16 juin 1999, JCP G 2000, 10292, note Guihal.

(43) Voir *supra*, n° 19 et suivants.

principales. D'une part, les modifications législatives récentes ont créé de nouvelles incertitudes. D'autre part et surtout, la jurisprudence abondante qui s'y rapporte est évolutive et difficile à interpréter (44).

Le régime du retrait étant supposé connu et n'ayant pas changé (45), le principe du retrait étant acquis puisque telle a été et reste la volonté du législateur (46), il convient d'examiner ses conséquences et ses motifs.

32. — Le retrait de la délégation du maire à l'adjoint a évidemment pour effet de priver ce dernier des fonctions qui lui avaient été antérieurement dévolues et de l'indemnité correspondante puisqu'elle était subordonnée à l'exercice effectif de ces fonctions (47).

Mais l'adjoint reste-t-il adjoint ? La jurisprudence en avait jugé ainsi (48), mais l'article 143 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a ajouté un troisième alinéa à l'article L. 2122-18 CGCT, qui dispose qu'après retrait des délégations, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien en fonction de l'adjoint. Cette addition suscite plusieurs interrogations ; date d'application du nouveau texte, nature de la décision prise par le conseil municipal, possibilité de contestation de cette décision (49).

33. — Examiner les motifs du retrait présuppose que le pouvoir du maire n'est pas totalement discrétionnaire et que le juge administratif de la légalité a la faculté d'annuler tout retrait entaché d'excès de pouvoir.

Deux données doivent être prises en considération.

34. — La première est le respect du droit de priorité des adjoints. Si en l'espèce un conseiller municipal bénéficie de délégation de fonction, le maire ne saurait sans commettre d'illégalité opérer un retrait qui ôterait à un adjoint toutes ses délégations. La motivation d'arrêts antérieurs avait pu laisser planer des doutes sur ce point, mais il semble que tel est bien le droit positif (50).

35. — La seconde donnée est d'interprétation beaucoup plus délicate : la décision du maire ne doit pas avoir été inspirée par des « motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale » (51). La jurisprudence est très abondante sur ce point et il ne saurait être question dans le cadre de

(44) Cf. Benoît, *op. cit.*, n° 114 et s.

(45) On ajoutera seulement que l'acte de retrait n'a pas à être notifié (CAA Douai, 30 déc. 2003, D. Bertaux : AJDA 2004, p. 996).

(46) Actuellement, v. article L. 2122-20, CGCT : ces délégations « subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées ».

(47) Voir *supra*, note 39.

(48) CE, 4 mars 1991, Elec. cant. Dunkerque-Ouest, n° 104 701 : Rec. CE 1991, tables p. 747.

(49) CE, 10 sept. 2010, Louvet, n° 338707 : Juris-data n° 015384 : JCP A 2010, 2299, note J. Moreau.

(50) CE, 4 juin 1997, Cne de Bompas n° 158246 : Rec. CE 1997, p. 205.

(51) Par exemple, CE, 20 mai 1994, Cne de Tomblaine, n° 126598 : Rec. CE 1994, p. 249.

cette étude de citer les décisions les plus caractéristiques ; ce répertoire serait d'ailleurs largement inutile puisqu'il a déjà été établi de manière très approfondie.

36. — On peut donc se borner à quelques remarques très générales. La formule utilisée par le Conseil d'État signifie que le retrait de délégation sera légal si l'adjoint, par son attitude ou par son vote, a manqué à ce que l'on pourrait appeler la « solidarité municipale » : critiques de la personne du maire ou de sa gestion, refus d'adopter le budget.

En revanche, le retrait sera annulé si la situation s'apparente à une sorte de détournement de pouvoir. C'était le cas de l'arrêt *Cne de Tomblaine* où, en révoquant les délégations données à trois de ses adjoints, le maire entendait donner suite « à la volonté exprimée par la section locale du parti majoritaire au sein du conseil municipal » que soit mise en place une « nouvelle grille de répartition des responsabilités des adjoints plus représentative de courants en présence ».

Entre ces situations extrêmes et opposées existent des cas intermédiaires et donc douteux où, par exemple, l'adjoint fait part au maire de sa connaissance de dysfonctionnements qu'il voudrait faire cesser et qui provoque une réaction négative du maire.

