

JEAN-MARIE BECET

*Dossier : le maire, statut et pouvoirs**

HISTORIQUE

Il y avait des maires sous l'Ancien Régime. Mais celui que nous connaissons, organe principal de chacune des 36 394 communes françaises, date de la loi du 14 décembre 1789 qui impose un régime d'administration municipale uniforme dans notre pays.

Elu par les citoyens actifs (1789), nommé par le pouvoir central (an VIII), à nouveau élu au suffrage universel (loi du 12 août 1876, petites communes ; loi du 28 mars 1882, toutes les villes, puis loi du 5 avril 1884), le maire ne connaît pourtant pas encore aujourd'hui de véritable statut.

Quelques éléments dispersés et disparates, ajoutés les uns aux autres, au cours de deux siècles, sans modifier fondamentalement l'image originelle du maire, notable bénévole, en tiennent lieu. Mais les changements sont proches...

Quant à ses pouvoirs, le maire a toujours porté plusieurs « casquettes » : celle d'organe actif de la commune, celle d'autorité de police municipale, celle de représentant de l'État. Le champ couvert par ces catégories a peut-être évolué, la nature des compétences est restée la même.

Exemple : le maire, autorité de police municipale

... *A la base*, les maires. Le réseau serré des communes, les compétences variées des maires assurent un encadrement très dense des populations. Dès la Constituante, fut aperçue cette réalité fondamentale de l'organisation municipale : « faire jouir les habitants d'une bonne po-

lice » (l. 14 décembre 1789), et très tôt furent détaillées les différentes tâches d'ordre public à cet échelon purement local (l. 24 août 1790) ; aussi, le maire s'affirmera-t-il de plus en plus comme le responsable naturel de la police, « chargé de l'exécution des mesures de sûreté

* Les textes imprimés sur deux colonnes sont des citations.

générale » (l. 18 juillet 1837, sur rapport Vivien). Jusque dans les campagnes les plus reculées, un mince personnage populaire symbolise la paix au village, conçue et réalisée sur place : le garde champêtre ; cet agent municipal, apparu dans le code rural du 28 septembre - 6 octobre 1791 qui simplifiait la

lourde organisation antérieure si variable d'un lieu à l'autre, demeurera le policier de base, au recrutement local (échec du projet de 1843 embrigadant les gardes champêtre sous l'autorité des préfets), nommé par le préfet à partir de 1852 mais sur proposition du maire.

Source : P. LEGENDRE, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, p. 251-252.

Par contre, le degré de liberté laissée au maire dans l'exercice de ses pouvoirs a varié considérablement, des origines à la véritable révolution juridique de 1982.

A) Statut

1. ÉLECTION. DURÉE DU MANDAT

Le maire est l'autorité principale de la commune. Il est normal, dès lors, qu'il soit élu par les conseillers municipaux, selon les modalités formelles déterminées par les articles L. 122-4 et L. 122-5 du code des communes.

L. 122-4. — Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

L. 122-5. — La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les

formes et délais prévus par l'article L. 121-10 ; la convocation contient la mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

Avant cette convocation, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.

En ce cas, il y a lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y est procédé dans le délai

d'un mois à dater de la dernière vacance. Toutefois, quand il y a lieu à l'élection d'un adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera

procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal.

CE 7 mars 1980

Election du maire de Brignoles

Sur l'élection du maire de Brignoles. — Cons. qu'il ressort du procès-verbal des opérations de vote auxquelles il a été procédé le 12 décembre 1978 pour l'élection du maire et des adjoints de la commune de Brignoles qu'au premier tour de scrutin, sur 23 votants, 15 bulletins blancs ou litigieux au sens de l'article L. 66 du code électoral ont été déposés et 8 suffrages seulement ont été exprimés valablement ; qu'il n'est pas établi, ni d'ailleurs soutenu que les énonciations de ce procès-verbal soient inexactes ; que, par suite, et alors même que les 15 bulletins blancs ou litigieux n'ont pas été annexés à ce procès-verbal en méconnaissance des dispositions de l'article L. 66 du code électoral, c'est à bon droit que le tribunal administratif, qui en l'absence de toute contestation, n'avait pas à rechercher les raisons pour lesquelles ces 15 bulletins n'avaient pas été pris en compte dans le dépouillement du scrutin a tenu pour établi ce chiffre de 15 bulletins nuls ;

Cons. qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code des communes : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative... » ; que la majorité absolue ainsi requise pour être élu maire au premier ou au deuxième tour de scrutin est la majorité des suffrages exprimés ; qu'il est constant que les huit suffrages qui ont été régulièrement exprimés au premier tour de scrutin l'ont été en faveur de M. Rose qui avait ainsi obtenu la majorité absolue ; que, par suite, c'est à tort qu'il a été procédé à un deuxième puis à un troisième tour de scrutin ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a annulé l'élection de M. Tirard intervenue au troisième tour de scrutin et a proclamé M. Rose élu maire de Brignoles.

Deux particularités relatives au fonctionnement du conseil municipal — et qui ne se retrouvent qu'à cette occasion — sont à remarquer : le conseil municipal doit être au complet pour élire le maire ; l'ordre du jour doit mentionner expressément cette élection (alors qu'il n'est pas nécessaire de joindre un ordre du jour aux autres convocations des conseillers municipaux).

(Incompatibilités.) Certaines fonctions sont incompatibles avec le

mandat de maire : agents des forêts. CE 21 décembre 1977, Elections municipales de Vonges ; agents des administrations financières ; CE 30 novembre 1977, Elections municipales de Bainchtun.

ART. L. 122-8 du code des communes

L. 122-8. — Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer même temporairement les fonctions, dans aucune des communes du département où ils sont affectés, les agents des administrations financières, à l'exception des gérants de débit de tabac, les trésoriers-payeurs

généraux, les receveurs particuliers des finances, les trésoriers principaux, les receveurs percepteurs et les percepteurs, les agents des forêts ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

Le maire ainsi élu est, en règle générale, *le chef de la liste arrivée en tête* lors des élections municipales. Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 28 juillet 1982 ne change pas cet état de choses. Son article 4, en effet, qui modifie l'article L. 262 du code électoral en fixant un nouveau mode de scrutin applicable aux communes de 3 500 habitants et plus, ne renie pas le principe majoritaire et ne fait que l'assortir de correctifs permettant aux listes minoritaires — à condition qu'elles recueillent au moins 5 % des suffrages exprimés — d'être représentées au sein du conseil municipal.

