
HUGUES PORTELLI

LES FONDEMENTS
ADMINISTRATIFS D'UN POUVOIR
POLITIQUE

5

Personnage politique le plus populaire dans l'opinion au point de résister à la défiance généralisée envers la représentation, le maire est une institution particulière sans équivalent hors de France, dont le pouvoir s'est consolidé depuis deux siècles et surtout depuis les premiers pas de l'autonomie locale et de la décentralisation (1884). Le maire correspond en effet au système politico-administratif français dont il concrétise la symbiose : principal acteur de la centralisation territoriale de l'État tout en apparaissant aux yeux de ses concitoyens comme le médiateur et résistant local face à l'État et ses agents déconcentrés (préfet, police, Trésor public), il tire sa force de ce statut ambigu que les réformes successives n'ont pas remis en cause.

UN HÉRITAGE CONSOLIDÉ À TRAVERS LES RÉGIMES

Jusqu'en 1789, la circonscription administrative en France et dans toute l'Europe occidentale est la paroisse, et c'est le titulaire du pouvoir ecclésial paroissial, le curé (appelé aussi dans certaines régions recteur ou abbé), qui exerce non seulement les fonctions administratives (état civil, mariage, recensement) mais aussi, dans les territoires ruraux où vit l'essentiel de la société, les fonctions de médiation et de représentation avec le pouvoir politique car il est souvent le seul à savoir lire et écrire, voire à parler français.

La Révolution va calquer l'organisation territoriale spécifique de l'État sur celle de l'Église : la loi du 14 décembre 1789 crée les communes en les édifiant sur le territoire des paroisses (elles-mêmes ramenées à

quarante-quatre mille alors que la France compte près de soixante mille paroisses à la veille de 1789). Quant aux fonctions laïques du curé, elles seront confiées à un agent public, mais il faudra attendre la loi napoléonienne du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) pour stabiliser le nom et le statut du maire.

Le terme de maire est ancien (hérité du major, administrateur du village pour le compte du seigneur qu'il représente dans le haut Moyen Âge), mais c'est l'édit royal de 1692 qui crée l'office de maire, agent du roi dans les villes et nommé à vie, aux lieu et place des magistrats (échevins, pairs ou conseillers) élus dans les communes ayant acquis leur autonomie à partir du XII^e siècle. Les édits de 1764 et 1765 assouplissent ce système en limitant le pouvoir du roi au choix entre trois candidats, mais le maire reste sous l'autorité hiérarchique de l'intendant.

6 Cela explique pourquoi le terme de maire disparaît en 1789 au profit de celui, plus neutre, d'« agent municipal », pur exécutif élu pour deux ans par les citoyens actifs de la commune. L'élection au suffrage universel, en 1792, sera brève et suivie de l'intégration des communes dans les cantons par les constituants de l'an III (1795). Si cette période ne permet pas l'apparition d'un exécutif communal stable, déjà trois traits essentiels apparaissent: son caractère monocéphale, sa nature d'agent déconcentré de l'État (dans un système révolutionnaire qui récuse toute idée d'autonomie locale) et l'absorption des fonctions administratives exercées par le curé paroissial: état civil, mariage.

La loi du 28 pluviôse an VIII va donner au maire une dimension qui demeurera inchangée jusqu'en 1871 – et pour les villes de plus de vingt mille habitants jusqu'en 1884: le maire est nommé par le préfet (ou par le chef de l'État pour les principales communes) et sous son autorité hiérarchique; il est seul chargé de l'administration de la commune. Le lien politique et administratif entre le maire et le pouvoir central de l'État est donc renforcé, tout comme l'absence de partage entre ses pouvoirs et le conseil municipal.

La loi municipale de 1884, qui confirme définitivement (à l'exception des années vichyssoises) l'élection démocratique du conseil municipal (déjà amorcée par la monarchie de Juillet et instaurée par la II^e République) et surtout l'élection du maire par le conseil municipal, ne remet pas en cause l'architecture générale du pouvoir municipal: si la loi reconnaît la libre administration des communes et fait du maire l'agent exécutif du conseil municipal, celui-ci garde la haute main sur l'administration et la police de la commune, peut reprendre les délégations qu'il accorde à ses adjoints et cumule sa fonction d'agent décentralisé

de la commune et celle d'agent déconcentré de l'État sous l'autorité du préfet.

La loi de décentralisation de 1982 ne remettra nullement en cause cette conception. Si elle accroît les compétences de la commune, elle accroît parallèlement celles du maire, qui peut se voir déléguer par le conseil municipal l'exercice d'une partie des compétences que celui-ci détient.

