

PRÉFECTURE DE L'EURE

Secrétariat Général
Direction des relations
avec les collectivités locales
Bureau du contrôle de légalité
et de l'intercommunalité

Évreux, le 29 juin 2017

Le Préfet de l'Eure

à

**Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents
d'établissements publics de coopération intercommunale
et de syndicats mixtes**

Affaire suivie par Camille CHANSON
☎ : 02 32 78 28 73
☎ : 02 32 78 28 68
✉ : camille.chanson@eure.gouv.fr
Référence à rappeler : DRCL/CC/2017-224

OBJET : Délégations au sein des communes et EPCI
Réf. : Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Cette circulaire a pour objet de rappeler les dispositions relatives aux délégations consenties au sein des collectivités, suite à la réception de nombreux actes illégaux en la matière.

I – Les différents types de délégations

Les délégations ne sont exécutoires qu'à partir du moment où elles sont publiées et transmises en préfecture. Selon une jurisprudence constante, les actes signés par un adjoint alors que l'arrêté de délégation n'a pas été publié émanent d'une autorité incompétente et sont donc annulés (CE, 21 juillet 1995, n° 117690 ; CAA de Nantes, 9 avril 2002, n° 00NT01720). Ces actes ne peuvent pas être régularisés *a posteriori*.

1) La délégation de compétence ou de pouvoir

La délégation de pouvoir s'apparente à un véritable transfert de compétence car les décisions sont prises par le délégataire en son nom propre. En contrepartie, ce dernier doit en rendre compte à l'assemblée à chaque fois qu'elle se réunit.

2) La délégation de fonction

Il n'y a pas de véritable transfert de compétence et le délégant peut continuer à intervenir dans les domaines qu'il a délégués.

La question se pose de savoir si un arrêté de délégation de fonction emporte nécessairement délégation de signature des actes afférents. La jurisprudence et la doctrine assimilent la délégation de fonctions à la délégation de signature, bien qu'elle puisse couvrir, au-delà de la simple signature, le suivi des dossiers dans les matières déléguées (CE, 2 février 1951, *préfet de la Marne*). À défaut de précision apportée par les textes législatifs, il peut être envisagé de préciser dans l'arrêté que la délégation de fonction vaut délégation de signature au bénéfice du délégataire ou, en revanche, qu'elle n'emporte pas cette dernière.

La délégation de fonction pouvant être assimilée à une délégation de signature, dans le cas où le délégant ne souhaite pas accorder avec la délégation de fonction une délégation de signature, l'arrêté doit expressément l'indiquer. L'arrêté de délégation ne porte alors que sur la préparation et le suivi des dossiers dans les matières déléguées.

À l'inverse, un maire peut accorder à un adjoint ou un conseiller municipal une délégation de signature, sans que celle-ci soit liée à une délégation de fonction.

- L'ordre des délégations

Les mêmes fonctions ne peuvent être déléguées à plusieurs élus, sauf si l'arrêté de délégation précise l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation. Il convient en outre de veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublon, tant dans les matières déléguées que dans la liste des documents susceptibles d'être signés dans le cadre de la délégation accordée.

Tous les adjoints doivent avoir reçu délégation pour qu'un conseiller municipal puisse également en bénéficier de façon permanente.

3) La délégation de signature

Là aussi, il n'y a pas de véritable transfert de compétence et le délégant peut continuer à intervenir dans les domaines qu'il a délégués.

La délégation de signature permet au maire de se décharger de formalités purement matérielles en autorisant un ou plusieurs collaborateurs qui lui sont subordonnés à signer certains documents en son nom, lieu et place, sous son contrôle et sa responsabilité. La délégation est personnelle et peut être retirée à tout moment.

4) Le retrait de délégation

Un maire, ainsi qu'un président, dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour retirer les délégations (comme pour les conférer). La décision de retrait de délégation par le maire n'est pas une sanction et n'a donc pas à être motivée (CE, 29 juin 1990).