Art. L. 262. — Au premier tour de scrutin il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des

sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur, est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste

qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Cette situation de prépondérance accusée du maire peut, toutefois, ne pas se rencontrer dans les petites communes. L'impossibilité d'élire un maire constitue une cause non négligeable de dissolution du conseil municipal : 46 cas sur 245 entre 1959 et 1971 intéressant seulement des communes de moins de 2 500 habitants (cf. Y. Madiot, *La dissolution des conseils municipaux*, RDP, 1974, p. 385).

Durée et fin du mandat

En principe, le maire est élu pour toute la durée du mandat du conseil municipal (6 ans, sauf cas de dissolution) — art. L. 122-9 du code des communes. Toutefois, les fonctions de maire sont susceptibles de prendre fin prématurément en cas de décès, de démission (art. L. 122-10) ou encore de révocation. Cette dernière hypothèse surprend, dans le cadre de la politique actuelle de décentralisation.

La révocation

Puisque l'objectif déclaré du législateur de 1982 était d'assurer aux collectivités locales une réelle liberté dans le domaine de leurs compétences, en particulier par la suppression des mesures de tutelle sur leurs actes, on pouvait penser que les principales dispositions relatives à la « tutelle sur les personnes » seraient elles aussi abrogées. Les parlementaires ont pourtant considéré qu'il fallait garder la possibilité de pallier la négligence, l'incapacité ou le mauvais vouloir des élus communaux et tout spécialement du maire. Ils ont alors maintenu expressément en vigueur les sanctions qui pouvaient être édictées en vertu de l'article 122-15 du code, en modifiant seulement leurs modalités de mise en œuvre.

Art. 122-15. — Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté ministériel pour un temps qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret *en conseil des ministres*.

Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être

motivés. Le recours contentieux exercé contre eux est dispensé du ministère d'avocat.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoints pendant une année à dater du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux (*art. 21-X*).

L'application de la révocation, à la suite d'une suspension (prononcée par le représentant de l'Etat dans le département) pose parfois de délicats problèmes contentieux. La jurisprudence offre certaines illustrations intéressantes. Le maire doit être appelé à fournir des explications sur la totalité des griefs à lui reprochés (CE, 7 octobre 1977, Martineau). Mais, lorsque cette formalité — substantielle — est accomplie, l'autorité compétente jouit d'un pouvoir largement discrétionnaire pour prononcer la décision de révocation. L'arrêt d'Assemblée Wahnapo du 27 février 1981, rendu sur les conclusions contraires du commissaire du gouvernement Franc (*AJDA*, 1981, p. 476) le prouve à l'évidence.

M. Wahnapo, maire de Lifou, une des îles de l'archipel des Loyautés en Nouvelle-Calédonie, prononce un discours dont une partie constitue une profession de foi autonomiste, à l'occasion de la commémoration de l'armistice de 1918, cérémonie à caractère patriotique. Suspendu par décision du haut-commissaire, il est ensuite révoqué par décret du Premier ministre. Les faits reprochés au maire sont effectivement de nature à justifier une sanction : s'il n'y a pas « faute professionnelle » ou « manifestation flagrante d'incapacité » (causes principales des sanctions), si l'élu local doit jouir d'une totale liberté d'expression à condition de n'enfreindre aucune règle légale, il est certain que le législateur a entendu faire de la cérémonie officielle du 11 novembre une manifestation solennelle de l'unité nationale ; dès lors, M. Wahnapo, en méconnaissant les caractéristiques de cette cérémonie nationale, adopte un comportement de nature à justifier une sanction. Cependant, n'y a-t-il pas disproportion entre la sanction retenue : la révocation, et les faits incriminés — qui, d'ailleurs, n'ont eu qu'une influence très restreinte, à l'échelon local ? C'est ce que pense le commissaire du gouvernement Franc.

L'on sait que la « proportionnalité » est devenue une notion clef non seulement du droit administratif mais du droit tout court (cf. par exemple la décision du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1977 relative au texte de loi autorisant la fouille des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales. *JO*, 13 janvier 1977, p. 344). Introduit dans le droit disciplinaire par l'arrêt de section Lebon du 9 juin 1978 (*AJDA*, 1978, p. 573, concl. Genevois), le contrôle de l'adéquation de la sanction aux faits reprochés pouvait conduire, en transposant le raisonnement en la matière, à préconiser, en l'espèce, l'annulation du décret de révocation, la suspension apparaissant comme une mesure suffisante pour réprimer le comportement d'un maire élu sur une liste officiellement autonomiste, dans une commune à majorité mélanésienne. Or, sans se prononcer expressément sur ce point, le Conseil d'Etat rejette la requête en ces termes :

Considérant qu'en vertu de l'article L. 122-15 du code des communes la suspension par le haut-commissaire ne fait pas obstacle à ce que le Premier ministre prononce, par décret, la révocation de l'intéressé en se fondant sur les faits qui avaient motivé la suspension ;

Considérant enfin qu'il ressort

des pièces du dossier que les propos tenus publiquement par M. Wahnapo au cours de la cérémonie commémorative du 11 novembre 1918, en présence du représentant du gouvernement et des membres d'associations d'anciens combattants, étaient de nature, compte tenu de leur caractère outrancier et des cir-

constances de temps et de lieu, à justifier l'application des dispositions de l'article L. 122-15 du code des communes ; que les décisions attaquées ne sont entachées ni

d'inexactitude matérielle, ni d'erreur manifeste d'appréciation ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Il ne semble donc pas que la jurisprudence soit encore parfaitement fixée en la matière. Mais le pouvoir socialiste devrait être très circonspect dans l'application des dispositions de l'article L. 122-15, surtout dans les hypothèses où des aspects politiques se feraient jour.

2. SITUATION PERSONNELLE DU MAIRE

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et qui constitue la première étape de la décentralisation voulue par le gouvernement prévoit, en son article 1, § 2 : *Des lois détermineront... le mode d'élection et le statut des élus...* Bien des problèmes se posent, en effet, à l'heure actuelle, problèmes qui concernent au premier chef le maire. Ils ont donné lieu à un rapport de M. Marcel Debarge, sénateur socialiste, « sur le statut de l' élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs », rapport déposé le 22 janvier 1982, rendu public le 3 juin, qui lie, dès l'introduction, réforme du statut de l' élu et mise en œuvre de la décentralisation.

