

Le déontologue de la ville de Strasbourg

Avis n° 1/2024

Concernant les conditions de modification des délégations de fonctions consenties aux adjoints (CGCT, art. L. 2122-18)

1. Un conseiller municipal a saisi le déontologue à propos des conditions dans lesquelles la maire peut déléguer certaines de ses compétences à des adjoints ou à d'autres conseillers municipaux sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

L'élu auteur de la saisine pointait plus particulièrement les conditions dans lesquelles une compétence spécifique avait été retirée du périmètre des compétences initialement déléguées à l'un des adjoints. Il importe, pour la bonne compréhension de l'avis, de souligner que l'adjoint concerné, qui n'est pas l'auteur de la saisine du déontologue, a déclaré lors de son entretien avec celui-ci avoir lui-même sollicité cette réduction de ses attributions, dans la mesure où il estimait être allé au bout de la mission spécifique qui lui avait été initialement confiée.

2. L'élu auteur de la saisine dénonce pour sa part « l'opacité » dans laquelle cette modification de la délégation a été, selon lui, effectuée. Il s'étonne d'abord que celle-ci ait été portée à sa connaissance de façon informelle (« dans les couloirs »). Il souligne ensuite que, selon la jurisprudence administrative, l'abrogation d'une délégation de compétence consentie à un adjoint ne doit pas être motivée par des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale ; s'il n'allègue pas que de tels motifs aient existé en l'espèce, il regrette en revanche que la maire n'ait pas donné suite à ses demandes tendant à ce que soient explicitées de façon claire et précise les raisons qui ont conduit à la réduction du champ des attributions de l'adjoint concerné, et invoque, à ce titre, les principes de respect et de transparence garantis par l'article 1^{er} de la charte de déontologie du conseil municipal.
3. Le grief tenant aux conditions dans lesquelles la décision en cause a été portée à la connaissance du conseil municipal doit être écarté. D'une part, la décision d'un maire de déléguer une fonction à un adjoint sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, comme celle de modifier ou d'abroger une telle délégation, relève de la compétence exclusive du maire et n'a donc pas à être débattue en conseil municipal, ni à faire l'objet d'une information particulière devant celui-ci. D'autre part, une telle décision, qui revêt une nature réglementaire (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858*), ne peut entrer en vigueur sans avoir été publiée ; or il est constant qu'une telle publication a bien été effectuée en l'espèce, les arrêtés portant délégation de compétence étant d'ailleurs rendus accessibles depuis les pages de présentation des adjoints du site internet institutionnel de la ville.
4. Quant aux motifs qui ont présidé à cette décision et à leur absence d'explicitation, il importe, tout d'abord, de souligner le caractère discrétionnaire que la loi française confère à une telle décision. En effet, l'exécutif municipal n'a pas, en droit français, de caractère collégial : selon l'article L. 2122-18 du code général des collectivités

territoriales, « le maire est seul chargé de l'administration » communale, même s'« il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints ». C'est pourquoi la désignation d'un adjoint par le conseil municipal n'entraîne, à elle seule, la dévolution d'aucune autre attribution que celle d'officier d'état civil, exercée au nom de l'État. En ce qui concerne les compétences communales, un adjoint n'a d'autres compétences que celles dont le maire a bien voulu lui confier l'exercice, et dont celui-ci demeure responsable, tant vis-à-vis des citoyens que de la justice.