Le retrait d'une délégation doit respecter la règle du parallélisme des formes : lorsque la délégation était consentie par arrêté, arrêté de retrait ; lorsqu'elle était consentie par délibération, délibération de retrait.

L'article L.2122-18 du CGCT prévoit que « *Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions.* »

II – Les délégations de l'assemblée délibérante

Ces délégations sont consenties par délibération.

1) Du conseil municipal au maire

Le maire peut par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat (article L. 2122-22 CGCT) :

1° D'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 ;

2° De 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 ;

3° De 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 de 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 ;

4° De 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 conseil municipal peut limiter cette délégation)*

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;

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

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

13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;

14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;

15° D'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, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;

16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de 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 ;

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

18° De 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 ;

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 ;

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

21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du même code ;

22° D'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 ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;

23° De 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 ;

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

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 ;

26° De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions ;

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 ;

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.

Les délégations consenties en application du 3° prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal.

Les délégations en gras doivent faire l'objet de limites ou conditions fixées par le conseil municipal.

- En l'absence du maire :

Les dispositions de l'article L 2122-23 du CGCT précisent que « *sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation au maire, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal* ».

2) Du conseil communautaire ou du conseil syndical au président, aux vices-présidents et au bureau

Une délégation de pouvoir peut être consentie par le conseil communautaire au bénéfice du président de la communauté, des vice-présidents ayant reçu délégation de fonction ou du bureau dans son ensemble (art. L 5211-10 du CGCT). Elle prend la forme d'une délibération et porte sur une ou plusieurs attributions du conseil communautaire, à l'exception de sept matières qui ne peuvent pas être déléguées :

- le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- l'approbation du compte administratif ;
- les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en l'application de l'article L. 1612-15 du CGCT (lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou qu'elle l'a été pour une somme insuffisante) ;
- les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI ;
- l'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
- la délégation de la gestion d'un service public ;
- les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Le CGCT précise que « *Les délégations relatives 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 couverture des risques de taux et de change, consenties en application du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux* ».

Par ailleurs, certaines décisions spécifiques ne peuvent être déléguées en vertu d'autres textes, comme le pouvoir de créer des emplois en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (CE, 17 janvier 1997, n° 141737).

III – Les délégations de l'exécutif

1) L'acte de délégation

La décision de délégation doit revêtir la forme d'un arrêté nominatif et ne peut, légalement, être ni verbale, ni tacite. Le même arrêté peut donner délégation à plusieurs personnes.

L'arrêté doit clairement mentionner qu'il s'agit bien d'une délégation (et non d'une autorisation d'exécution par exemple) et préciser de quelle délégation il s'agit (délégation de fonction et/ou délégation de signature). Pour plus de lisibilité, il est bon de mentionner dans l'en-tête de l'arrêté : le type de délégation, le nom de la ou des personnes recevant délégation, leur grade ou leur fonction (maire, 1er adjoint, 2ème adjoint, directeur...).

Les arrêtés portant délégation ont une valeur réglementaire. Ils doivent être publiés et communiqués au comptable municipal, au préfet au titre du contrôle de légalité et au bénéficiaire, ainsi que, pour les délégations liées à l'état civil, au Procureur de la République.

La signature de l'élu titulaire de la délégation doit être assortie de la mention de ses nom et prénom et de sa qualité (« l'adjoint délégué » ou « par délégation du maire »). Lorsque l'adjoint assure la suppléance en vertu de l'article L 2122-17 du CGCT, le signataire est alors « le premier adjoint, pour le maire empêché ».

2) Les indemnités

Les indemnités ne sont votées par les conseils municipaux que pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint (article L2123-24 du CGCT). Cela vaut également pour les conseillers délégués, pour les vices-présidents et les membres du bureau des EPCI.

3) Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

Ce régime de délégation est prévu à l'article L. 2122-18 du CGCT.