LE POUVOIR ADMINISTRATIF, PREMIER POUVOIR DU MAIRE

L'une des principales raisons du pouvoir indiscuté du maire au sein des instances communales tient tout simplement à la nature de la commune : celle-ci, dans la conception française, telle qu'elle a été instituée en 1789 et jamais remise en cause par la suite, est une institution administrative et non politique, comme toutes les collectivités territoriales. Ces dernières ont en charge l'administration territoriale de la République dans leur double nature de circonscription administrative de l'État et de collectivité décentralisée. Le droit qui les régit est le droit administratif et les organes qui les composent doivent respecter les principes du droit administratif. Cela explique pourquoi le maire, dans la commune, bénéficie d'une autorité hiérarchique sur l'administration mais aussi d'une suprématie sur les organes communaux. L'assemblée délibérante tire ses pouvoirs et ses garanties constitutionnelles du principe de libre administration et non d'un principe de droit politique. D'ailleurs, les institutions communales ignorent toute espèce de responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil municipal, ou même d'esquisse de parlementarisme, alors que le maire émane de l'assemblée délibérante – qui l'a élu – et en fait partie. Le maire ne peut être démis de ses fonctions qu'en tant qu'agent de l'État et par l'organe supérieur de l'État en matière administrative : le conseil des ministres.

On aboutit ainsi à la situation paradoxale d'une assemblée communale qui détient le pouvoir théorique en vertu de la clause générale de compétence (« le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », art. L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales issu de l'art. 61 de la loi de 1884) mais qui ne l'exerce pas en fait : le maire est l'agent permanent de la commune alors que le conseil municipal ne se réunit qu'une fois par trimestre sauf si le maire décide de le convoquer ; dans l'intervalle, le maire gère la collectivité en s'appuyant sur ses pouvoirs propres et sur la délégation que le conseil municipal lui a donnée au lendemain de son élection.

Les pouvoirs propres sont ceux que le maire exerce au nom de l'État et en tant qu'exécutif de la collectivité. Les missions qu'il conduit au nom de l'État sont particulièrement visibles et en partie à l'origine de sa notoriété : le maire est chargé de l'organisation des élections sur le territoire communal (révision des listes électorales, découpage et présidence des bureaux de vote, collation des résultats), de l'état civil (naissances, décès et surtout célébration des mariages), de l'établissement des passeports et des cartes nationales d'identité, du contrôle des conditions d'hébergement des étrangers, de certains régimes de police spéciale (publicité, débits de boissons, contrôle des constructions illégales).

8 Les pouvoirs propres du maire en tant qu'exécutif communal concernent tout d'abord sa maîtrise de l'administration communale dont il est le chef et l'intégralité des pouvoirs qui y sont liés (nomination, avancement, pouvoirs hiérarchique et disciplinaire). Cette compétence est, dans les communes urbaines, un rouage essentiel du pouvoir municipal. Le deuxième pouvoir traditionnel du maire est son pouvoir de police, municipale ou rurale. Responsable du « bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique » (art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales), le maire a en charge l'ordre public communal, entendu au sens large : si dans les villes de police d'État l'autorité du maire doit composer avec celle du commissaire et du préfet, le développement de la police municipale, recrutée par le maire et sous son autorité, et dont les compétences croissent régulièrement, lui donne une prérogative de compensation. L'ordre public communal couvre un champ très large, compte tenu des circonstances, qui dépasse la simple police générale pour s'adapter au tissu local et qui a donné lieu à une abondante jurisprudence appréciant si le maire a trouvé le juste équilibre entre demande sociale, tradition locale et respect des libertés publiques.

Ces pouvoirs administratifs du maire ont été constamment renforcés par les lois successives, notamment les lois de décentralisation. La loi du 7 janvier 1983 lui confie le pouvoir de délivrer les permis de construire dès lors que la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols. Les nombreuses lois développant la politique contractuelle de copilotage des politiques publiques d'État (en matière de prévention et de sécurité, d'éducation, de logement et, plus récemment, de santé) ont donné au maire des responsabilités de coordination et d'intervention sans toujours lui en fournir les moyens.

Troisième pouvoir essentiel du maire, la délégation du conseil municipal, prévue à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, lui donne une grande latitude d'action pour l'ensemble du

mandat – même si théoriquement le conseil municipal peut toujours reprendre tout ou partie des délégations concédées, ce qui ne se produit que rarement. La liste des compétences susceptibles d'être déléguées (et qui le sont effectivement dans les communes où le maire dispose des moyens humains et financiers de les exercer) est très disparate : elle comprend des prérogatives financières (fixation des tarifs communaux, création de régies financières, réalisation d'emprunts ou de lignes de trésorerie, passation de contrats d'assurance, élaboration et mise en œuvre des marchés publics), d'urbanisme (droit de préemption), administrative (réglementation des cimetières), juridiques (action en justice, responsabilité). Le conseil municipal ne dispose que d'un droit d'information (à chaque réunion) sur l'utilisation de la délégation – qui n'est pas susceptible d'être transférée à un autre élu.

Mais le pouvoir du maire vient également de l'exécution des décisions du conseil municipal à l'origine desquelles il se trouve en permanence (les délibérations du conseil sont préparées par ses services), que le conseil rejette ou modifie rarement du fait du système électoral majoritaire qui lui assure dans la plupart des communes un soutien sans faille et dont il rendra compte au conseil des semaines plus tard. Là encore, le pouvoir de contrôle du conseil municipal, faute de sanctions et de moyens, est limité à un pouvoir d'information, plus précis cependant que pour la délégation dans la mesure où le maire ne dispose d'aucune latitude dans l'interprétation et l'exécution des décisions. Tout au plus peut-il apprécier, en matière financière, s'il exécutera l'intégralité du budget ou s'il gèlera certaines dépenses.

Le fait que les décisions du maire – autorité administrative – soient placées sous le contrôle du juge administratif a été un élément supplémentaire dans le renforcement de ses pouvoirs. Sous réserve de la protection vigilante des libertés publiques, le juge administratif a favorisé les pouvoirs propres du maire, qu'il s'agisse de compétences d'autorité ou de compétences de gestion, et n'a pas fait obstacle aux initiatives et aux aides, prises notamment en matière économique, sociale ou culturelle, dès lors que ces dernières relevaient de « l'intérêt public local », quitte à donner une interprétation extensive du pouvoir d'initiative de la collectivité.

UN POUVOIR VERROUILLÉ

Comme il a été rappelé, le maire est politiquement irresponsable. Cette irresponsabilité est liée à la nature administrative de la collectivité

territoriale et à la subordination juridique et pratique dans laquelle se trouve l'assemblée communale, incapable de constituer un contre-pouvoir, faute déjà d'avoir la possibilité de se réunir assez souvent pour exister véritablement, et tenue par la discipline majoritaire. Le danger peut-il venir du bureau municipal, autrement dit du collège des adjoints qui entourent le maire ? Sauf défaillance caractérisée d'autorité de celui-ci (fin de règne, échec électoral), le risque est quasi inexistant : si l'on excepte les grandes villes où tous les membres de l'exécutif sont des professionnels de la politique, le maire est souvent (avec les élus retraités) le seul membre du conseil municipal à assurer une présence permanente et à se porter à l'écoute des fonctionnaires, associations et citoyens. Il peut par ailleurs, tout comme il dispose d'une totale liberté pour délivrer des délégations à ses adjoints (ou à certains d'entre eux), retirer à un adjoint rebelle la délégation qu'il lui a confiée au seul motif d'un désaccord persistant.

10

C'est donc davantage de la responsabilité juridique que peut venir le danger : sollicité pour de multiples décisions où il engage la collectivité (recrutements, signatures de marchés, acquisitions), responsable de la gestion et de l'entretien du patrimoine communal (de la voirie aux écoles et aux stades), le maire court en permanence le risque, surtout dans les petites communes où il ne dispose ni de juristes ni de techniciens, de l'erreur juridique ou comptable ou de la faute non intentionnelle. Contrepartie de son cumul de compétences, cette responsabilité administrative, pénale et financière a été souvent dénoncée par les associations d'élus locaux et a abouti à la loi du 10 juillet 2000 (dite loi Fauchon) qui a redimensionné le délit non intentionnel en ne condamnant que l'auteur d'une « faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer ». Ce redimensionnement a réduit fortement la menace qui pesait sur les décideurs, sans la faire disparaître, et n'a pas réussi à atténuer la peur du risque chez beaucoup d'élus.

Malgré ces menaces, l'attractivité de la fonction reste forte chez celles et ceux qui l'exercent et explique la durée souvent longue du maintien au pouvoir. Alors que la plupart des pays européens connaissent des mandats plus courts et renouvelables une seule fois, l' élu local français est élu pour six ans et aussi longtemps que ses électeurs lui font confiance. Cette longévité, surtout manifeste dans les communes rurales, est bien sûr source d'influence irremplaçable pour l' élu qui se trouve à la tête d'un capital sans rival de réseaux, de liens personnels et d'expérience. Elle explique aussi que la succession à la magistrature communale soit souvent réglée, dans les petites et moyennes communes, non par l'élection mais par le parrainage : le maire choisit et forme son successeur à qui il cédera la place

en cours de mandat, lui épargnant le baptême du feu devant l'électeur et lui permettant de capitaliser à son tour réseaux et influence avant de demander à la prochaine échéance l'onction du suffrage.

UN SYSTÈME POLITIQUE LOCAL MAÎTRISÉ

Le système de représentation politique local a été un élément décisif dans la consolidation du pouvoir du maire. On pourrait croire que l'élection directe de ce dernier indépendamment de l'élection du conseil municipal permet l'émergence d'un pouvoir supérieur du premier magistrat et que le scrutin de liste (qui pour les élections de 2014 sera étendu à toutes les communes à partir de mille habitants) limite sa liberté d'action. En fait, il n'en est rien.

Tout d'abord, l'élection directe du maire se combine souvent hors de France avec une séparation des pouvoirs entre l'organe exécutif et l'organe délibérant, et parfois même entre le pouvoir exécutif et l'administration. C'est le cas aux États-Unis, en Allemagne ou en Italie. Le système français repose au contraire sur le cumul des pouvoirs. Membre du conseil municipal et élu par lui, le maire français est à la fois le chef de la majorité municipale (au niveau politique) et le chef de l'administration (au titre de l'institution administrative qu'est la commune) : le système politico-électoral se greffe sur le modèle administratif pour renforcer le système administratif hiérarchique à la française.

Le mode de scrutin en vigueur – scrutin de liste mixte majoritaire et proportionnel – donne à la liste du vainqueur, qu'il l'emporte au premier ou au second tour, une majorité confortable (la moitié des sièges et la part de l'autre moitié qui lui revient à la proportionnelle). La proportionnelle introduite à l'unanimité en 1983 n'a pour but que de permettre la représentation symbolique des minorités. Ce système électoral est d'autant plus efficace qu'il repose sur un système politique local où les partis politiques sont faibles et où les notables locaux sont en mesure de peser fortement sur eux lorsqu'ils ne les contrôlent pas.

Ce système connaît deux exceptions relatives : les grandes villes et les communes rurales. Dans les grandes villes (au-dessus de cent mille habitants), le notable doit composer avec les partis nationaux et leurs relais locaux, mais aussi avec les barons qui contrôlent un quartier ou un arrondissement (comme le montre l'exemple parisien), mais il est très fréquent que le maire, une fois implanté, prenne le contrôle du parti local et en fasse un de ses relais clientélistes : les maires socialistes des grands départements d'implantation (Nord, Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône)

ont pratiqué ce système avec une impressionnante efficacité dès les débuts du « socialisme municipal » (à la fin du XIX^e siècle) jusqu'à nos jours. Dans le pire des cas (qui se produit rarement, sauf en fin de cycle politique comme lors du crépuscule du chiraquisme à Paris ou du defferrisme à Marseille), il restera toujours au maire la ressource de s'appuyer sur la maîtrise de l'administration, d'autant plus décisive que la ville est importante et riche de milliers de fonctionnaires, et sur le très important budget des subventions aux associations pour peser sur les réseaux partisans.

12 Dans les communes rurales (moins de mille habitants), où les partis sont quasiment inexistantes, ce sont les liens familiaux, claniques, associatifs (il vaut mieux, dans plus d'une région rurale de France, contrôler une société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou une association de chasse qu'un parti) qui sont décisifs et qui sont les relais sans lesquels le pouvoir du maire (qui ne peut compter sur le soutien d'une administration réduite à la portion congrue) est inexistant.

Ce sont donc les communes de taille moyenne, où le maire peut bâtir un lien direct avec la population, où il bénéficie du relais efficace d'une administration diversifiée, des associations et des structures politiques locales, que le pouvoir municipal est le plus effectif et autonome. De surcroît, le maire des communes intermédiaires dispose des moyens de son influence. Le plus souvent, il cumule son mandat avec d'autres fonctions : mandat parlementaire pour quelques-uns mais plus fréquemment conseiller général, responsable d'intercommunalité, président de syndicats intercommunaux. Ces différentes fonctions sont autant de moyens de tisser et de consolider des réseaux au sein du département et de la région pour devenir incontournable.

UN RELAIS OBLIGATOIRE

Même s'il dispose d'un adjoint conseiller général ou conseiller régional, le maire est l'interlocuteur privilégié des autres collectivités territoriales. Et d'abord de ses collègues : cela explique pourquoi, au sein des intercommunalités, le bureau qui rassemble tous les maires pèse bien davantage que le conseil où siègent tous les délégués communaux. De même, l'union des maires du département qui rassemble tous les premiers magistrats de cette collectivité et dont le mode de décision repose sur le consensus transpartisan (et non pas majoritaire comme au département) est souvent un doublon du conseil général, consulté systématiquement par le préfet, notamment pour les intercommunalités, voire

pour la gestion subsidiaire de certains services plus faciles à gérer sous une forme associative (de collectivités) que sous celle de service départemental. Le maire est aussi présent (ou représenté par des élus de confiance) dans de nombreux syndicats intercommunaux, souvent très puissants comme pour les déchets, les transports ou l'assainissement, qui constituent souvent des intercommunalités thématiques plus puissantes que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) officiels. Enfin, c'est lui qui négociera les dossiers les plus sérieux avec le département et la région, notamment dans le cas de cofinancements (contrat régional, contrat départemental) vitaux pour les investissements de la commune. La raréfaction des moyens rend encore plus nécessaire que le maire lui-même négocie la subvention ou le contrat s'il veut avoir une chance que la négociation aboutisse.

13

UN POUVOIR INÉGAL ET MENACÉ

En donnant à tous les maires (excepté celui de Paris, également président de conseil général mais amputé des pouvoirs de police détenus par le préfet) un statut et des compétences identiques, la loi a forgé l'unité du lobby des maires et des institutions qui les représentent (des associations diverses d'élus jusqu'au Sénat). Mais cette unité, qui a évité que les lois de décentralisation successives remettent en cause leur territorialité et leurs compétences, est en grande partie de façade. Trois phénomènes tendent à aggraver les inégalités : l'opposition rural/urbain, la généralisation de l'intercommunalité et la limitation du cumul des mandats.

Pour la majorité des maires, c'est-à-dire ceux des communes rurales, les compétences que leur attribue la loi sont souvent théoriques : la moitié des communes de France a moins de quatre cents habitants, ce qui signifie l'impossibilité de pouvoir disposer d'un minimum de fonctionnaires en dehors de la secrétaire de mairie et du garde champêtre, et les trois quarts moins de mille. Autrement dit, la majorité des compétences attribuées au maire est, pour cette vaste strate de décideurs locaux, purement virtuelle : faute de ressources suffisantes pour entretenir le patrimoine communal (voirie, bâtiments publics), financer les équipements de base (assainissement), contrôler le territoire (urbanisme, police), le maire doit s'en remettre à d'autres (intercommunalité, département, État) et troquer sa vocation de décideur pour le rôle de lobbyiste de sa commune.

La généralisation de l'intercommunalité (par la loi du 16 décembre 2010) et les transferts de compétences opérés des communes vers les

EPCI depuis une vingtaine d'années commencent à créer deux niveaux de maires, même si ceux-ci restent tous membres de l'exécutif collégial (bureau) qui entoure le président de l'EPCI : l'introduction à partir de 2014 d'une représentation proportionnelle des communes dans l'organe délibérant entraînera une forte inégalité politique entre communes (beaucoup ne seront plus représentées que par leur maire) et le maintien de compétences décisionnelles entre les mains des maires (police, urbanisme) sera souvent formel si la gestion de ces compétences est confiée à l'intercommunalité. Le risque pour beaucoup de maires de petite commune de devenir des sortes de maires d'arrondissement, gérant des compétences de proximité et de celles de l'État (état civil, élections), est réel, tout comme celui d'exacerber les compétences qui leur restent pour masquer leur marginalisation.

14 Quant à l'introduction en 2017 du non-cumul entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale, son principal effet sera de créer un fossé entre carrière politique locale et carrière politique nationale. Si une minorité d'élus locaux continuera à tenter sa chance au niveau national à travers une carrière gérée par le parti (à l'Assemblée nationale) ou comme apothéose d'une carrière d' élu local (Sénat), la grande majorité sera plus que jamais encline à bâtir une stratégie locale, concentrée sur l'objectif intercommunal ou cumulant à l'ancienne avec un mandat cantonal (le mode d'élection proportionnel des conseillers régionaux réservant ce mandat aux apparatchiks de parti) ou des présidences de syndicat.

La diversification des profils devrait donc s'accroître et lézarder le modèle traditionnel de l' élu local. Mais le poids de l'image du maire dans l'opinion comme la capacité de résistance du lobby local à toute réforme radicale resteront des freins suffisamment forts pour que cette évolution soit lente et chaotique.

R É S U M É

Le maire est d'abord en France une autorité administrative dont les prérogatives sont celles d'un agent de l'État avant d'être celles de l'exécutif d'une collectivité territoriale. L'organisation administrative de la commune lui permet de cumuler des pouvoirs étendus qui lui sont propres ou délégués, sans véritable contre-pouvoir pour les équilibrer.