Délégations du conseil municipal au maire (droit commun)

Thème : Conseil municipal
Mai 2020

Cette fiche fait état du droit commun des délégations du conseil municipal au maire.

Aux termes de l'article L 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » Le conseil municipal (CM) est donc investi d'une compétence générale pour délibérer des affaires communales.

Le CM peut toutefois, pour des raisons d'ordre pratique, déléguer tout ou partie de ses attributions au maire.

Ces délégations permettent de simplifier la gestion des affaires de la commune, tout en fournissant un gain de temps. Ainsi, les compétences déléguées écartent l'intervention obligatoire et répétée du CM (le conseil municipal n'étant tenu de se réunir qu'au moins une fois par trimestre).

La fin du mandat du CM entraîne la caducité de toutes les délégations accordées antérieurement, aussi bien par le CM au maire sortant – délégations d'« attributions » – que par celui-ci, même s'il est reconduit dans ses fonctions, à ses adjoints – délégations de « fonctions » – et aux fonctionnaires territoriaux – délégations de « signature »

1 CADRE REGLEMENTAIRE DES DELEGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE

1.1 Domaines de compétences pouvant être délégués

Les domaines de compétence pouvant être délégués par le CM sont énoncés à l'**article L 2122-22 du CGCT**.

Le CM ayant procédé à une délégation au maire est **incompétent** pour intervenir dans la matière déléguée tant qu'il n'a pas mis fin à cette délégation. Toutefois, en cas d'empêchement du maire, le conseil municipal redevient compétent pour statuer.

- La délibération (ou les délibérations) pour la délégation de compétences peut être prise en début de mandat (ce qui est le plus courant) ou intervenir en cours de mandat.
- Les maires ont la faculté de subdéléguer les attributions qui leur sont confiées par délégation du CM, sauf disposition contraire de la délibération du CM (article L 2122-23 du CGCT).

A noter que le conseil municipal peut dans sa délibération prévoir l'application de l'article L 2122-17 du CGCT en cas d'empêchement du maire. Dans ce cas, les délégations accordées au maire au titre de l'article L 2122-22 du CGCT pourront également être exercées :

- par un adjoint dans l'ordre des nominations,
- par un conseiller municipal désigné par le conseil municipal,
- ou pris dans l'ordre du tableau.

S'il ne l'a pas prévu dans un premier temps, le conseil municipal peut toujours prendre par la suite une nouvelle délibération pour autoriser le suppléant à exercer les fonctions confiées au maire en son absence ou empêchement.

Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, le maire peut donc, **sous sa surveillance et sa responsabilité**, déléguer par arrêté une partie des attributions qui lui ont été déléguées par le CM. Le maire exerce en principe le contrôle des actes pris par un adjoint titulaire d'une subdélégation et n'est pas dessaisi de sa compétence dans le domaine délégué. Dès lors, sa responsabilité civile ou administrative est susceptible d'être invoquée.

1.2 Etendue de la délégation

Le CM peut déléguer la totalité des attributions prévues à l'article L 2122-22 du CGCT, ou limiter ses délégations à certaines d'entre elles seulement.

Le conseil municipal doit, même s'il confie la totalité des attributions au maire, fixer des limites ou conditions des délégations données au maire sur les matières traitées dans les paragraphes suivants :

- détermination des tarifs de différents droits (2°),
- réalisation des emprunts (3°),
- délégation de l'exercice des droits de préemption urbain (15°),
- actions en justice (16°),
- règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux (17°),
- réalisation de lignes de trésorerie (20°),
- exercice du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux (21°),
- exercice du droit de priorité (articles L 240-1 à L 240-3 du Code de l'urbanisme) (22°),
- renouvellement de l'adhésion de la commune aux associations dont elle est membre (24°)
- demande de subventions (26°),
- dépôt des autorisations d'urbanisme (27°).

1.3 Publicité

L'article L 2122-23 du CGCT dispose que les décisions prises par le maire dans le cadre des délégations qu'il a reçues en vertu de l'article L 2122-22 du même code, sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des CM portant sur les mêmes objets.

- Elles sont donc rendues exécutoires dans les conditions prévues aux articles L 2131-1 et L 2131-2 du CGCT, après leur publication et leur transmission au représentant de l'État dans le département.

Comme il s'agit de pouvoirs délégués, le maire doit rendre compte de ces décisions à chacune des réunions obligatoires du CM. Ce compte rendu doit être suffisamment explicite pour que soit remplie cette obligation d'information du CM.