Le maire ne peut donner délégation à un conseiller municipal que si tous les adjoints sont déjà titulaires d'une délégation. Les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil en vertu des articles L. 2122-31 et L. 2122-32 du CGCT. À ce titre, ils peuvent exercer les fonctions correspondantes, sans délégation du maire. Par contre, pour qu'un conseiller municipal puisse, par exemple, célébrer un mariage, le maire doit lui accorder une délégation temporaire, dans le cadre de l'article L.2122-18. L'arrêté accordant une délégation temporaire, quelle qu'en soit la matière, doit mentionner en motivation (dans les « Considérant »), soit l'absence ou l'empêchement des adjoints, soit le fait que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. Aucun autre motif ne peut être invoqué pour consentir une telle délégation.

gas (La délégation de fonction, qui permet au maire de se décharger d'une partie de ses tâches, est faite *intuitu personae* et le maire n'est nullement tenu de respecter l'ordre du tableau des adjoints. La délégation de fonction suppose en effet, entre le maire et son délégué, une relation de confiance permettant d'assurer une bonne administration des affaires communales. Ainsi, si un adjoint délégué cesse ses fonctions en cours de mandat, les délégations de fonction dont il bénéficiait ne sont pas transférées automatiquement à son successeur dans le rang qu'il occupait, mais tombent de plein droit.

Par ailleurs, si un maire cesse ses fonctions en cours de mandat, les délégations qu'il a consenties cessent lors de l'élection du nouveau maire, qui reprendra librement des arrêtés de délégation dans les matières qui lui conviennent et au profit des élus de son choix.

L'adjoint délégué (ou le cas échéant, le conseiller délégué) n'agit pas en son nom, mais au nom du maire, qui est tenu d'exercer son contrôle et sa surveillance sur la manière dont les fonctions déléguées sont remplies. « *Le maire demeure libre d'exercer les attributions qu'il a déléguées et doit contrôler et surveiller la façon dont les adjoints ou conseillers remplissent les fonctions qui leur sont déléguées* » (CE 18 mars 1955, *de Peretti*). La délégation de fonctions qui permet au maire de confier à un adjoint l'exercice d'une de ses compétences n'a pas pour effet de le priver de ses pouvoirs en la matière. Le maire ne peut donc être exonéré de la responsabilité qu'il tient de sa qualité de chef de l'administration communale.

Les délégations étant accordées sous la surveillance et la responsabilité du maire, l'arrêté par lequel il accorde une délégation à un élu doit être suffisamment précis, et indiquer exactement la nature et l'étendue des pouvoirs qui font l'objet de la délégation.

Le juge administratif sanctionne ainsi les actes pris sur la base de délégations de fonctions rédigées en des termes insuffisamment précis. L'arrêté portant délégation doit en conséquence mentionner de façon exhaustive les matières déléguées, ainsi que, le cas échéant, les types d'actes que le titulaire de la délégation peut signer dans le cadre strict des matières déléguées.

Les délégations sont valables tant qu'elles n'ont pas été rapportées – y compris en cas d'absence ou d'empêchement du maire –, dans la limite de la durée du mandat du maire et à l'exception des cas suivants :

- en cas de révocation ou de suspension du maire : les délégations tombent de plein droit.
- en cas de décès du maire : elles durent jusqu'à l'organisation de nouvelles élections, et plus précisément jusqu'à l'élection des nouveaux adjoints.
- en cas de démission du maire : les délégations cessent à l'élection du nouveau maire. Lorsque le premier adjoint doit exercer la suppléance du maire, les délégations de fonctions accordées aux adjoints et aux conseillers municipaux restent valables pour la période de la suppléance et peuvent donc être mises en œuvre par ces titulaires de délégation.

Le maire a la faculté de subdéléguer à des adjoints ou à des conseillers municipaux les attributions qui lui sont confiées par délégation du conseil municipal si la délibération du conseil municipal ne s'y oppose pas.

4) Du président aux vice-présidents

La délégation de fonction est accordée par le président de l'EPCI aux vice-présidents et, en cas

d'empêchement de ces derniers ou s'ils sont déjà tous titulaires d'une délégation de fonction, à d'autres membres du bureau (art. L. 5211-9 du CGCT). Un conseiller communautaire qui n'est pas membre du bureau ne peut donc pas recevoir de délégation de fonction.

Le président de la communauté peut donner délégation de fonction sur une matière que le conseil communautaire lui a déléguée au moyen d'une délégation de pouvoir, sauf disposition contraire figurant dans la délibération relative à la délégation de pouvoir (article L. 2122-23, alinéa 2 du CGCT, applicable aux EPCI en vertu de l'article L. 5211-2).

4) De l'autorité territoriale à des agents publics

En matière d'état civil :

L'article R.2122-10 du CGCT permet au maire de déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires titulaires, sans distinction de grade, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état civil, pour la réception des différentes déclarations de naissance, décès, etc, leur transcription sur le registre d'état civil et la délivrance de copies ou extraits de ces actes. La délégation accordée par le maire en matière d'état civil ne peut en aucun cas se limiter à la seule délivrance de copies des actes, mais doit recouvrir toutes les compétences prévues à l'article R.2122-10. L'arrêté accordant cette délégation doit donc reprendre l'intégralité de la rédaction de cet article et mentionner la qualité de titulaire de l'agent recevant délégation. Seuls les agents ayant reçu délégation en application de cet article peuvent délivrer les copies des actes d'état civil.

Dans les autres matières :

Les délégations de signature aux agents suivent les mêmes règles que les délégations aux adjoints en ce qui concerne :

- l'ordre de priorité à établir dans le cas de délégations identiques accordées à plusieurs personnes ;
- les précisions à mentionner dans les arrêtés quant à la nature et l'étendue des délégations.

En application de l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire peut donner délégation :

- au directeur général des services et au directeur général adjoint,
- au directeur général et au directeur des services techniques,
- aux responsables de services communaux.

La qualité de responsable de service au sens de l'article L.2122-19 du CGCT peut être reconnue, non seulement aux agents qui occupent effectivement des fonctions de chef de service, de directeur ou de chef de bureau, mais aussi à ceux qui sont chargés de missions impliquant une réelle autonomie de décision, des fonctions d'encadrement et un certain niveau de responsabilités.

L'article L.2122-19 du CGCT ne pose pas de condition quant au statut du personnel bénéficiaire de la délégation de signature du maire. En l'absence de précision, il importe donc peu que l'agent soit ou non titulaire. Cette délégation peut porter sur l'ensemble des fonctions du maire, y compris en tant qu'agent de l'Etat et elle peut être attribuée aux agents énumérés même si ces derniers sont contractuels.

Délégation de signature peut être accordée à un agent pour les matières qui ont été déléguées au maire par le conseil municipal en vertu de l'article L.2122-22, mais uniquement dans la mesure où la délibération lui accordant ces délégations l'y autorise expressément (réponse ministérielle n° 10021 – JO Sénat du 02.09.2010, p. 2274).

D'autres précisions figurent aux articles R. 2122-8 (aux agents en l'absence des adjoints), R. 2122-9 (caisse des écoles).

5) Du maire au service instructeur des autorisations d'urbanisme

Pour l'instruction des dossiers d'autorisations ou de déclarations d'urbanisme, le maire ou, s'il est compétent, le président de l'établissement public de coopération intercommunale, peut déléguer sa signature aux agents chargés de l'instruction des demandes sur le fondement de l'article L.423-1 du code de l'urbanisme.

Cette disposition concerne l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager et de démolir, ainsi que les déclarations de travaux. Elle vaut tant pour les agents titulaires que pour les agents non titulaires.

Pour le Préfet et par délégation,
La Secrétaire générale

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'AL' with a flourish underneath.

Anne LAPARRE-LACASSAGNE