37. — Au total, la diversité des intérêts en présence et des situations à juger aboutit à une sorte de casuistique dont il est presque impossible de dégager les lignes directrices.

En tout cas, le contentieux du retrait permet de renforcer l'idée que les délégations en cause sont bien « personnelles » et que par ce caractère elles doivent être assimilées à des délégations de signature. La sauvegarde de la prééminence du maire ne doit pas être remise en cause avec cette limite qui est le respect du droit et de la légalité.

B. — *Les délégations aux conseillers municipaux et aux fonctionnaires communaux*

38. — Ces deux cas sont différents l'un de l'autre. Le premier avait été prévu par la loi du 5 avril 1884 ; le second a été consacré législativement beaucoup plus récemment. Ils n'ont pas suscité de véritables difficultés d'interprétation, mais présentent quelques traits spécifiques.

1. *Délégation aux conseillers municipaux*

39. — On sait que cette possibilité offerte au maire par l'article L. 2122-18 du CGCT est conditionnée par le droit de priorité reconnu aux adjoints,

mais peu importe que le conseil municipal n'ait pas pourvu tous les postes des adjoints (52).

40. — Pour le reste, le juge administratif contrôle strictement les autres conditions de légalité de la délégation. En l'absence de publication régulière, l'arrêté de délégation est annulé pour vice de forme (53). De même est inopérante une délégation trop imprécise (54). Enfin, certaines incompatibilités peuvent jouer : un inspecteur des impôts ne peut recevoir de délégation en matière financière (55) ; pour les conseillers européens (56).

2. Délégation aux fonctionnaires communaux

41. — L'article L. 2122-19 CGCT, dans la rédaction que lui donne la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, autorise le maire à donner délégation de signature à certains hauts fonctionnaires de la commune (pour Paris, Marseille et Lyon, art. L. 2511-27), faculté qui a été élargie par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 « aux responsables des services communaux ». La compatibilité de cette disposition avec la priorité reconnue aux adjoints n'a pas été évoquée par le législateur, mais on peut remarquer que, dans un cas, il s'agit de délégation de signature, et dans l'autre de délégation de fonctions, ce qui laisse à penser que l'on doit opter en faveur de cette compatibilité, sauf à retirer toute portée à l'article L. 2122-19 précité.

42. — La jurisprudence publiée est peu nombreuse. Elle semble guidée par le souci de faciliter la tâche matérielle des maires. Ainsi jugé que cette possibilité de délégation couvre aussi les attributions que le maire exerce au nom de l'État (57). Ainsi jugé aussi que le directeur de cabinet du maire peut bénéficier d'une délégation de signature (58). On doit toutefois signaler un arrêt où la délégation au directeur de cabinet pour recruter les collaborateurs de cabinet n'autorise pas le délégataire à les licencier (59).

43. — Ces deux derniers cas de délégations n'apportent pas d'éléments nouveaux quant à la nature des délégations de fonctions, si ce n'est que la

(52) TA Versailles, 27 mai 2010, Mme Guibert : AJDA 2010, p. 1788.

(53) CE, 1^{er} déc. 1993, Veillard, n° 128953 : Rec. CE 1993, tables p. 588/652.

(54) CE, 1^{er} fév. 1989, V. de Grasse, n° 82331 : RFDA 1989, p. 377, n° 19 ; CE, 3 juin 1994, V. de Lyon c/ Mme François, n° 139621 : Rec. CE 1994, p. 287.

(55) CAA Douai, 8 fév. 2005, Vandesteetele : Collectivités Intercommunalité 2005, comm. n° 86 ; CE, 21 juill. 2006, Cne de Boulogne-sur-Mer, n° 279504 : Rec. CE 2006, tables p. 746/747 ; JCP A 2006, 1216.

(56) V. Rép. Min., n° 35160 : JO Sénat Q, 23 mars 2002, p. 927 ; Collectivités Intercommunalité 2002, n° 128.

(57) CE, 21 déc. 2001, Sté Parthéna SA, n° 212987 : Rec. CE 2001, tables p. 857.