Un double constat s'impose. Les éléments dispersés et disparates qui tenaient lieu de statut de l' élu local, déjà inadaptés aux exigences de ce temps, comme de très nombreux élus, par-delà les formations politiques, avaient pu l'éprouver dans leur pratique quotidienne, notamment les élus de la dernière décennie, sont devenus, avec la mise en œuvre de la décentralisation, quasiment caducs.

L'élaboration d'un véritable et authentique statut de l' élu local, départemental et régional est donc devenue indispensable et urgente.

Le cumul des fonctions et mandats électifs s'inscrivait lui aussi

profondément dans la logique d'un Etat centralisateur.

La centralisation nourrissait le cumul excessif des fonctions et mandats électifs lequel, en retour, contribuait au renforcement du système. Une telle situation n'était pas sans induire, à l'évidence, des effets néfastes de plus en plus mal ressentis par de larges secteurs de l'opinion publique et par nombre d'élus eux-mêmes, au regard des exigences de fonctionnement d'une démocratie vivante et moderne.

Le problème de la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs doit être également appréhendé dans cette même perspective

de la décentralisation et des changements de comportement qu'elle implique.

Conçue afin de permettre aux élus d'assumer pleinement leurs fonctions et d'assurer l'harmonisation des différents pouvoirs de notre démocratie, la limitation du cumul des mandats constitue un des vo-

lets mêmes de la décentralisation.

Ces deux exigences, le statut de l'élu et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs, s'insèrent à la fois dans l'œuvre de décentralisation et dans l'esprit d'une « nouvelle citoyenneté » dont l'émergence doit transformer en profondeur la vie des Français.

Source : Rapport DEBARGE, p. 2 et 3.

Il faut, cependant, admettre que la question du cumul des mandats (V. M. Reydellet, *Le cumul des mandats*, RDP, 1979, p. 693 et s.) n'intéresse finalement qu'assez peu de maires. Elle s'exprime ainsi : ou le mandat de maire est important, surtout dans le cadre de la politique de décentralisation ; il demande que l'élu y consacre beaucoup de son temps ; il n'est alors pas possible de multiplier les mandats ; ou celui-ci n'est guère prenant mais alors la décentralisation est sans grand intérêt au niveau communal. D'où les propositions pour au moins limiter le nombre des mandats électifs. (Il est à noter que d'après le rapport précité, la seule fonction exécutive compatible avec celle de membre du gouvernement serait précisément celle de maire... Voir aussi la proposition de loi organique visant à interdire certains cumuls de mandats électifs présentée par le député J. L. Masson, n° 1036, Annexe au pv de la séance du 21 juillet 1982.)

Inversement, il y a unanimité pour reconnaître la nécessité pour tout élu de conserver son enracinement dans cette collectivité de base que forme la commune.

De même, un accord général se manifeste pour considérer qu'il convient, en ce qui concerne l'exercice de la fonction de maire, de prendre en considération les données démographiques et d'établir la distinction par exemple entre les respon-

sabilités et la charge de travail de maire d'une grande ville et celles de maire d'un petit bourg rural.

Un aspect fondamental doit être souligné : l'accent est à mettre plus encore sur les fonctions (président de Conseil général, président de Conseil régional, maire) que sur les mandats, car c'est le cumul de ces fonctions qui est le plus mal ressenti dans l'opinion publique.

Rapport DEBARGE, p. 49.

Pour la grande majorité des maires, les sujets en discussion sont différents : il s'agit de « transformer les conditions d'exercice de la fonction » sur les plans tant intellectuel

que matériel et aussi sur celui de la protection accordée (ce dernier sujet n'est pas traité dans le rapport Debarge). Cinq mots clefs résument la matière.

a) *Formation*

Elle devient fondamentale, si l'on veut que réussisse la Réforme.

Indiscutablement, la formation des élus locaux devient une nécessité pour répondre à la complexité croissante des affaires dont ils sont amenés à traiter.

Le besoin de formation qui, déjà, se faisait ressentir fortement, est appelé à connaître une extension considérable avec la décentralisation.

La formation des élus contribuera parallèlement à la suppression de la

tutelle administrative voulue par la loi de décentralisation, à effacer progressivement la tutelle de caractère « technocratique » qui trop souvent accompagnait cette dernière, et qui risquerait, sans une formation soutenue, de se poursuivre sous d'autres formes.

La nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, notamment sous l'angle de certaines responsabilités dans le domaine économique, justifie de surcroît, au niveau des élus, la mise en œuvre d'une formation appropriée.

Rapport DEBARGE, p. 14.

A l'heure actuelle, hormis quelques stages réalisés à l'initiative d'organisations d'élus, les réalisations sont faibles et leurs modalités peu avancées. Signalons qu'au sein de l'Université française vient de se créer un « Centre interuniversitaire d'Information et de Documentation des élus locaux » (CIFDEL, 14, rue Cujas, 75005 Paris) qui répond à certains des impératifs d'une telle formation. Le nouveau statut du maire devrait prévoir l'institution d'un congé-formation qui s'ajouterait au crédit d'heures pour l'exercice de ses responsabilités.

b) *Disponibilité*

Il ne paraît pas souhaitable, malgré ses responsabilités nouvelles, de *professionaliser* la fonction de maire. Trop de personnes qui veulent continuer d'exercer leur profession privée seraient écartées, les battus du suffrage universel se retrouveraient au chômage, ce pour un profit qui reste à démontrer, surtout pour les petites communes, les plus nombreuses (22 500 communes françaises environ ont une population inférieure à 500 habitants...). Toutefois, le système des autorisations d'absence actuellement en vigueur n'est plus suffisant pour permettre à un salarié de remplir son mandat dans de bonnes conditions.

