

AJDA 2004 p. 1637


Le pouvoir disciplinaire sur les maires

Bertrand **Seiller**, Professeur à l'université Paris II

L'essentiel

L'affaire de la suspension du maire de Bègles a rappelé l'existence de divers pouvoirs du gouvernement à l'égard des organes des collectivités locales. Quelque peu négligés depuis les lois de décentralisation dont ils paraissent contredire les principes, ils révèlent l'existence d'un pouvoir disciplinaire général des autorités étatiques à soumettre à un contrôle juridictionnel accru.

L'arrêté du 15 juin 2004 du ministre de l'Intérieur suspendant de ses fonctions le maire de Bègles pour un mois illustre un aspect méconnu de l'organisation décentralisée de la République française. Le code général des collectivités territoriales contient, en effet, parmi les dispositions législatives et réglementaires définissant le statut des collectivités décentralisées, divers mécanismes conférant à certaines autorités étatiques des pouvoirs sur les organes de ces collectivités.

L'organe délibérant d'une commune (art. L. 2121-6), d'un département (art. L. 3121-5) ou d'une région (art. L. 4132-3) peut être dissous par un décret motivé en conseil des ministres. Il en va ainsi lorsque le fonctionnement du conseil général ou régional « se révèle impossible ». Malgré le silence de l'article L. 2121-6 quant aux motifs de dissolution d'un conseil municipal, la pratique en est pareillement limitée aux hypothèses dans lesquelles les dissensions internes au conseil entravent l'administration de la commune (CE 19 janvier 1990, *Mme Bodin*, Lebon p. 605, AJDA 1990, p. 93, chron. E. Honorat et E. Baptiste ). Ce premier type de mesures tend évidemment à assurer la continuité de l'action publique au niveau local.

Un deuxième type de mesures vise les membres de l'organe délibérant qui, individuellement, sont susceptibles d'être démis de leur mandat en raison de leur situation irrégulière au regard du droit électoral. Cela se produit lorsqu'ils se trouvent, postérieurement à leur élection, dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité. Le code électoral confie alors au représentant de l'Etat dans le département ou la région le soin de les déclarer démissionnaires d'office (art. L. 236 et 239 pour les conseillers municipaux, art. L. 205 et 210 pour les conseillers généraux, art. L. 341 et 344 pour les conseillers régionaux).

Un troisième type de mesures permet de sanctionner certains élus locaux ayant manqué aux obligations de leur charge. Cela concerne d'abord et encore tout membre de l'organe délibérant qui, « sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois », ce qui inclut, notamment, des absences répétées aux séances du conseil (CE 6 novembre 1985, *Maire de Viry-Châtillon*, Lebon p. 311 ; RFDA 1986, p. 388, concl. Latournerie). L'élu est alors déclaré démissionnaire par le tribunal administratif (conseiller municipal : art. L. 2121-5 ; conseiller général : art. L. 3121-4) ou le Conseil d'Etat (conseiller régional : art. L. 4132-2-1) statuant en la forme juridictionnelle.

Ce troisième type de mesures est complété par diverses dispositions propres aux maires et à leurs adjoints et qui doivent être combinées avec les précédentes (CE 13 décembre 1972, *Giacomini*, Lebon p. 796). Issues de la loi municipale du 21 mars 1831, reprises dans celle du 4 avril 1884, elles n'ont pas leur pendant à l'égard des présidents des conseils généraux et des présidents des conseils régionaux. L'absence de semblables mécanismes de sanction à

l'égard de ces récents titulaires du pouvoir exécutif au sein des collectivités départementales et régionales ne manque pas de surprendre. Elle s'explique toutefois aisément : il a paru, semble-t-il, difficile de proclamer la suppression de la tutelle sur les collectivités locales et d'étendre simultanément à de nouveaux organes locaux les pouvoirs de sanction individuelle dévolus aux autorités étatiques.

Car de tels pouvoirs ne s'accordent pas avec la consécration de la décentralisation. Qu'on en juge : « Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres. [...] La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux » (art. L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales). Bien que la suspension ou la révocation prononcée ne démette pas l'intéressé de son mandat de conseiller municipal, elle lui interdit temporairement d'exercer toute fonction exécutive. Compte tenu de l'importance de l'exécutif dans le fonctionnement de l'administration communale, le pouvoir de sanction ainsi reconnu aux autorités étatiques nationales n'est mis en oeuvre que de manière exceptionnelle. Une recherche au Journal officiel montre que, depuis 1990, aucune révocation n'a été décidée et que 18 suspensions seulement ont été prononcées, toutes postérieures à 1998.

L'article L. 2122-16 n'imposant qu'une durée maximale d'un mois, le ministre de l'Intérieur est autorisé à adapter la suspension à la gravité des « faits reprochés ». S'il est arrivé autrefois qu'une suspension soit symboliquement décidée pour trois jours (CE 7 mai 1952, *Urrutiaguer*, Lebon p. 226), la pratique récente fait désormais apparaître une alternative entre huit jours (arrêtés du 27 septembre 2002, JO 19 octobre 2002, p. 13778) et un mois.

Telle est précisément la durée de la suspension infligée au maire de Bègles pour avoir célébré un mariage entre deux homosexuels, malgré l'interdiction qui lui en avait été faite par le procureur de la République et la mise en garde solennelle du Premier ministre lors d'une séance à l'Assemblée nationale.

Cette étude n'a pas pour objet de discuter du caractère fautif ou non d'un tel comportement d'un maire dans l'exercice de ses fonctions d'officier d'état civil. Sans même évoquer la dimension électoraliste de ce « coup » politique, il suffit de constater que, si elle se pose, la question du mariage entre deux personnes du même sexe relève de la compétence du Parlement et qu'elle ne saurait évidemment être abandonnée à l'éventuelle complaisance d'élus en mal de publicité. Quant à l'argument selon lequel le législateur s'est précisément déjà prononcé puisque le code civil n'interdirait ni explicitement ni même implicitement la célébration d'un tel mariage, il repose sur une conception pour le moins curieuse du principe libéral en vertu duquel tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Comme cela a pu être souligné avec dérision, le code civil n'interdit pas non plus d'épouser son animal de compagnie ou un pot de géranium... L'étude des rares expériences étrangères menée très récemment par les services du Sénat démontre que la tendance en la matière est plutôt à l'aménagement de partenariats, certes plus proches du mariage que le pacte civil de solidarité (Sénat, *Le mariage homosexuel*, Série Législation comparée, n° 134, juin 2004).

L'arrêté du ministre de l'Intérieur tel que publié au Journal officiel n'est pas motivé. Le communiqué diffusé contient néanmoins des éléments qui trahissent une certaine gêne du ministre à user du pouvoir que lui confère l'article L. 2122-16. La suspension prononcée dans cette affaire est, en effet, explicitement fondée sur le fait que, « lorsqu'il exerce les fonctions d'officier d'état civil, le maire agit [...] au nom de l'Etat et non de la commune. En matière de mariage, il est placé sous l'autorité du procureur de la République ». Le communiqué ajoute que « le maire de Bègles était donc tenu de respecter les instructions qui lui avaient été adressées par le procureur » et estime qu'en « décidant de ne pas respecter la loi, alors qu'elle lui avait été rappelée à plusieurs reprises, et en donnant une publicité très grande à la cérémonie qu'il présidait le maire de Bègles a volontairement aggravé la faute qu'il commettait ».

La référence ainsi faite à l'exercice d'une fonction étatique par le maire pour justifier la suspension prononcée laisse croire qu'elle n'aurait pu l'être si le comportement fautif avait résulté de l'accomplissement de compétences décentralisées. En d'autres termes, l'arrêté semble réduire le pouvoir de suspension ou de révocation aux hypothèses dans lesquelles un maire agit en tant qu'autorité étatique. Il ne serait alors qu'une illustration du pouvoir hiérarchique caractérisant cette situation.

Tel n'est pourtant pas le cas. La suspension d'un maire peut être décidée pour sanctionner tout comportement rendant difficile son maintien à la tête de l'administration municipale. En se fondant exclusivement sur l'accomplissement en l'espèce de fonctions déconcentrées, le ministre de l'Intérieur cherche à gommer ce que le mécanisme de l'article L. 2122-16 peut avoir de malséant dans le contexte actuel de renforcement de la décentralisation. Le pouvoir reconnu à l'Etat de révoquer ou de suspendre un maire s'accorde mal, il est vrai, avec l'indispensable autonomie, notamment organique, dont doivent disposer les autorités décentralisées.

En réalité, ce pouvoir gouvernemental est d'une nature spécifique, irréductible à l'opposition fondamentale entre la déconcentration et la décentralisation. Il semble indispensable de le soumettre à un contrôle juridictionnel étroit parce qu'il porte sur des autorités décentralisées.

#### La nature spécifique du pouvoir gouvernemental

La suspension d'un maire décidée par un arrêté ministériel ou sa révocation décidée par décret en conseil des ministres est classiquement présentée comme une illustration de la tutelle sur les personnes ou les organes (R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Précis Domat, 15e éd., LGDJ, 2001, n° 412). Son institution et, aujourd'hui, son maintien à l'égard des autorités décentralisées a néanmoins incité à remettre en cause sa qualification. Etranger aux rapports hiérarchiques ou de tutelle, le pouvoir de sanction reconnu au gouvernement à l'égard des organes locaux révèle l'existence d'un indispensable pouvoir disciplinaire, protecteur des intérêts nationaux et garant du respect des lois, évoqué à l'article 72 de la Constitution.

#### Un pouvoir ni hiérarchique ni tutélaire

L'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales ne précise pas les motifs susceptibles de fonder l'usage du pouvoir de suspension ou de révocation d'un maire. La jurisprudence lui a donc donné la portée la plus large et en admet l'exercice dès lors que l'attitude d'un maire est « de nature à rendre impossible le maintien [de l'intéressé] à la tête de l'administration communale » (CE 14 janvier 1916, *Camino*, Lebon p. 15 ; RD publ. 1917, p. 463, concl. Corneille, note Jèze).

Il en résulte l'insuffisance du pouvoir hiérarchique pour justifier le recours à de telles sanctions. Certes un maire qui refuse d'assurer les missions qui lui sont confiées en tant qu'agent de l'Etat (exemples récents de refus d'organiser des scrutins) ou d'exécuter des instructions reçues du préfet (refus de mettre les drapeaux en berne à l'occasion d'un deuil national, CE 5 mai 1952, *Le Moign*, Lebon p. 496) peut légalement être suspendu ou révoqué. Il en est de même dans le cas particulier (en cause dans l'affaire de Bègles) des fonctions étatiques qu'il exerce sous la surveillance du procureur de la République (en matière de police judiciaire, CE 18 mars 1910, *Delaunay*, Lebon p. 244 ; en matière d'état civil, CE 18 mars 1910, *Sieur de Falvelly*, Lebon p. 245). Le rôle alors reconnu au procureur de la République n'interdit nullement au gouvernement de prononcer d'éventuelles sanctions.

Il n'est pas plus privé de la possibilité de suspendre ou de révoquer un maire pour des faits commis par ce dernier en dehors de ses prérogatives d'agent déconcentré de l'Etat. Les faits en cause peuvent d'abord être parfaitement étrangers aux fonctions municipales, dès lors qu'ils compromettent l'exercice satisfaisant de ces fonctions. Le pouvoir hiérarchique ne saurait en conséquence expliquer la sanction légalement prononcée à l'endroit d'un maire auteur d'une tentative d'escroquerie (CE 16 mars 1932, *Petiot*, Lebon p. 312) ou condamné

pénalement en raison d'attentats à la pudeur sur des mineures (CE 12 juin 1987, *Chalvet*, Lebon p. 619). La jurisprudence fournit ensuite nombre d'exemples de suspension ou de révocation décidées pour réprimer les agissements fautifs de maires dans le cadre de leurs compétences décentralisées. Le gouvernement n'hésite ainsi pas à prononcer des sanctions en raison de propos déplacés tenus au cours des séances du conseil municipal (CE 17 février 1928, *Mathey*, Lebon p. 248), du refus de transmettre au préfet une délibération (CE 6 décembre 1912, *Grivel*, Lebon p.1157), de l'inscription au registre de délibérations fictives (CE 23 mars 1955, *Platet*, Lebon p. 175), du détournement d'affectation de dépendances du domaine public communal (école primaire, CE 25 janvier 1928, *Faucheur*, Lebon p. 106) ou d'irrégularités en matière financière (CE 17 mars 1911, *Béchon*, Lebon p. 340 ; CE 8 janvier 1932, *Planchon*, Lebon p. 20). Il importe néanmoins logiquement que les sanctions ne soient pas fondées sur des motifs d'ordre politique (CE 24 décembre 1915, *Pailhon*, Lebon p. 366).

Il apparaît donc que tout agissement fautif est susceptible de fonder légalement la suspension ou la révocation d'un maire ou d'un adjoint. Le pouvoir de sanction reconnu au gouvernement s'exerce indifféremment à l'égard de l'exercice des compétences déconcentrées et décentralisées dévolues aux organes exécutifs des communes. Il transcende la distinction classique entre le pouvoir hiérarchique - qui accompagne la déconcentration - et le pouvoir de tutelle - qui caractérise la décentralisation.

En tout état de cause, l'existence même d'une tutelle sur les organes est depuis longtemps fortement contestée. Elle ne saurait de ce fait servir à légitimer le pouvoir punitif du gouvernement. Le premier argument avancé à l'encontre de la consécration d'une tutelle sur les personnes fait valoir la grande difficulté qu'il y aurait à la distinguer du pouvoir hiérarchique dont bénéficie tout supérieur à l'égard de ses subordonnés au sein d'une même personne morale. Roland Maspétiol et Pierre Laroque, dans leur ouvrage fondamental (*La tutelle administrative*, Sirey 1930, p. 9) affirment ainsi d'emblée que « rien ne serait plus faux que d'opposer trop brutalement tutelle et hiérarchie, car de l'une à l'autre la transition est insensible ». Plus précisément, « comme le pouvoir de nommer, le pouvoir de révoquer et, d'une façon générale, de sanctionner est généralement rattaché au pouvoir hiérarchique. Il existe, en effet, une grande ressemblance entre la révocation prononcée par l'autorité de tutelle et une sanction disciplinaire de la fonction publique » (L. Richer, *La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif*, RD publ. 1979, p. 971). Ces considérations portent par elles-mêmes, ainsi que le notait déjà Hauriou, « à réviser la notion de tutelle administrative et à se demander si, parfois, en voulant la distinguer du pouvoir hiérarchique, et dans une certaine mesure la lui opposer, on ne s'en est pas fait une idée un peu inexacte » (note sous CE 20 novembre 1908, *Chambre de commerce de Rennes*, S. 1910, III, p. 12).

La deuxième critique met en avant l'incompatibilité évidente entre l'autonomie des organes indispensable à l'administration décentralisée - que symbolise leur élection - et la possibilité donnée aux autorités étatiques de mettre un terme à leurs fonctions. « Les pouvoirs "à l'égard des personnes", c'est-à-dire touchant leur statut, permettent indirectement, obliquement, de diriger leur action, même en l'absence de "pouvoirs fonctionnels" ouvertement consacrés » (C. Eisenmann, *Problèmes d'organisation de l'administration, Cours de droit administratif*, tome 1, LGDJ 1982, p. 273). Cet auteur reconnaissait toutefois une portée différente à la révocation prononcée discrétionnairement, parce qu'elle « suffit à placer l'autorité locale dans une très forte dépendance de l'autorité centrale » (p. 274), et à la révocation prononcée pour une cause prévue par la loi, dont il ne « résulte pas la moindre dépendance personnelle de l'autorité locale (*ibid.*). A défaut pour l'article L. 2122-16 de définir, même sommairement, les faits susceptibles de déclencher la suspension ou la révocation, il semble, dans une telle analyse, atténuer sensiblement l'indépendance personnelle des organes exécutif communaux et, plus fondamentalement, incongru dans le système contemporain de décentralisation.

Enfin, un dernier élément, mis en avant par la plupart des auteurs, achève de convaincre de l'inutilité du recours à la notion de tutelle sur les personnes. Celle-ci est impuissante à rendre compte des diverses situations qui lui sont rattachées alors qu'une autre notion assure leur cohérence. Il s'agit du pouvoir disciplinaire.

## Un pouvoir disciplinaire

En droit administratif, le pouvoir de sanction ne se manifeste pas seulement dans le cadre des rapports hiérarchiques. Dans la lignée des réflexions d'Hauriou, Jacques Mourgeon a établi que ce pouvoir disciplinaire apparaît dans toute institution primaire ou secondaire pour assurer le maintien de la discipline en son sein (J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, BDP, tome 75). La discipline correspond elle-même à « l'ensemble des obligations auxquelles les membres d'une institution sont assujettis conformément aux exigences de ses finalités et pour en permettre l'accomplissement » (p. 53). L'institution suppose la discipline, laquelle caractérise la solidarité de ses membres autour d'une fin commune.

Duguit ménageait également une place au concept de discipline mais lui attribuait un sens plus étroit. Il la présentait comme « la sanction du pouvoir de surveillance qui appartient à l'administration supérieure sur les fonctionnaires subordonnés pour garantir l'accomplissement par eux de leurs obligations fonctionnelles » (*Traité de droit constitutionnel*, de Bocard, 1930, tome 3, 3e éd., p. 272). Il précisait que la surveillance « peut s'exercer sur tous les agents sans distinction, quel que soit leur mode de nomination, quelles que soient la nature et l'étendue de leurs attributions, sur les agents nommés et les agents élus ». En d'autres termes, il opposait la surveillance des organes - sanctionnée par le pouvoir disciplinaire - à la hiérarchie et au contrôle, lesquels portent respectivement sur les actes des autorités déconcentrées et décentralisées.

D'autres auteurs (par exemple, P. Duez et G. Debeyre, *Traité de droit administratif*, Dalloz 1952, n° 119 et 128 ; M. Waline, *Droit administratif*, Sirey, 1957, 7e éd., n° 1419 ; S. Regourd, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ, 1982, BDP, tome 142, p. 108 ; G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, tome 2, PUF, coll. Thémis, 1992, 12e éd., p. 2053) ont par la suite évoqué ce pouvoir disciplinaire, dirigé vers les organes et indépendant de l'opposition classique entre les pouvoirs hiérarchique et de tutelle.

Il offre une intéressante justification aux pouvoirs de sanctions reconnus au gouvernement à l'égard des organes des collectivités décentralisées. En effet, le pouvoir disciplinaire garantit, au sein de l'institution primaire qu'est l'Etat, la solidarité indispensable de ses différentes composantes. A l'instar des procédés de tutelle, il obéit à un seul but : « empêcher les corps autonomes de devenir nuisibles à l'intérêt général du pays » (R. Maspétiol et P. Laroque, préc., p. 276). Plus précisément, dans le cadre de la décentralisation, « il n'est pas question d'indépendance ou liberté de (l'autorité locale) à l'égard des lois centrales [...] ; il ne peut être question pour elle que d'une indépendance ou liberté infra et intra-législative seulement, donc bornée, limitée, ou en tout cas, susceptible de l'être, par des règles qui l'obligent » (C. Eisenmann, préc., p. 281). C'est ce qu'exprime l'article 72 de la Constitution, qui confie au représentant de l'Etat « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » et que le Conseil constitutionnel a fait respecter en matière de contrôle de légalité (Cons. const. 25 février 1982, n° 82-137 DC, Rec. p. 38 ; AJDA 1982, p. 303, note J. Boulouis ; RD publ. 1982, p. 1259, note L. Favoreu).

Le recours au concept de pouvoir disciplinaire présente l'autre avantage d'assurer la cohérence des multiples mesures pouvant affecter les organes des collectivités décentralisées (v. introduction). Destinée à maintenir la solidarité de l'institution pour permettre l'accomplissement de ses finalités (de l' « oeuvre », aurait dit Hauriou), la discipline ne se traduit pas uniquement par des décisions à caractère punitif : elle recouvre également les hypothèses dans lesquelles l'autorité disciplinaire intervient pour remédier à la paralysie des organes de l'institution. Le même concept unit dès lors la dissolution des conseils délibérants des collectivités locales et la révocation des maires (*contra*, L. Richer, préc.).


Les remarques précédentes ne doivent pas induire en erreur. Le pouvoir disciplinaire ne se manifeste pas uniquement en matière de décentralisation. « Toute limitation *a priori* du domaine des mesures disciplinaires à la structure centralisée paraît être arbitraire » (S. Mourgeon, préc. p. 112). Inversement, « il n'apparaît pas que le pouvoir disciplinaire soit nécessairement la sanction du pouvoir hiérarchique, car il peut s'exercer sur des agents non soumis au pouvoir hiérarchique [...]. Le domaine d'application du pouvoir disciplinaire est donc plus large que celui du pouvoir hiérarchique » (M. Waline, préc., n° 1419).

Ce dernier point met en lumière l'intérêt fondamental du recours à ce concept : il rapproche de manière cohérente toutes les suspensions ou révocations de maires, quels que soient les faits qui leurs sont reprochés. Que le maire ait commis des fautes dans l'exercice de ses fonctions d'autorité décentralisée ou déconcentrée ou qu'il ait agi en dehors de ses fonctions municipales, il est indispensable d'aménager la possibilité de lui interdire, même temporairement, de remplir toute fonction exécutive.

Il s'agit finalement moins de réprimer un comportement fautif que d'empêcher le maintien à la tête de l'administration municipale d'un individu qui risquerait de compromettre la réalisation de la finalité de l'institution. Voilà pourquoi, « si le pouvoir disciplinaire apparaît [...] comme une arme incontestablement centralisatrice, on ne saurait en déduire pour autant sa filiation hiérarchique » (S. Regourd, préc., p. 113)

« Manifestation particulière, dans un domaine donné, du "pouvoir de sanction" généralisé reconnu à l'administration » (*ibid.*, p. 111), le pouvoir disciplinaire se substitue donc avantageusement à la notion discutable de tutelle sur les personnes parce qu'elle assure l'unité de solutions sinon disparates. Il n'empêche que l'exercice de ce pouvoir à l'égard des autorités exécutives communales gagnerait à être plus étroitement contrôlé.

#### La portée insuffisante du contrôle juridictionnel

Le maire de Bègles a immédiatement tenté d'obtenir l'annulation et la suspension de la sanction qui lui a été infligée pour avoir célébré un mariage entre deux personnes du même sexe. La compétence des juridictions administratives en la matière ne faisait aucun doute malgré le caractère de droit privé de la question à l'origine de la sanction prise. La légalité de celle-ci ne dépendait pas directement de l'éventuelle nullité du mariage en cause, dont le tribunal de grande instance de Bordeaux était par ailleurs saisi (v. TGI Bordeaux 27 juillet 2004, D. 2004, p. 2392, note E. Agostini ). En effet, il était exclusivement reproché au maire de Bègles d'avoir célébré ce mariage en dépit de l'interdiction qui lui en avait été faite par le procureur de la République. Le débat portait ainsi moins sur la validité du mariage que sur le non-respect par le maire des instructions reçues de son supérieur hiérarchique.

Conformément à l'article D. 2122-3 du code général des collectivités territoriales, qui impose de juger les recours dirigés contre les mesures de suspension et de révocation de maires comme une affaire urgente et sans frais, la procédure a été particulièrement rapide. Le recours pour excès de pouvoir dirigé par le maire de Bègles contre l'arrêté du 15 juin a été rejeté au fond le 9 juillet par le tribunal administratif de Bordeaux. Le référé suspension déposé avait connu auparavant le même sort (18 juin), confirmé par le Conseil d'Etat (7 juillet). Les diverses décisions rendues s'inscrivent dans la jurisprudence antérieure, alors pourtant que certains progrès méritaient d'être envisagés.

#### Un contrôle souple des garanties formelles

Silencieux sur les motifs de la décision de suspension ou de révocation, l'article L. 2122-16 impose le respect de deux garanties formelles essentielles, l'organisation d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction et la motivation de celle-ci. Le juge administratif veille au respect de ces deux exigences, issues d'une loi du 8 juillet 1908, mais se montre parfois relativement indulgent.

De manière très classique, il est prévu que l'intéressé doit avoir été entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés. Cela suppose évidemment que ces faits lui soient communiqués pour, selon les termes très modérés de la jurisprudence, qu'il soit « à même de se rendre compte qu'une procédure disciplinaire est engagée contre lui » (CE 13 novembre 1953, *Gillot*, Lebon p. 488). Le juge veille néanmoins au respect de cette obligation d'information, dont il exige qu'elle ait porté sur la totalité des griefs qui ont ensuite motivé la sanction infligée (CE 8 juillet 1938, *Mailloux*, Lebon p. 649). Toutefois, il n'est pas nécessaire de communiquer à l'intéressé les éléments de l'enquête éventuellement ouverte sur les faits en cause (CE 22 mars 1978, *Petit*, req. n° 5721). Par ailleurs, le juge n'impose

pas de forme particulière de communication, admettant même qu'elle résulte d'une conversation téléphonique (CE 5 novembre 1952, *Le Moign*, préc.), ce qui n'est pas sans soulever des difficultés de preuve.

Cette preuve ressort cependant le plus souvent de l'étape suivante, concrétisée soit par l'audition par l'intéressé, soit par la réception de ses observations écrites. Un délai suffisant doit lui être accordé pour présenter utilement sa défense (CE 1er avril 1960, *Ramelot*, Lebon p. 245), mais il dépasse rarement quelques jours. L'attitude dilatoire du maire ne saurait évidemment paralyser la poursuite de la procédure (CE 27 février 1987, *Perrier*, req. n° 78247). Inversement, pour éviter le respect purement formel d'une procédure contradictoire, le juge censure la sanction prononcée sans tenir compte des explications fournies par le maire concerné (CE 7 juillet 1971, *Simonetti*, Lebon p. 512).

En tout état de cause, la contradiction supporte un aménagement notable lorsque, comme cela est possible, une révocation est prononcée après un arrêté de suspension. Fondé sur les mêmes faits que l'arrêté, le décret de révocation d'un maire n'a alors pas à être précédé d'une nouvelle procédure contradictoire (CE Ass. 27 février 1981, *Wahnappo*, Lebon p. 111 ; AJDA 1981, p. 476, concl. M. Franc ; Rev. adm. 1982, p. 159, note B. Pacteau).

Conformément à sa finalité ordinaire, l'obligation de motiver la décision prise permet non seulement de préciser les éléments de fait et de droit qui sont à la base de la sanction infligée mais aussi de témoigner du respect des exigences de la contradiction. Le simple visa d'un rapport établi par l'inspection générale de l'administration ne suffit pas et la circonstance que l'intéressé a eu connaissance des faits litigieux ne supplée pas cette absence de motivation (CE 29 novembre 1985, *Secrétaire d'Etat chargé des DOM-TOM c/ Charron*, Lebon p. 519).

Le contrôle juridictionnel de la motivation de la décision reste purement formel. Il s'agit, comme à l'accoutumée, de vérifier que l'acte exprime explicitement et suffisamment les raisons pour lesquelles il a été édicté. Sur le fond, le juge n'opère qu'un contrôle restreint de la légalité des motifs invoqués à l'appui d'une sanction disciplinaire visant un maire ou un adjoint.

#### Un contrôle restreint des motifs

Dans le silence de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales au sujet des motifs de la suspension ou de la révocation, il fut initialement impossible au juge d'examiner leur légalité. L'état du droit contemporain est le fruit d'un patient approfondissement du contrôle juridictionnel qui mériterait toutefois d'être accru.

Dès le début du XXe siècle, dans la foulée de la jurisprudence *Gomel* consacrant le contrôle juridictionnel de leur qualification juridique (CE 4 avril 1914, *Gomel*, Lebon p. 488 ; S. 1917, III, p. 25, note Hauriou), le Conseil d'Etat s'est engagé, à propos de la révocation du maire d'Hendaye, dans le contrôle de l'exactitude matérielle des faits (CE 14 janvier 1916, *Camino*, préc.). Dans cette affaire, il a ainsi considéré que certains des faits reprochés à l'intéressé n'étaient pas établis (erreur de fait) et que les autres, non complètement établis, ne constituaient de toute façon pas des fautes susceptibles d'être sanctionnées (qualification juridique des faits).

Compétent pour examiner le caractère ou non fautif des faits invoqués à l'appui de la sanction, le juge administratif a longtemps refusé d'apprécier l'adaptation de celle-ci à leur gravité. Le Conseil d'Etat estimait que le législateur « laisse à l'autorité administrative le soin d'apprécier si l'une ou l'autre des deux sanctions qu'il prévoit doivent être appliquées » (CE 25 janvier 1928, *Faucheur*, Lebon p. 106) et qu'il « ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférés » (CE Ass. 14 janvier 1916, *Camino*, préc.).

Cette limitation du contrôle juridictionnel transposait au cas particulier de la discipline des autorités exécutives communales une jurisprudence classique en matière de sanction disciplinaire dans la fonction publique. L'approfondissement du contrôle en ce dernier domaine (CE Sect. 9 juin 1978, *Lebon*, Lebon p. 245 ; AJDA 1978, p. 573, concl. B. Genevois, note S.

S.) ne tarda évidemment pas à provoquer une évolution identique à propos du choix de la sanction infligée à un maire (CE Ass. 27 février 1981, *Wahnapo*, préc.). Depuis lors, le juge administratif se reconnaît le droit de censurer une suspension ou une révocation entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Le jugement rendu par le tribunal administratif sur la requête du maire de Bègles illustre parfaitement le double contrôle opéré. Il écarte d'abord le moyen contestant le caractère fautif des faits reprochés en considérant que « la transgression, par M. Mamère, de l'opposition à mariage formée par le procureur de la République constitue un motif suffisant pour fonder la sanction ». Il estime ensuite, qu'au regard de la faute ainsi commise la sanction d'un mois de suspension « n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ».



Même si, vraisemblablement, la consécration d'un contrôle normal n'aurait pas modifié l'issue du recours en l'espèce, l'affaire de Bègles offre l'occasion de s'interroger sur l'opportunité d'approfondir encore le contrôle du choix de la sanction décidée à l'encontre d'un maire. Certes, la jurisprudence relative aux sanctions disciplinaires visant des agents publics n'a pas évolué vers un contrôle normal (v. toutefois un tel contrôle sur la suspension des droits à pension d'un fonctionnaire révoqué pour malversations, décision distincte de la sanction de révocation avec suspension des droits à pension, CAA Lyon 27 décembre 2001, *M. L.*, AJDA 2002, p. 245, note J. Berthoud [📄](#)). Mais, comme le notait lui-même le commissaire du gouvernement Franc concluant sur la requête de M. Wahnapo, « il est vrai que l'hypothèse n'est pas absolument identique. Pour les fonctionnaires, l'autorité disciplinaire a le choix entre plusieurs sanctions et le contrôle restreint de l'adéquation de la sanction à la gravité de la faute peut apparaître plus aisé ». Ce constat, formulé pour souligner la plus grande adaptation du contentieux de la fonction publique à l'exercice d'un contrôle restreint, paraît autoriser une conclusion inverse en matière de pouvoir disciplinaire sur les autorités décentralisées. Le « contrôle de la "disproportionnalité manifeste" de la sanction est [...] la conséquence du choix multiple dont dispose l'administration lorsqu'elle inflige une sanction disciplinaire » (J. Berthoud, préc.).



C'est précisément parce que les sanctions susceptibles d'être prononcées contre un maire ou un adjoint sont très peu nombreuses (suspension dans la limite d'un mois ou révocation), que le contrôle juridictionnel de la mesure décidée doit être opéré pleinement. Moins une autorité administrative a le choix de la décision à prendre, plus étroite est sa marge de manoeuvre, plus intense peut être le contrôle du juge.


D'autres arguments plaident en faveur de la consécration d'un contrôle normal du choix de la sanction infligée à un maire. En premier lieu, cela atténuerait ce que le pouvoir de sanction en cause a de troublant à l'égard d'autorités décentralisées élues. Charles Eisenmann estimait à cet égard que « l'indépendance personnelle des autorités locales n'est complète que si l'autorité centrale ne se voit attribuer aucun pouvoir discrétionnaire concernant soit la désignation, soit la révocation des autorités locales, soit même leur situation de fonction en général, et notamment la prise de décisions disciplinaires de tout degré qui les frappent » (préc., p. 278).

En second lieu, le juge administratif adapte depuis longtemps son contrôle du choix des sanctions décidées par une autorité administrative au type de rapports qu'elle entretient avec la personne sanctionnée. C'est ainsi qu'il exerçait un contrôle normal sur les sanctions infligées par le Conseil des bourses de valeurs (CE Ass. 1er mars 1991, *Le Cun*, RFDA 1991, p. 612, concl. M. de Saint-Pulgent [📄](#) et p. 633, obs. Buisson [📄](#) ; AJDA 1991, p. 358, chron. R. Schwartz et C. Maugüé [📄](#)). Le commissaire du gouvernement préconisait cette solution en relevant que le contrôle restreint des sanctions décidées par une autorité hiérarchiquement supérieure à l'égard de ses subordonnés (cas dans la fonction publique) ne devait pas concerner celles infligées par une autorité administrative indépendante à l'encontre d'un professionnel. Elle suggérait d'ailleurs l'extension du contrôle normal aux sanctions prononcées par les fédérations sportives. Si cette opinion n'a pas été entendue (v. néanmoins TA Strasbourg 6 avril 2004, *Fouad Chouki*, AJDA 2004, p. 1265, concl. P. Devillers [📄](#)), le juge administratif vérifie que les faits commis par un sportif sont de nature à justifier légalement la sanction décidée par le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, autorité



administrative indépendante (CE 4 février 2004, *André S.*, AJDA 2004, p. 924, concl. I. de Silva ). Le Conseil d'Etat a par ailleurs affirmé que les décisions de la commission d'appel de la Fédération française de football « sont soumises à un entier contrôle de la part du juge de l'excès de pouvoir », pour écarter un moyen tiré de la violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CE 2 juillet 2001, *Fédération française de football*, Lebon p. 328 .

Le contrôle normal progresse dans nombre d'hypothèses de sanctions émanant d'autorités administratives. Il s'applique aux sanctions prises à l'égard des élèves des établissements d'enseignement public (CE 27 novembre 1996, *Ligue islamique du nord*, Lebon p. 461  ; JCP 1997, II, 22808, note B. **Seiller**), aux mesures administratives d'interdiction du territoire visant un étranger (CAA Paris 14 décembre 2000, *Miessan Koblan*, RFDA 2001, p. 505) ou aux sanctions prononcées par l'organe disciplinaire d'un ordre professionnel (CE 5 novembre 2001, *Pascal X.*, req. 214204 .

Enfin, le Conseil d'Etat s'assure dans le cadre d'un contrôle normal que la dissolution d'une chambre des métiers est justifiée par les circonstances (CE 29 avril 2002, *Chambre des métiers de la Haute-Corse*, Lebon p. 157  ; JCP 2002, II, 10145, concl. Piveteau). S'il souligne que la décision en cause ne constitue pas une sanction, le juge administratif fonde ce constat sur un élément révélateur de la proximité de cette hypothèse avec les pouvoirs disciplinaires reconnus au gouvernement à l'égard des autorités exécutives locales. Il relève en effet qu'il s'agit de « permettre à cette chambre de disposer à nouveau d'organes en état d'administrer l'établissement ». Il a été rappelé que la finalité de la dissolution des organes délibérants des collectivités décentralisées est identique et qu'elle illustre le pouvoir disciplinaire précédemment identifié.

Qu'il se traduise par des sanctions ou par des mesures de protection, le pouvoir disciplinaire sur les organes des autorités décentralisées doit relever d'un même contrôle juridictionnel, le contrôle normal. Le reconnaître consacrerait enfin l'unité de ce pouvoir spécifique.

### **Pour en savoir plus**

- F.-P. Benoît, Statut du maire et des adjoints, Rép. coll. loc. Dalloz, 2001.
- J. Moreau, note sous CE Sect. 1er février 1967, *Cuny*, AJDA 1967, p. 344.
- J. Singer, Les motifs des suspensions ou révocations de maires, AJDA 1963, p. 670.

### **Mots clés :**

COMMUNE \* Elu \* Maire \* Sanction \* Ministre de l'Intérieur \* Suspension