(58) CE, 16 sept. 2005, V. de Paris, n° 280.202 : Rec. CE 2005, tables p. 702. 768 ; JCP A 2005, act. 583, note M.-C. Rouault.

(59) CAA Paris, 11 avril 2004, V. de Paris : AJDA 2006, p. 1459.

compatibilité jugée probable (*supra*, 41) justifie la différenciation nuancée que l'on a cru devoir marquer entre délégations de fonctions et délégation de signature (*supra*, 28 et s.).

En outre, on s'est limité — conformément au titre des développements qui précèdent — au seul cas de délégation consentie par le maire, mais il faut signaler qu'à partir de la loi du 2 mars 1982, le président du conseil général et le président du conseil régional se trouvent désormais dans une situation similaire.

Pour le président du conseil général, la jurisprudence la plus récente est souple quant à la qualité des éventuels délégataires (60).

Pour le président du conseil régional, les délégations qu'il peut donner aux chefs des services de l'État sont interprétées plutôt strictement (61).

III. — LES AUTRES DÉLÉGATIONS EN DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

44. — Ce titre est un peu vague, mais le droit local connaît en France des exemples multiples d'utilisation de la technique de délégation. Sans avoir l'ambition de les traiter toutes, il est indispensable de quitter l'exemple qui a été jusqu'ici privilégié et d'examiner d'autres applications de cette technique.

D'abord, et en restant dans le cadre communal, il est impossible de passer sous silence la délégation faite cette fois au profit du maire de la part du conseil municipal ; cet élargissement est d'autant plus justifié que les autres collectivités locales et les EPCI pratiquent de manière similaire la délégation de compétences par l'organe délibérant vers leur exécutif.

Ensuite, dans le cas des départements et des régions, existe une commission permanente qui s'intercale en quelque sorte entre le président et le conseil, et qui par conséquent peut recevoir des délégations.

Ce sont ces deux types de cas de délégation qu'il convient donc d'analyser.

A. — *Les délégations de l'assemblée délibérante à l'exécutif*

45. — Pour tenir compte de la rédaction différente concernant les niveaux de l'administration territoriale, on doit examiner successivement le cas de la commune, celui du département et de la région, et enfin celui de la coopération intercommunale.

(60) CE, 29 juin 2005, Départ. des Hauts-de-Seine c/ Mme N'Diaye, n° 266686 : Rec. CE 2005, tables p. 763 ; AJDA 2005, p. 1458, obs. S. Brondel.

(61) CE, 21 mars 2007, Région des Pays de Loire, n° 278327 : Rec. CE 2007, tables p. 643/698.

1. *Cas de la commune*

46. — C'est la loi du 31 décembre 1970 qui a prévu la possibilité offerte au conseil municipal de déléguer au maire certaines compétences. Depuis la liste des cas s'est beaucoup allongée, et l'article L. 2122-22 CGCT comprend aujourd'hui plus de vingt rubriques qu'il ne s'agit évidemment pas de détailler. Ce sont le plus souvent des questions mineures, dont la discussion ne doit pas encombrer l'ordre du jour et le déroulement des séances de l'assemblée. Cette faculté ouverte au conseil municipal est d'exercice souple : « en tout ou en partie, pour la durée de son mandat ».

47. — Mais l'article suivant du CGCT (rédaction de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004) apporte les précisions suivantes :

— les décisions prises par le maire sont soumises aux mêmes règles que les délibérations du conseil municipal portant sur les mêmes objets ;

— le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil ;

— le conseil peut toujours mettre fin à ces délégations ;

— la subdélégation est possible, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation ;

— si le maire est empêché, les décisions sont prises par le conseil.

48. — Le contentieux publié n'est né que vers les années 1990 ; diverses questions ont été résolues aisément : obligation de rendre compte (62) ; seul le maire peut être bénéficiaire de la délégation, et non les adjoints (63) ; la délégation est impossible en certaines matières (dispositions statutaires régissant la fonction publique (64)).

49. — Les matières ayant créé des litiges fréquents sont au nombre de trois.

La première porte sur la représentation de la commune en justice. Le Conseil d'État a admis la validité d'une délégation générale pour la durée du mandat (65) encore faut-il que la délégation soit précise et ne se borne pas en une citation du 16° de l'article L. 2122-22 CGCT (66), et le texte de la délibération d'habilitation doit être produit à l'instance (67).

(62) TA Strasbourg, 20 août 1997, Masson c/ V. de Metz : Rec. CE 1997, tables p. 702.

(63) TA Nancy, 9 avril 2002, M. Colin : Collectivités Intercommunalité 2002, n° 196.

(64) CAA Paris, 26 sept. 2000, Chartier et a : Collectivités Intercommunalité 2000, n° 57, note J.M.

(65) CE, 27 juill. 1988, Epx Gohin, n° 81698 : Rec. CE 1988, tables p. 656/948.

(66) CAA Bordeaux, 30 déc. 1991, Cne de Feytat : Rec. CE 1991, p. 614.

(67) CAA Lyon, 29 juin 1993, SA Construction-Loisirs-Équipement : Rec. CE 1993, tables p. 648.

50. — La seconde est relative aux contrats communaux ; certains sont exclus de toute possibilité de délégation (68), d'autres, comme le louage de choses pour une durée non supérieure à douze ans, sont expressément inclus dans la liste (69) ; mais la difficulté principale a porté sur le point de savoir si, dans le cas d'espèce, le maire avait été seulement autorisé ou s'il était titulaire d'une délégation (70).

51. — La troisième concerne le droit de préemption urbain (71), et le principal intérêt de la solution fournie par le Conseil d'État est que ces délégations du conseil municipal au maire sont des délégations de pouvoirs, aux termes desquelles l'assemblée est dessaisie de sa compétence, et ceci malgré le caractère personnel de ce type de délégation.

2. Cas du département et de la région

52. — Dans ces deux cas, la faculté de délégation ouverte au conseil général ou régional est beaucoup plus récente puisqu'elle n'est concevable qu'à partir du moment où l'exécutif est élu (L. 2 mars 1982). Le contentieux est peu abondant, et cela peut s'expliquer par le fait que les textes applicables (CGCT, art. L. 3211-2 et L. 4221-5) ne prévoyaient initialement que trois hypothèses de délégation : emprunts — lignes de trésorerie — placements de fonds hors dépôt auprès de l'État.

53. — Les arrêts rendus sont souvent des décisions d'annulation, mais pour des raisons extérieures à la délégation : ainsi quand l'objet de la délibération portant délégation est lui-même illégal (72), quand la délégation vise une compétence non déléguable (73) ou une compétence qui appartient par nature au président (74).

(68) Cas, par exemple de la convention de délégation de service public : CE, 10 janv. 2007, *Sté Pompes funèbres et conseillers funéraires du Roussillon*, n° 284063 : Rec. CE 2007, tables p. 703 ; AJDA 2007, p. 636, note J.-D. Dreyfus ; JCP A 2007, 29060, note G. Pélissier.

(69) CE, 21 janv. 1983, *Assoc. Maisons des jeunes et de la culture de Saint-Maur*, n° 37308 : *Juris-Data* n° 040116 ; Rec. CE 1983, p. 14 ; Rép. Min. n° 11372 : JO Sénat Q, 2 avril 2010, p. 1025 ; JCP A 2010, act. 358.

(70) Pour un exemple parmi beaucoup d'autres, en matière de garantie d'emprunt : CE, 15 juin 1994, *Min. Intérieur c/ Cne de Longueau*, n° 137690 : Rec. CE 1994, p. 318.

(71) CE, 2 mars 2011, *Cne de Brétignolles-sur-Mer*, n° 315880 : *Quinz. Jurid.* 2 mai 2011, n° 432, p. 24 ; BJCL 2011, p. 248, concl. Cl. Landais.

(72) À propos d'une vente en l'état futur d'achèvement : CE sect., 8 fév. 1991, *Région Midi-Pyrénées*, n° 57679 : Rec. CE 1991, p. 41.

(73) Prêts aux petites entreprises, pas mesure d'exécution d'une délibération, mais en l'espèce délégation et délégation illégale : CE, 17 mars 1993, *Conseil régional de Bourgogne*, n° 95686 : Rec. CE 1993, tables p. 1010 ; Dr. Adm. 1993, n° 246.

(74) Dans ce cas, la délégation est évidemment inutile ; ainsi en matière d'envoi en mission de fonctionnaires régionaux : CE, 20 mai 1994, *Gerante*, n° 65065 : Rec. CE 1994, p. 246 ; Dr. Adm. 1994, n° 491. Sur les actions en justice, v. CE, 16 oct. 1996, *Départ. La Loire*, n° 146936 et 147244 : Rec. CE 1996, tables p. 759.

3. *Cas des EPCI*

54. — Le contentieux de la coopération intercommunale mérite d'être étudié à part, en ce que la disposition qui régit cette question (CGCT, art. L. 5211-10) procède de manière différente des hypothèses examinées ci-dessus : le texte énumère les cas où la délégation par le conseil à son président est impossible, et pour le reste — pour toutes les autres matières — cette faculté est ouverte (75).

Cette solution ne supprime cependant pas tout litige, et a été posée la question de savoir si était légale la délibération du conseil d'une communauté urbaine déléguant au président et au bureau la totalité des compétences non exclues (76).

55. — Si l'on applique à toutes les délégations de l'assemblée délibérante locale vers son président la solution qu'il semble logique de formuler à partir du cas de la commune, il est évident que cet élément nouveau relatif à la nature des délégations est d'une très grande importance.

B. — *Les délégations à la commission permanente*

56. — L'article 77 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux prévoyait déjà que l'assemblée élue du département pouvait déléguer à la commission départementale — que cette loi venait de créer — non seulement une affaire déterminée, mais une « catégorie d'affaires » (77).

La raison d'être de cette faculté était évidente : éviter la discontinuité du fonctionnement de l'institution départementale alors que le conseil général était alors soumis à un régime strict de sessions.

57. — À partir de 1982, la région et le département ont sous cet angle la même structure. Par conséquent, les articles 24 et 71 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ont ouvert au conseil général et au conseil régional cette possibilité de délégation à leur bureau. Mais la loi n° 92-125 du 6 février 1992 a débaptisé le bureau en le dénommant commission permanente (le bureau étant privé de véritables pouvoirs de décision et transformé en organe auxiliaire du président). Voilà pourquoi, par la suite et pour éviter toute équivoque, sera utilisée l'appellation de « commission permanente ».

(75) CE avis, 17 déc. 2003, Préfet du Nord, n° 258616 : Rec. CE 2003, p. 512 ; AJDA 2004, p. 149, concl. Seners ; JCP A 2004, 1198, note M.-C. Rouault.

(76) TA Lyon, 20 déc. 2007, Cne de Lorette : Rec. CE 2007, p. 642.

(77) CE ass., 9 mai 1958, Cts Frette, n° 32209 : Rec. CE 1958, p. 267 ; CE, 22 avril 1970, Cne de St-Barthélémy et a., n° 75718, Rec. CE 1970, p. 270.

1. *Étendue des délégations*

58. — La solution retenue par les textes précités est que l'assemblée délibérante a le droit de déléguer « une partie de ses attributions à l'exception de trois d'entre elles : adoption du budget — adoption et transmission des comptes — dépenses obligatoires et mesures éventuelles de redressement.

Comme applications jugées légales, on peut se borner au cas des marchés (78) ou celui de la désignation des représentants du conseil régional dans des organismes extérieurs (79).

Mais si la délibération portant délégation est nulle, les décisions prises par le délégataire sont également nulles (80) ; il en va de même si le délégataire ne respecte pas les termes de la délégation (81).

59. — La principale difficulté à trancher a été la suivante : le conseil peut-il légalement consentir une délégation générale (à l'exception des trois cas interdits par la loi) ? La CAA de Lyon avait opté pour la négative (82), mais le Conseil d'État a jugé dans un sens opposé (83) sur la base de la motivation suivante : « qu'eu égard tant à son objet, qui est d'assurer la continuité des fonctions de l'organe délibérant du département, qu'à sa portée, qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions, la délégation ainsi prévue permet au conseil général d'habiliter la commission permanente à statuer sur toute affaire étrangère aux attributions visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 ».

Quant aux exceptions touchant les domaines budgétaires et financiers, la jurisprudence est peu abondante (84).

2. *Nature de la délégation*

60. — De la rédaction des textes applicables et du récent arrêt du Conseil d'État, il résulte clairement que la délégation consentie au bénéfice de la commission permanente n'est pas une délégation de pouvoir puisque le conseil

(78) CE, 17 oct. 1990, Préfet Corep de la Guadeloupe, n° 67.719 : Rec. CE 1990, p. 283.

(79) CE, 24 mars 1997, Broutin, n° 150455 et 163168 : Rec. CE 1997, p. 108.

(80) CE, 11 fév. 1995, Gertosio, n° 110055 : Dr. Adm. 1995, comm. n° 342 ; AJDA 1995, p. 328, concl. C. Maugué.

(81) TA Orléans, 31 mars 1983, Corep du Loiret : Rec. CE 1983, tables p. 718.

(82) CAA Lyon, 11 juin 2009, Assoc. Usagers du chemin de fer Bort-Neussargues et a. : AJDA 2009, p. 219.

(83) CE, 2 mars 2010, Réseau ferré de France, n° 325255 : JCP A 2010, 2149, note Terrien ; AJDA 2010, p. 471.

(84) Création d'emplois à incidence budgétaire (CE, 23 avril 1998, Départ. De la Vendée, n° 134422, Juris-Data n° 050166 ; Dr. Adm. 1998, comm. n° 209) vote des impôts directs locaux (CAA Marseille, 15 fév. 1999, Départ. de Haute-Corse, Juris-Data n° 1100035, Dr Fiscal 1999, comm. p. 944).

général n'était pas en l'espèce dessaisi de ses attributions, mais qu'elle ne peut être réduite à une délégation de signature puisque la délégation porte sur une attribution du conseil général (85).

*

**

61. — Au terme des analyses qui précèdent, on doit constater non seulement la multiplicité des emplois de la technique de la délégation en droit des collectivités territoriales mais aussi l'impossibilité de réduire sa nature à l'unité.

Les quatre cas à distinguer se situent à l'intérieur de la distinction doctrinale des délégations de signature et de pouvoir, mais aucun n'entre dans l'un des deux termes extrêmes.

Pour les délégations des exécutifs locaux à leurs agents, elles sont proches des délégations de signature ; elles n'entraînent certainement pas dessaisissement du maire ou du président, leur caractère personnel est indéfini et elles excèdent le simple acte de signature et comprennent sans doute la préparation de la décision et le suivi des dossiers.

Dans le cas des délégations des maires aux adjoints, pas de dessaisissement du délégant puisqu'elles sont effectuées « sous sa surveillance et sa responsabilité », mais le libre choix reconnu au maire colore ces délégations d'un fort caractère personnel. Seulement le terme « signature » est impropre, puisque trop réducteur.

Les délégations du conseil général et du conseil régional à la commission permanente peuvent être très étendues et quasi-générales, mais l'assemblée délégante n'est pas dessaisie ; ce ne sont pas non plus des délégations de pouvoir, encore que leur caractère personnel soit improbable.

Reste enfin le cas singulier des délégations des assemblées délibérantes aux présidents et au maire. La jurisprudence récente consacre le dessaisissement du délégant au profit du délégataire. Par ce trait elles peuvent être rapprochées des délégations de pouvoir. Mais l'exemple communal autorise qu'on y voit et des données d'ordre personnel, et des obligations strictes imposées au délégataire — considérations qui relativisent l'assimilation tentante avec les délégations de pouvoir.

En bref quatre mélanges, diversement dosés, qui montrent entre la stylisation doctrinale et la pratique du droit local un inévitable écart.

22 mai 2011

Jacques MOREAU

Professeur émérite à l'Université de Paris II

(85) Pour le conseil régional, l'article L. 4133-6-1 CGCT (L. n° 2010-1563 du 16 déc. 2010) applicable à compter de la prochaine élection des conseillers territoriaux, va dans le sens indiqué ci-dessous : « Le conseil régional fixe, par une délibération adoptée dans un délai de trois mois à compter de son renouvellement, la liste des compétences dont l'exercice est, sous son contrôle, délégué à sa commission permanente ».