La plupart ont mis en lumière les multiples difficultés et même les entraves que rencontrent les élus pour remplir correctement leur rôle, du fait d'une législation notoirement insuffisante et parfois bafouée. A cet égard, le secteur privé, en

général, peut être défini pour les titulaires d'un mandat électif comme un espace de moindre droit, voire de non-droit.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater la sous-représentation, parmi les maires

issus des dernières élections municipales, particulièrement accentuée et préoccupante, des salariés du secteur privé. On va de même jusqu'à constater que des élus relevant du secteur privé renoncent parfois

à poursuivre ou à renouveler un mandat électif en raison de l'accumulation d'obstacles matériels et moraux (pénalisation sur le plan financier, sur le plan de l'avancement et de la carrière).

Rapport DEBARGE, p. 41.

Le rapport Debarge préconise d'introduire dans la loi future un système de crédit d'heures dont le coût financier serait pris en charge par une caisse nationale de compensation alimentée par les collectivités locales.

Il faut également avoir à l'esprit que dans les communes de taille modeste et dépourvues de services importants, une fraction non négligeable de ce crédit d'heures ne manquera pas d'être consommée pour l'accomplissement de tâches purement administratives, mais en fait irremplaçables.

Ce crédit d'heures constituerait une enveloppe globale qui, bien évidemment, se substituerait aux diverses autorisations d'absence. D'un montant global minimum de 15 heures pour un conseiller municipal,

cette enveloppe devra être, en toute hypothèse, plus importante pour un maire adjoint, un maire, un conseiller général ou un conseiller régional.

Considéré comme temps de travail, et ne donnant donc pas lieu à remplacement, ce crédit d'heures serait rémunéré. Sa prise en charge financière serait assurée par une caisse nationale de compensation alimentée par des contributions obligatoires des collectivités locales proportionnellement à leur population et à leur structure fiscale.

Rapport DEBARGE, p. 44

N.-B. — Le même rapport propose, en faveur des maires des villes de plus de 10 000 habitants, la possibilité d'une option pour l'exercice à temps complet de leur mandat. Leur contrat de travail serait seulement suspendu pendant sa durée.

c) *Indemnités*

Il n'est pas convenable que ceux qui acceptent de consacrer du temps à leur fonction de maire en pâtissent financièrement. Sans toucher au principe posé par l'article L. 123-1 du code des communes, aux termes duquel *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites*, il faudrait revaloriser les indemnités de fonctions du maire.

Leur montant est déterminé aujourd'hui dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, par référence aux indices de traitement de la fonction publique, en fonction de l'importance de la population communale. A titre d'exemple, le point d'indice au 1^{er} janvier 1982

valant 196,90 F, le maire d'une commune de 15 000 à 30 000 habitants (indice 336) a droit à une indemnité de fonctions maximales de 66 158 F, soit 5 513 F par mois...

Depuis le 1^{er} janvier 1973, les maires sont affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC). Ce régime de retraite, peu satisfaisant (montant dérisoire de la pension), devrait, lui aussi, être sensiblement amélioré.

d) *Protection*

Les maires ont droit, dans l'exercice de leurs fonctions, à une protection à la fois pénale et civile. D'une part, ils bénéficient des dispositions relatives à la protection des fonctionnaires, notamment en cas de menaces, attaques ou diffamations, à condition qu'ils se trouvent dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, et sous la même réserve, les communes sont civilement responsables des accidents qu'ils subissent (art. L. 122-17). Il y a, ici aussi, assimilation des maires à des agents publics, puisque les dommages survenus dans l'exercice de leurs fonctions sont réparés automatiquement (sauf faute intentionnelle ou inexcusable, au sens des articles L. 466 et suivants du code de la Sécurité sociale). De plus, le juge apprécie largement la condition posée. Il suffit que l'intéressé déploie son activité au service de la commune pour être considéré « dans l'exercice de ses fonctions » (CE, 29 avril 1966, commune de Charmentray, *Rec.*, p. 295) ; enfin, l'accident de trajet est expressément intégré à l'accident de fonction par le juge administratif (CE, 17 mars 1967, commune de Saint Momelin c/Ryckelynck, *JCP*, 1967, n° 15, 142, note *PL*).

Considérant que le sieur Ryckelynck, qui était à l'époque maire de la commune de Saint-Momelin, a fait, le 5 février 1963, une chute sur la voie publique alors qu'il se rendait sur les lieux pour constater l'état d'un chemin communal que plusieurs habitants de la commune lui avaient présenté comme impraticable ; que cet accident est survenu alors que le sieur Ryckelynck, auquel il incombait, en sa qualité de maire, de veiller à la sûreté et à la commodité de la circulation sur les voies publiques, était dans l'exercice de ses fonctions ; que, par suite, en vertu de la disposition législative précitée, et nonobstant la cir-

constance qu'il se soit agi d'un accident de trajet, la commune est responsable à l'égard du sieur Ryckelynck des dommages résultant pour lui de l'accident en question ; — Considérant qu'aucun fait imputable au sieur Ryckelynck de nature à dégager ou à atténuer la responsabilité de la commune ne peut être relevé en l'espèce ; que, dans ces conditions, la commune de Saint-Momelin n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 24 octobre 1964, le tribunal administratif de Lille l'a reconnue responsable des conséquences dommageables de l'accident subi par le sieur Ryckelynck.

Le système de protection pêche toutefois sur un plan particulier : la mise en cause pénale du maire à l'occasion d'actes de fonction.

e) *Responsabilité*

On laissera de côté le problème de la responsabilité civile des maires en cas de faute personnelle pour n'envisager que celui de l'étendue de leur responsabilité pénale, fort mal résolu à l'heure actuelle.

On se rappelle la malheureuse affaire de Saint-Laurent-du-Pont et la condamnation pénale du maire (Cass. crim., 14 mars 1974, *GP*, 1974, p. 417), sur la base de l'article 319 du code pénal, pour non-accomplissement de ses devoirs de police générale et de police spéciale.

Attendu que, pour retenir à la charge de Perrin, maire de la commune, les délits d'imprudence dont il était prévenu, la Cour d'appel relève en premier lieu que le permis de construire n'avait été délivré en l'espèce par un arrêté du préfet que sous réserve de l'observation de prescriptions formelles destinées à assurer la sécurité des personnes et concernant notamment la disposition des issues et les moyens de défense contre l'incendie ; que le même permis était assorti de la condition que déclaration soit faite à la mairie de l'ouverture des travaux, puis de leur achèvement ; qu'enfin le maire était expressément chargé de l'exécution dudit arrêté ; qu'en second lieu, l'arrêt retient qu'en raison de la destination des locaux, la délivrance d'un tel permis de construire avait pour conséquence de rendre applicable le décret n. 54-856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ; que ce texte attribue spécialement certains pouvoirs de police au maire à qui il incombe notamment, en vertu de l'art. 30, de délivrer ou de refuser l'autorisation d'ouvrir de tels éta-

blissements, tandis qu'il est précisé dans l'art. 18 que « le maire assure sous sa responsabilité et en ce qui le concerne l'exécution des dispositions du présent décret » ; qu'en considération de ce qui précède, les juges d'appel constatent que le maire Perrin n'a accompli en l'espèce aucune des obligations qui résultaient pour lui, tant de l'arrêté accordant permis de construire que du décret précité ; qu'il ne s'est fait remettre par le gérant ni la déclaration d'ouverture, ni la déclaration d'achèvement des travaux ; qu'il n'a à aucun moment cherché à s'assurer de l'observation des règles de sécurité en effectuant ou faisant effectuer une visite des lieux qui aurait fait apparaître à cet égard la violation des prescriptions du permis de construire ; que, bien que l'autorisation d'ouverture de l'établissement dont la délivrance lui incombait, n'ait été accordée, ni même sollicitée, et qu'il n'ait pu dès lors ignorer le caractère illicite de l'exploitation, il a transmis avec avis favorable la demande par laquelle était réclamée l'autorisation de maintenir l'établissement ouvert pendant toute la nuit ; que, selon l'arrêt, ces manquements sont d'au-

tant moins excusables qu'au cours de la même année un premier incendie avait entièrement détruit le local situé dans la même commune où fonctionnait alors le même établissement ;

Attendu que ces considérations rapprochées de l'ensemble des constatations de l'arrêt, établissent sans ambiguïté que les multiples fautes de négligence et d'inobservation des règlements imputables au maire

Perrin ont été en relation certaine de cause à effet avec les morts et les blessures ; qu'ainsi se trouvent caractérisées en tous leurs éléments à la charge de ce prévenu les infractions non intentionnelles dont il a été déclaré coupable ; d'où il suit qu'abstraction faite de tout motif surabondant, la décision est à son égard justifiée ; que, dès lors, les moyens ne peuvent être accueillis.

L'émotion provoquée parmi les maires conduisit à l'élaboration et au vote d'un texte réformant le régime de leur mise en cause pénale, la loi du 18 juillet 1974, toujours en vigueur (*JO*, 1974, p. 7540, cf. J.-C. Maestre, La loi du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et le problème général de la responsabilité des maires, *AJDA*, 1975, p. 214 et s.). Cette loi accorde au maire un privilège de juridiction, mais ne leur consent aucune immunité pénale.

Si, dans l'exercice de ses fonctions, un maire commet un crime ou un délit (délict d'homicide et de blessures involontaires, par exemple), le Procureur de la République défère la requête à la chambre criminelle de la Cour de cassation qui désigne une chambre d'accusation d'une cour d'appel autre que celle du lieu où les faits incriminés se sont produits. Cette dernière décide s'il y a lieu à poursuivre et renvoie alors l'inculpé devant un tribunal correctionnel — ou une cour d'assises — géographiquement éloigné de sa commune. Il y a donc progrès, mais la loi ne règle pas le problème principal qui est celui de l'étendue de la responsabilité pénale des maires.

Il est contestable, en effet, que le maire puisse être pénalement responsable de ses fautes de service (parfois elles-mêmes dues à une mauvaise organisation de l'administration d'Etat...). Pour le moins, le délit non intentionnel commis dans l'exercice des fonctions ne devrait pouvoir donner lieu à poursuite si le maire a accompli toutes diligences normales compte tenu des moyens propres dont il dispose et des difficultés inhérentes aux missions qui lui sont confiées. Ces missions sont de plus en plus lourdes, de plus en plus diversifiées ; elles sont, aujourd'hui, accomplies beaucoup plus librement qu'auparavant : l'exercice de la tutelle pouvait éviter certaines bévues, éventuellement constitutives de délits. Le problème ci-dessus évoqué est donc, lui aussi, plus urgent à résoudre...

B) Pouvoirs

Art. L. 122-11. — « Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.

« Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. »

L'arrêté donnant délégation peut être retiré discrétionnairement. Le juge n'exerce, en la matière, qu'un contrôle minimum. Il n'accepterait pas de discuter au contentieux de l'argument selon lequel une divergence politique n'aurait aucun effet sur la bonne marche des affaires locales.

Les pouvoirs actuels du maire s'accroissent toujours de la classification traditionnelle en trois branches.

I. LE MAIRE, ORGANE ACTIF DE LA COMMUNE

Art. L. 122-19 § 1 du code des communes : « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal... »

Cette disposition est susceptible de donner une idée fautive des véritables rapports noués entre l'Assemblée communale et son président : elle semble, en effet, confiner le maire dans un simple rôle d'exécutant très surveillé. Or, ses compétences, dans ce cadre, débordent sensiblement la stricte exécution des délibérations. Au sein de la commune, le pouvoir obéit davantage à une logique présidentielle que parlementaire. Quant au contrôle exercé par le Commissaire de la République, il change de nature avec la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : il devient un simple contrôle *a posteriori* de la légalité.

a) Le champ des compétences

L'article L. 122-19, § 2 et suivants énumère les principaux domaines d'intervention du maire. en liaison avec l'assemblée délibérante.

ART. 122-19 du code des communes

Il est chargé :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;	2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;
	3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles L. 121-37 et L. 121-39 ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, sous le contrôle du conseil municipal, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté pris en vertu de l'article 393 du code rural, ainsi que des loups et sangliers remis sur le territoire ; de requérir, dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi n° 71-552 du 9 juillet 1971, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers ; de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal.

Il importe cependant de rappeler que le maire est le chef de l'équipe municipale — qu'il prépare, avec l'aide des services dont il dirige souvent l'activité, les projets de délibérations qu'il fait adopter au cours des réunions qu'il convoque et préside. D'autre part et surtout, en aval, le maire détient des pouvoirs qui n'ont parfois qu'un lien ténu avec l'exécution... Un seul exemple le prouvera. L'action communale implique l'existence de services publics communaux qui sont créés et dont le mode de gestion est choisi par le conseil municipal. Mais, ensuite, il appartient au maire de les organiser, puis de diriger leur activité (régies) ou de la contrôler (établissements publics communaux). Enfin, le maire est le chef du personnel communal. Une délibération est nécessaire pour créer ou supprimer un emploi, mais il est seul compétent pour nommer, sanctionner, révoquer, dans le respect du statut du personnel communal (prochainement statut du personnel territorial), les agents communaux.

De plus, dans un certain nombre de matières, dont certaines sont importantes, toute intervention *a priori* du conseil municipal peut être supprimée si ce dernier consent au maire une délégation, pour toute la durée de son mandat, à charge pour celui-ci de « rendre compte » lors de chacune des réunions obligatoires (une par trimestre) du conseil.

b) *Le contrôle des actes* du maire en tant qu'organe actif de la commune

Ce contrôle devrait être double, selon l'alinéa 1 de l'article L. 122-19.

1) Cependant, vis-à-vis du conseil municipal, le maire n'est nullement dans une situation subordonnée car la seule sanction à la disposition du conseil, à l'encontre du maire, consisterait à bloquer son action, en refu-

sant de voter les délibérations. Cela peut arriver mais il faut prendre garde de n'oublier que la majorité des conseillers municipaux ont leur sort politique lié à celui du maire...

Les conseillers municipaux bénéficient seulement d'un droit à l'information, dans les conditions fixées par le maire.

Ces conseillers ne peuvent exiger, par l'intermédiaire du représentant de l'Etat dans le département, l'exécution d'une délibération. Ceci est une affaire strictement communale. Aucune autorité extérieure ne saurait intervenir.

2) Le contrôle par le représentant de l'Etat dans le département. La loi du 2 mars 1982, modifiée, a totalement transformé la matière. Les distinctions anciennes sont caduques mais d'autres, plus subtiles mais importantes quant aux modalités d'exercice du « contrôle administratif », apparaissent qui ne concernent que les actes du maire (puisque les délibérations du conseil municipal forment un bloc unique).

Parmi ces derniers, il faut distinguer ceux qui, pour être exécutoires, sont soumis à l'obligation de transmission au commissaire de la République et ceux qui sont exécutoires dès leur publication ou notification. Le partage entre ces deux catégories n'ira probablement pas sans difficultés, malgré les précisions apportées par la circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes des autorités communales, départementales et régionales (JO, 23, p. 2354).

III. Les actes soumis à l'obligation de transmission.

La loi donne une énumération précise et limitative des actes soumis à l'obligation de transmission.

Les catégories d'actes concernés sont les suivantes :

— Les délibérations des assemblées locales ... ;

— Les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante ... ;

— Les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les articles L. 131-1 et suivants du code des communes ... ;

— Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines « qui relèvent de leur compétence

en application de la loi » ; sont ainsi visés les actes de portée générale pris par les exécutifs locaux dans l'exercice de leurs attributions.

Le législateur a voulu soumettre à l'obligation de transmission les actes qui se définissent par les trois caractéristiques suivantes : être généraux, impersonnels et permanents, c'est-à-dire les actes qui en pratique servent le plus souvent de base à de multiples décisions individuelles, par exemple les actes relatifs aux conditions d'utilisation des services ou du domaine.

— Les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Sont concernés les marchés des collectivités locales, lesquels demeurent soumis au code des mar-

chés, les contrats passés pour la réalisation des emprunts et les conventions par lesquelles les collectivités locales concèdent ou afferment leurs services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Sont soumis à l'obligation de transmission non seulement les conventions initiales mais également le ou les avenants intervenant ultérieurement. Qu'il s'agisse d'un marché ou de l'une ou l'autre des conventions visées ci-dessus, le dossier qui doit être transmis au représentant de l'Etat doit comporter l'ensemble des éléments permettant d'apprécier la légalité du marché ou de la convention,

— Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents.

Outre les délibérations ou les mesures à caractère réglementaire, les

quatre catégories d'actes individuels qui viennent d'être indiquées doivent être transmises au représentant de l'Etat, en ce qui concerne les personnels des collectivités locales et la gestion de ceux-ci.

La liste des sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline résulte soit des dispositions générales, soit des dispositions particulières applicables à la catégorie d'agents en cause. Ainsi, en vertu de l'article L. 414-22 du code des communes, seuls l'avertissement ou le rappel à l'ordre, le blâme avec inscription au dossier et la mise à pied jusqu'à un maximum de cinq jours ne doivent pas faire l'objet d'un avis du conseil de discipline, et ne sont donc pas soumis à l'obligation de transmission.

Telles sont les différentes catégories d'actes qui doivent vous être transmis.

La preuve de la transmission *peut être apportée par tout moyen*. C'est le maire qui, sous sa propre responsabilité, atteste de l'exécution de toutes les formalités.

Art. 2 de la loi du 2 mars 1982 rectifiée

« ...

« Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

« La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat

dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire de ces actes. »

Le contrôle administratif exercé par le commissaire de la République comporte deux prérogatives principales.

— Porter une appréciation sur la légalité — et seulement la légalité — des actes qui lui sont soumis ;

— Saisir éventuellement le tribunal administratif selon les modalités fixées par la loi. Mais, quant à ce second point, la classification précédente joue, compliquée par l'intervention d'une 3^e catégorie : celle des actes transmis par une personne lésée.

a) Les actes soumis à transmission — et considérés illégaux par le représentant de l'Etat — sont déférés au tribunal administratif dans les deux mois de leur transmission ; le recours peut être assorti d'une demande de sursis à l'exécution qui sera examinée suivant des règles différentes de celles qui s'appliquent aux simples particuliers et selon une procédure d'urgence si l'acte attaqué est de nature à *compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle*.

b) Les actes communiqués au commissaire de la République par une personne lésée. Ils sont soumis au même contrôle selon les mêmes modalités, s'il s'agit d'actes déjà astreints à l'obligation de transmission. Mais les pouvoirs du représentant de l'Etat sont identiques à l'égard d'un acte non soumis à cette obligation ; le commissaire de la République bénéficie, dans ce dernier cas, d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour exercer ses prérogatives.

c) Les actes non soumis à l'obligation de transmission. Pour eux, il n'y a rien de changé. Ils sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle s'ils sont connus d'une manière ou d'une autre par le commissaire de la République. Mais le droit commun s'applique intégralement. Le délai de deux mois part de la date de publication de l'acte (il est constamment ouvert s'il n'y a pas publication). Les procédures particulières concernant la demande de sursis à l'exécution ne s'appliquent pas.

2. LE MAIRE, AUTORITÉ DE POLICE MUNICIPALE

Art. L. 131-1 du code des communes :

« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant

de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. »

Dans ce cadre, le maire agit en qualité d' élu local — mais indépendamment du conseil municipal. Par contre, le contrôle exercé par le commissaire de la République s'enrichit, en la matière, de certains modes spécifiques hérités du droit antérieur.

a) *Le champ des compétences*

L'article L. 131-2 du code détaille les chapitres les plus importants des polices municipale (dans l'agglomération communale) et rurale (dans la partie rurale de la commune), qui ont pour objectifs, selon la formule bien connue *le bon ordre, la sûreté, la sécurité, la salubrité publiques*. De multiples domaines sont concernés, dans lesquels le maire peut intervenir par la voie d'arrêtés permanents ou temporaires, généraux ou individuels, sans en référer au conseil municipal.

ART. L. 131-2 du code des communes

L. 131-2. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salu-

brité des comestibles exposés en vente ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

9° Le soin de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

Dans l'emprise des aérodromes, les pouvoirs impartis au maire par l'art. L. 131-2 sont, pour la police des aérodromes et des installations aéronautiques, exercés par le préfet : C. aviation civile, art. L. 213-2 (L. n° 73-10 du 4 janvier 1973 ; D. et B. L. D. 1973.70).

Il existe deux correctifs à ce pouvoir de police générale détenu par le maire.

— Dans les communes où la police est étatisée (en général, les villes de plus de 10 000 habitants et certaines communes moins importantes, comprises dans certaines grandes agglomérations, le maire partage ses pouvoirs avec le représentant de l'État dans le Département selon les règles posées par l'article L. 132-8.

« Dans les communes mentionnées à l'article précédent, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations aux 1^o, 4^o, 5^o, 6^o, 7^o, 8^o de l'article L. 131-2.

« Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. »

— L'article 34, III, 1 de la loi du 2 mars 1982 énonce explicitement le principe selon lequel : « Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. »

Cet article étend le champ d'application des dispositions de l'article L. 131-13-1 et 3 du code des communes. Le maire est alors tenu de respecter les arrêtés de police pris par le commissaire de la République ; il peut cependant les aggraver.

b) *Le contrôle des arrêtés de police du maire :*

- le maire agit indépendamment du conseil municipal lorsqu'il prend un tel arrêté,
- les attributions du maire en matière de police s'exercent « sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département » et non plus « sous la surveillance de l'administration centrale », termes qui pouvaient sembler particulièrement ambigus et qui jetaient un doute sur la véritable nature juridique de la police dite municipale. Les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police sont obligatoirement soumises à l'obligation de transmission. C'est en ce domaine que le commissaire de la République aura probablement l'occasion d'exercer la prérogative qu'il détient d'assortir son éventuel recours d'une demande de sursis à l'exécution jugée selon la procédure d'urgence.

Mais, en cette matière, le contrôle administratif est plus étendu qu'ailleurs. Le législateur de 1982 maintient, en effet, expressément en vigueur l'article L. 131-13-2 du code des communes qui permet au commissaire de la République de se substituer au maire — après mise en demeure restée sans résultat. Les Parlementaires estiment que c'est là le seul moyen d'éviter la carence des édiles locaux, lorsque la situation exige l'action : la

Réforme de décentralisation autorise le maire à agir librement ; elle ne peut aboutir à la paralysie dans un tel domaine.

Quant au juge administratif, saisi par le représentant de l'Etat dans le département ou un simple particulier, il maintiendra sa jurisprudence traditionnelle, selon laquelle la mesure de police doit être nécessaire, efficace et proportionnelle à la menace de troubles.

CONSIDÉRANT que, par l'arrêté attaqué en date du 9 juillet 1973, le maire de Ramatuelle a interdit la vente ambulante, ainsi que le stationnement des véhicules aménagés pour la vente ambulante sur les plages de la commune et aux abords immédiats de la plage de Pampelonne pendant la saison balnéaire ; qu'il ressort des pièces du dossier, qu'eu égard à l'affluence exceptionnelle des touristes dans la commune pendant la saison estivale, à l'encombrement qui en résulte sur les plages, et aux atteintes à l'hygiène publique qui en sont la conséquence, compte tenu notamment des conditions climatiques, de la nature des produits vendus et des procédés utilisés par les vendeurs, le stationnement des véhicules destinés à la vente ambulante et la pratique de cette vente sur les plages présentaient tant pour la tranquillité et l'ordre publics que pour la salubrité publique des dangers de nature à justifier l'interdiction édic-

tée ; qu'ainsi le maire de Ramatuelle, qui tenait de l'article 97 du code de l'administration communale le pouvoir de prévenir les troubles à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publics sur l'ensemble du territoire communal et en particulier sur le domaine public maritime, a pu légalement, dans les circonstances de l'espèce, restreindre sur les plages de la commune l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie par la décision attaquée ; qu'en revanche les inconvénients présentés par la vente et le colportage aux abords de la plage de Pampelonne ne présentaient pas un caractère de gravité suffisant pour justifier en ces lieux une interdiction générale, qui a d'ailleurs été abrogée par un arrêté du 8 août 1973 ; que par suite l'article 7 de l'arrêté municipal du 9 juillet 1973 est entaché d'illégalité en tant qu'il édicte une telle interdiction et doit être annulé sur ce point.

CE, 14 mars 1979, AUCLAIR, *Rec.*, p. 112.

3. LE MAIRE, AGENT DE L'ETAT DANS LA COMMUNE

Art. L. 122-23 du code des communes : « Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département :

« 1) De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

« 2) De l'exécution des mesures de sûreté générale,

« 3) De fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. »

Dans ce cadre, le maire agit au titre de la déconcentration administrative. Il ne s'agit pas d'affaires locales mais d'affaires d'Etat, présentant un intérêt direct pour les habitants de la commune. Le maire est alors tenu d'exécuter les ordres reçus du représentant de l'Etat dans le département (ou de l'autorité judiciaire, selon les pouvoirs exercés).

a) *Le champ des compétences*

Certaines compétences du maire relèvent des services judiciaires, d'autres de l'administration proprement dite.

Les premières concernent les objets suivants :

- le maire est officier d'état civil,
- le maire est officier de police judiciaire (art. 16 du code de procédure pénale).

Sous l'autorité du procureur de la République, « les officiers de police judiciaire ont pouvoir de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves, et d'en rechercher les auteurs tant qu'une

information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, ils exécutent les délégations des juridictions d'instruction et défèrent à leurs réquisitions » (art. 14 CPP).

En fait, les maires exercent rarement ces attributions :

- le maire est chargé de l'établissement de la liste préparatoire communale pour le recrutement des jurés des cours d'assises (loi du 28-7-1978).

Les secondes concernent les objets suivants :

- le maire procède à la publication des lois et règlements ;
- le maire participe à la révision des listes électorales, organise le vote, préside le bureau de vote, proclame les résultats et rédige les procès-verbaux des opérations ;
- le maire légalise les signatures et délivre de nombreux certificats ;
- le maire participe au recrutement militaire en établissant les listes communales de recensement ;
- le maire participe à l'exercice du pouvoir de réquisition en répartissant les charges de la commune ;
- le maire délivre les permis de chasse ;
- le maire délivre les permis de construire.

C'est sur ce dernier point que la future loi sur la répartition des compétences est susceptible de modifier l'actuelle répartition des matières. La section 1^{re} du titre II du projet transfère à la commune l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme. Ses articles 31 et suivants, en particulier, donnent aux maires des communes ayant approuvé un plan d'occupation des sols le pouvoir d'instruire et de délivrer, au nom

de la commune, les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol.

Déjà, dans les communes rurales, surtout, la délivrance du permis de construire constitue une affaire locale majeure. La réforme aura donc un impact considérable et contribuera à renforcer encore la position du maire, puisque cet acte important appartiendra en propre à celui-ci.

*Art. 31 et s. du projet de loi
relatif à la répartition des compétences entre les communes
les départements, les régions et l'Etat*

ART. 31. — Dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune. Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, elle peut, en accord avec cet établissement, lui confier cette compétence, qui est alors exercée par le président de l'établissement public, au nom de l'établissement.

Le transfert de compétence au maire agissant au nom de la commune est définitif.

ART. 34. — Sont délivrés dans les conditions prévues par les articles 31 et 32 : les autorisations de création d'un lotissement ; les permis de démolir ; les autorisations de clôture ; les autorisations d'installations et de travaux divers ; les autorisations relatives au camping et au stationnement des caravanes ; les autorisations de coupe et d'abatage d'arbres prises en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ; les certificats d'urbanisme ; les certificats de conformité.

Les dispositions de l'article 33 sont applicables aux autorisations visées au premier alinéa ci-dessus.

b) *Le contrôle sur les décisions prises par le maire en qualité de représentant de l'Etat*

— le maire agit indépendamment du conseil municipal ;

— ces décisions ne sont en aucune façon soumises aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

Circulaire du 22 juillet 1982, précitée

I. — LES CONDITIONS
DANS LESQUELLES LES ACTES
DES AUTORITÉS LOCALES
SONT EXÉCUTOIRES

Avant d'examiner les nouvelles règles définies à cet égard par le législateur, il convient de préciser que celui-ci a expressément écarté

du champ d'application des règles de contrôle de légalité les actes suivants, qui demeurent soumis aux règles qui leur sont propres (art. 2-IV et 45-IV de la loi du 2 mars 1982 modifiée, 7-IV de la loi du 5 juillet 1972 modifiée et 18-IV de la loi du 6 mai 1976 modifiée).

Il s'agit, en premier lieu, des

actes pris par les autorités locales au nom de l'Etat.

Sont concernés tous les actes pris au nom de l'Etat, quel que soit le domaine considéré (état civil, attributions en matière électorale, attributions en matière d'urbanisme présentement exercées au nom de l'Etat, mesures de sûreté générale...).

Il s'ensuit que, lorsque les autorités locales, et notamment les maires, agissent comme agent de l'Etat, ces actes restent soumis aux dispositions qui leur étaient jusqu'alors applicables, qu'il s'agisse des modalités de préparation, d'instruction et de mise en œuvre desdits actes ou qu'il s'agisse des règles de contrôle, en principe hiérarchique, applicables à ces actes.

En conséquence, ces actes ne sont

pas soumis aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 modifiée : leur caractère exécutoire n'est pas subordonné à leur transmission au représentant de l'Etat mais dépend des dispositions particulières applicables aux actes en cause. Par ailleurs, ces actes ne relèvent pas des règles de contrôle prévues par la loi « droits et libertés » : ainsi les actes du maire pris à ce titre continuent de relever, d'une part, des dispositions générales applicables à tous les actes du maire agissant au nom de l'Etat (en particulier l'article L. 122-14 du Code des communes) et, d'autre part, des dispositions particulières applicables à chacune des catégories des actes en cause (état civil, opérations électorales, autorisations en matière d'urbanisme...).

Le maire agit sous l'autorité de l'administration supérieure qui dispose de l'ensemble des compétences attachées au pouvoir hiérarchique (pouvoir d'instruction, d'annulation, de réformation). De plus, l'article 122-14 du code des communes (modifié par l'art. 21-III et IX de la loi du 2 mars 1982) confirme le pouvoir général de substitution du commissaire de la République.

« Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui sont prescrits par la loi, le repré-

sentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial. »

Jean-Marie BECET. — *File : the mayor, his legal status and power.*

The mayor is the leading individual of his municipality. His legal status, which is now undergoing change, does not sufficiently reflect this. As the operational governmental instrument of the municipality, the mayor exercises more and more important duties with an ever increasing degree of freedom ; particularly within the context of the decentralization reform begun in 1982.

RÉSUMÉ. — *Le maire est le premier « personnage » de la commune. Son statut — en voie de modification — n'en tient pas encore suffisamment compte. Organe actif de la commune, autorité de police municipale, représentant de l'Etat dans la commune, le maire exerce des responsabilités de plus en plus lourdes, avec un degré de liberté toujours croissant, surtout dans le cadre de la Réforme de Décentralisation amorcée en 1982.*