5. Le fait que le maire demeure ainsi responsable des fonctions qu'il délègue à ses adjoints explique la grande marge de manœuvre qui lui est laissée par la jurisprudence administrative pour accorder, modifier ou abroger de telles délégations. En raison de leur caractère réglementaire, ces délégations ne créent jamais de droits acquis au profit des adjoints qui en bénéficient, et peuvent donc être abrogées à tout moment. Pour la même raison, le Conseil d'État a jugé qu'une décision d'un maire de modifier ou d'abroger une délégation à l'un de ses adjoints ne fait pas partie des décisions qui doivent faire l'objet d'une procédure contradictoire ou être motivées en vertu du code des relations entre le public et l'administration (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858*). Enfin, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une telle décision, le juge administratif n'effectue qu'un contrôle très restreint de sa motivation : il se refuse à en apprécier les motifs et ne prononce de censure que lorsque l'instruction met en évidence que la décision a été guidée par des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale (*CE, 20 mars 1996, n° 137847 ; CE, 25 oct. 1996, n° 170151*).
6. De ce qui précède il résulte, dans le cas faisant l'objet du présent avis, qu'au regard des règles législatives et jurisprudentielles applicables, la maire n'était nullement tenue de motiver sa décision de réduire le champ des fonctions initialement déléguées à son adjoint, ni de donner suite aux demandes tendant à ce que les motifs en soient explicités. Par ailleurs, aucun élément porté à la connaissance du déontologue ne permet de supposer que des considérations étrangères à la bonne marche de l'administration communale aient pu guider cette décision en l'espèce.
7. Au-delà des règles nationales, il y a lieu de prendre également en compte les principes énoncés par la charte de déontologie du conseil municipal et, plus particulièrement, le principe de transparence évoqué par l'article 1^{er} de celle-ci.
8. La question de savoir si ce principe de transparence justifie de donner à l'exigence de motivation des décisions un champ d'application plus étendu que celui défini par la loi¹ mérite d'être posée. Comme le précise l'article 1^{er} de la charte, les conseillers municipaux doivent « agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat » afin de garantir que « l'intérêt public et le bien commun » prévalent dans les fonctions qu'ils exercent et les décisions qu'ils prennent. Il est évident que la motivation des décisions, c'est-à-dire l'énoncé des « considérations de droit et de fait » qui les justifient (CRPA, art. L. 211-5), est l'un des moyens de garantir cette transparence. Il paraît cependant difficile d'en inférer une exigence de motivation qui s'étende à toutes les décisions.

¹ Qui inclut, notamment, les décisions individuelles défavorables limitativement énumérées par l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

9. On peut d'abord rappeler qu'un principe général de motivation des décisions administratives n'a jamais été consacré par la jurisprudence (*CE, sect., 26 janv. 1973, Lang ; Cons. constit., 27 nov. 2001, n° 2001-451 DC*), qui laisse ainsi au législateur et au pouvoir réglementaire le soin de décider discrétionnairement des cas dans lesquels cette obligation s'impose. Pour cette raison, il nous semble qu'une norme étendant le champ d'application de la motivation obligatoire à de nouvelles catégories de décisions devrait être explicite, et qu'il est par conséquent difficile d'interpréter l'article 1^{er} de la charte comme procédant implicitement à une telle extension. Du reste, il existe d'autres moyens d'assurer la transparence des décisions, comme la publicité donnée au débat politique et les mécanismes permettant d'associer les citoyens au processus de prise de décision, à l'instar de ceux prévus par le pacte pour la démocratie à Strasbourg.
10. Au demeurant, un tel principe général, s'il eût été consacré, comporterait nécessairement certaines exceptions. Il convient, à ce titre, de souligner que le principe de transparence énoncé par l'article 1^{er} de la charte de déontologie s'inscrit dans le cadre des rapports entre les élus et les citoyens. Or les éléments développés dans les paragraphes 4 et 5 ci-dessus montrent que les délégations de fonctions consenties, modifiées ou abrogées par le maire sur le fondement de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales ne s'inscrivent pas directement dans ce rapport, mais relèvent de l'organisation interne de l'administration communale. Comme le Conseil d'État l'indique, une telle décision « a pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales » (*CE, avis, 27 janv. 2017, n° 404858 : JurisData n° 2017-001308*). Il en découle qu'une délégation de fonction n'est pas soumise au même degré de transparence que celui qui s'impose dans l'exercice des fonctions déléguées. Plus particulièrement, le fait que le maire soit seul responsable de l'exécutif communal justifie le caractère *intuitu personae* de ces délégations, que le maire doit pouvoir abroger ou modifier sans avoir à en communiquer les motifs.
11. Nous concluons donc de cet examen qu'en ne motivant pas sa décision de soustraire une fonction particulière du champ de la délégation de compétence initialement accordée à l'un de ses adjoints, et en ne donnant pas suite aux demandes d'explication émanant d'un conseiller municipal, la maire n'a enfreint ni les règles nationales qui régissent les délégations de fonctions fondées sur l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, ni l'article 1^{er} de la charte de déontologie du conseil municipal.

Le présent avis sera communiqué à l'élu auteur de la saisine, à Mme la maire de Strasbourg ainsi qu'à l'adjoint concerné et sera publié sur le site internet de la Ville de Strasbourg.

A Strasbourg, le 15 juillet 2024.