- Il n'est pas nécessaire que le compte rendu des décisions prises par le maire par délégation du CM figure comme point spécifique de l'ordre du jour annexé à la convocation. Il peut être traité au titre des questions diverses. Néanmoins, pour que l'obligation d'information du CM soit remplie, le compte rendu doit être complet et précis, qu'il soit présenté oralement ou sous la forme d'un relevé de décisions. Une évocation succincte des décisions pourrait être regardée comme un refus d'information du CM (TA Strasbourg, 20 août 1997, Masson c/ville de Metz, n° 952965).
- L'article R 2122-7-1 du CGCT indique que les décisions prises par le maire par délégation du CM, ou par un adjoint, ou un conseiller municipal par subdélégation, sont inscrites dans le registre des délibérations par ordre de date, dans les conditions prévues à l'article R 2121-9 du CGCT (qui

précise l'inscription de ces délibérations dans le registre). Les feuillets sur lesquels sont transcrites ces décisions portent les mentions du nom de la commune et de la nature de ces actes.

1.4 Fin de la délégation

Les délégations sont accordées pour la durée du mandat de maire : les délégations temporaires ne sont pas autorisées. Toutefois, le conseil municipal peut à tout moment mettre fin à une délégation en cours de mandat (article L 2122-23 du CGCT). Le retrait de délégation peut être partiel ou total, définitif ou révoqué à nouveau plus tard.

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. Le conseil municipal doit prendre une nouvelle délibération s'il entend déléguer au nouveau maire des compétences définies à l'article L 2122-22 du CGCT.

2 ANALYSE REDACTIONNELLE DES DELEGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE

L'article L 2122-22 du CGCT permet au CM de déléguer certaines de ses compétences au maire. Le but de ces délégations est d'accélérer la prise de décision des communes et d'éviter de convoquer le CM sur chaque demande. La loi liste les matières qui peuvent être déléguées. Le CM peut choisir les matières déléguées, en ajouter, voire en enlever en cours de mandat. De plus, certaines matières doivent être clairement encadrées car le juge peut annuler les décisions prises par le maire sur la base de délégations imprécises.

Pour une plus grande lisibilité, la numérotation de l'article L 2122-22 du CGCT est conservée. Les montants ou les conditions ci-après ne sont donnés qu'à titre indicatif. Ils demeurent librement fixés par le CM.

1° Arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales

L'affectation consiste à donner une certaine destination à un bien, à l'exclusion de toute autre utilisation. C'est un élément de fait. Par exemple, un logement peut se situer à l'intérieur du bâtiment de la mairie. Il n'est pas possible de déclasser ce logement (l'intégrer au domaine privé de la commune) tant qu'il ne dispose pas d'une entrée distincte de celle de la mairie. En revanche, cette partie du bâtiment peut être affectée à un autre usage pour en faire des bureaux, une salle des archives, etc.

2° Fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées

Avec cette délégation, le maire pourra par exemple fixer les tarifs d'inscription à un conservatoire municipal de musique (CE, 25 février 1998, commune de Colombes, n° 157347) ou d'utilisation du domaine public pour y installer une terrasse de café (article L 2125-1 du Code de la propriété des personnes publiques). **Le CM doit fixer les limites des montants des redevances.** Par exemple, 500, 1000 euros, etc. par droit unitaire.

3° Procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change, ainsi que prendre les décisions mentionnées au III de l'article L 1618-2 et au a) de l'article L 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c) de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires (décisions de déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État)

Le CM doit obligatoirement fixer des limites à cette délégation. La délibération peut, par exemple, fixer un montant unitaire ou annuel (250 000 euros par exemple) ou fixer les caractéristiques essentielles des contrats concernés, le type d'emprunt, sa durée, son amortissement, les systèmes de taux, etc. La circulaire n° IOCB1015077C du 25 juin 2010 concernant les produits financiers offerts aux collectivités territoriales détaille précisément l'utilisation possible de cette délégation avec notamment une différenciation entre les produits de financement et les produits de couverture. Un modèle de délibération y figure en annexe. Les délégations consenties en application du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du CM.

4° Prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget

Le CM peut ainsi déléguer au maire le suivi de la procédure d'un marché public, quel que soit le montant de ce marché. Mais, avec cette délégation, le maire ne peut intervenir que dans le respect des dispositions qui réglementent les marchés publics. Le déroulement des procédures formalisées au-dessus des seuils de la procédure adaptée (marchés d'un montant maximum de 214 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services, et de 5 350 000 € HT pour les marchés de travaux), et en particulier le rôle de la commission d'appel d'offres, n'est pas remis en cause. Le CM peut limiter la délégation et prévoir que le maire sera compétent, par exemple, pour tous les marchés et/ou avenants dont le montant est inférieur à 40 000 € HT, 90 000 € HT, voire 214 000 € HT (ou plus). **En pratique, il est conseillé d'indiquer un montant, démarche plus transparente et sécuritaire, en lieu et place d'un renvoi générique.**

5° Décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans

Par cette délégation, le maire se trouve investi du pouvoir de passer les contrats de location en tant que preneur ou bailleur et d'en fixer par conséquent le prix. Il peut également mettre à disposition, à titre gratuit, un logement, dans certaines circonstances (CE, 29 décembre 1997, commune d'Agde, n° 169101), ou décider de ne pas renouveler un engagement de location, y compris s'il s'agit d'un contrat d'occupation du domaine public communal (CE, 21 janvier 1983, MJC de Saint-Maur, n° 37308 ; JO Sénat, 22 avril 2010, question n° 11372, p. 1025). Sont également concernés les concessions d'occupation du domaine public (CE, 11 octobre 1985, commune de Saint-Raphaël, n° 39123), et les baux ruraux ou de chasse.

6° Passer les contrats d'assurance et accepter les indemnités de sinistre y afférentes

La délégation n'autorise le maire à conclure que les contrats destinés à assurer la couverture des risques incombant à la commune ou dont elle peut être déclarée responsable (CE, 27 mars 1996, préfet de l'Hérault, n° 122912). Depuis 2007, cette délégation a été étendue à l'acceptation des indemnités de sinistre directement par le maire. Cette délégation permet ainsi d'accélérer la passation de ce type de contrats et d'obtenir les indemnités plus rapidement.

7° Créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux

La régie est une structure destinée à réaliser l'encaissement de recettes au comptant et le paiement de dépenses urgentes ou de faible montant. Elle évite ainsi au public de se présenter au guichet du comptable et dispense la collectivité de l'émission de nombreux titres de paiement.

8° Prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières

Cette délégation permet une plus grande rapidité et une plus grande souplesse administrative car si le CM reste compétent, il devra se prononcer sur chaque demande (CAA Bordeaux, 18 novembre 2008, Cubzac-les-Ponts, n° 07BX01742) alors que bien souvent les familles acquièrent une concession au moment d'un décès. Concernant la reprise des concessions, il ne s'agit pas de la procédure de reprise des concessions en état d'abandon car pour ce cas particulier, le CM doit se prononcer en fin de procédure (article L 2223-17 du CGCT), mais de la reprise des concessions échues qui n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement dans le délai de 2 ans suivant la date d'échéance.

9° Accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges

Comme les particuliers, les communes bénéficient de la possibilité de recevoir un don ou un legs. La délégation du CM au maire est toujours limitée au fait que la donation ou le legs ne soient pas conditionnés.

Par exemple, un particulier peut céder un terrain pour y construire un édifice particulier (école, musée...) avec, en contrepartie, l'apposition d'une plaque faisant mention du donateur. Dans ce cas, même si le maire a reçu délégation, c'est au CM de se prononcer sur l'acceptation ou non du legs.

10° Décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 €

Cette délégation permet au maire de vendre des biens, sans formalité particulière (exemple : voiture appartenant à la commune, matériel informatique, etc.).

11° Fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts

Ces différents professionnels interviennent ponctuellement. Leurs prestations sont facturées à la commune et certaines font l'objet d'un tarif défini (exemple : certains actes d'huissiers) tandis que d'autres font l'objet d'un tarif libre. Donner cette délégation au maire permet une négociation plus directe avec le professionnel en question plutôt que de devoir passer par le CM à chaque étape.

12° Fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (Domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et répondre à leurs demandes

Lorsqu'une commune a un projet d'utilité publique, elle peut recourir à la procédure d'expropriation. Dans le cadre de cette procédure, la commune est amenée à consulter les services fiscaux pour estimer la valeur du bien. Ensuite, la commune et le propriétaire entrent en négociation, ce qui implique que l'un des deux fasse une offre.

Déléguer cette compétence au maire permet d'accélérer la procédure et de simplifier la démarche de négociation, tout en limitant son pouvoir à l'estimation des services fiscaux.

13° Décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement

Cette délégation, qui prend place dans le cadre des compétences conférées aux communes pour la construction et l'entretien des bâtiments de l'enseignement primaire, s'exerce dans le respect des compétences de l'État en la matière, notamment des compétences pédagogiques et de création de postes d'enseignants.

14° Fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme

L'alignement est la méthode de délimitation du domaine public routier. Il a pour objectif de protéger la voie publique des empiètements des riverains et de permettre à la commune de réaliser plus facilement de légères rectifications des sinuosités sur le tracé des voies, notamment l'élargissement des parties trop étroites. La publication d'un plan d'alignement entraîne l'interdiction de construire des bâtiments nouveaux empiétant sur l'alignement et de procéder à des travaux confortatifs sur les propriétés bâties frappées d'alignement. Ce plan est annexé au document d'urbanisme.

15° Exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, et déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien dans les conditions que fixe le conseil municipal

Compte tenu des délais courts qui encadrent la procédure (2 mois à compter de la déclaration d'intention d'aliéner), le CM peut déléguer au maire l'exercice du droit de préemption urbain pour la durée de son mandat. **Le CM doit obligatoirement fixer des limites à cette délégation** qui pourront être, notamment, géographiques (limitées à certaines parties de la commune), financières (limitées à un certain

montant), ou concerner certains projets. Le CM, en cas de délégation, est dessaisi (CE, 30 décembre 2003, commune de Saint-Gratien, n° 249402). En revanche, il devra se prononcer en matière budgétaire pour ouvrir les crédits permettant l'acquisition (CAA Marseille, 29 janvier 2010, commune de Noves, n° 08MA00279).

16° Intenter au nom de la commune les actions en justice ou défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus

Le juge administratif admet les délégations, consenties au maire par le CM, qui présentent un caractère général et ne détaillent pas les matières pour lesquelles le maire est habilité à ester en justice (CE, 4 mai 1998, de Verteuil, n° 188292 ; CE, 6 juin 1997, Mary, n° 1510699).

Mais le juge judiciaire réclame des délibérations précises (Cass. crim., 8 octobre 1996, commune de Plan de Cuques, n° 95-84475 : pour une délibération se référant aux dispositions générales de l'article L 2122-22 (16°) du CGCT, sans définir précisément les actions en justice pour lesquelles il a donné délégation ; Cass. crim., 25 juin 2013, n° 12-84696 : pour une plainte avec constitution de partie civile qui omet d'énoncer la qualification exacte des faits dénoncés).

En pratique, l'avocat défendant les intérêts de la commune demandera très souvent une délégation spéciale pour le litige en question pour une plus grande sécurité juridique.

17° Régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux, dans la limite fixée par le conseil municipal

Le CM doit obligatoirement fixer des limites à cette délégation (montant par sinistre par exemple). Dans le cas d'un accident impliquant des véhicules automobiles (voitures de type « tourisme », autobus, voiture des pompiers, camions, bennes d'enlèvement des ordures, etc.), la commune est présumée responsable en vertu de l'article 1242 du Code civil si les victimes sont des piétons ou si les autres véhicules accidentés ne sont pas motorisés. Pour échapper à cette responsabilité, il appartiendra à la commune de prouver qu'il y a eu faute de la victime ou que l'accident est imputable à un cas de force majeure.

18° Donner, en application de l'article L 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local (EPFL)

Aucune opération de l'EPFL ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue. Si la commune ne donne pas sa réponse dans le délai de 2 mois, son avis est favorable.

19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L 332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux (PVR) ;

Cette délégation concerne les participations d'urbanisme des constructeurs et aménageurs aux équipements publics et aux réseaux.

20° Réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal

Le CM doit obligatoirement fixer des limites à cette délégation. Par exemple, montant fixé à 500 000 euros par année civile. La ligne de trésorerie est un concours bancaire de très court terme qui permet de mobiliser rapidement des fonds pour un besoin immédiat de liquidités et de les rembourser dès que possible. Cette opération est formalisée par un contrat qui ouvre à la commune un droit de tirage permanent. Ce contrat fixera le montant maximum, sa durée, la date de remboursement et les conditions financières.

21° Exercer, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial

Le CM doit obligatoirement fixer des limites à cette délégation. Pour cette délégation, les règles sont les mêmes que celles posées pour la délégation précitée (15°).

22° Exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L 240-1 à L 240-3 du code de l'urbanisme

Lorsque l'État ou l'un de ses établissements publics vend un immeuble, la commune titulaire du droit de préemption urbain dispose d'un droit de priorité à exercer dans un délai de 2 mois pour acheter les terrains, à condition qu'une opération d'aménagement d'intérêt général y soit projetée. Les conditions doivent être précisées.

23° Prendre les décisions mentionnées aux articles L 523-4 et L 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune

Cette compétence ne concerne que les collectivités territoriales dotées d'un service archéologique (compétence de l'article L 523-4 du code du patrimoine).

24° Autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre

Cette délégation ne concerne que les renouvellements. Ainsi, l'adhésion initiale sera toujours votée par le conseil municipal, puis le renouvellement pourra être délégué au maire sous réserve de précisions. Par exemple, dont le montant annuel ne dépasse pas telle somme.

25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne

Cette délégation concerne le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique pour le stockage de bois dans les zones de montagne.

26° De demander à l'Etat ou à d'autres collectivités territoriales, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions.

Les conditions de cette délégation doivent être précisées par le conseil.

27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;

Les conditions de cette délégation doivent être précisées par le conseil. Par exemple, pour des projets d'investissements dont le montant ne dépasse pas : ? euros HT.

28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.

29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement.