

La lettre de GAIA

avril 2018



Collectivités territoriales

❖ Modalités de la destitution d'un adjoint au Maire

Rép. Min. n°03532, JO Sénat du 12 avril 2018, p.1792

Répondant à la question d'un sénateur sur les modalités de la destitution d'un adjoint auquel le maire a retiré ses délégations, le ministre de l'intérieur a rappelé que, dans cette situation, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions (article L.2122-8 du CGCT).

A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé qu'une délibération par laquelle le conseil municipal se prononce sur le maintien en fonction d'un adjoint privé de délégation est adoptée selon les modalités générales de l'article L.2121-21 du CGCT et non selon celles de l'article L.2122-7 (CE, 10 septembre 2010, req. n°338707 et CE, 1^{er} août 2013, req. n°365016).

Par ailleurs, la CAA de Lyon a jugé qu'une telle délibération, qui n'est pas une décision de nature électorale et qui ne procède pas non plus à une nomination ou à une présentation, ne doit pas être adoptée au scrutin secret (CAA Lyon, 6 novembre 2012, req. n°11LY02704).

Dans ces conditions, le ministre fait valoir que le vote du conseil municipal sur le maintien, ou non, d'un adjoint privé de délégation doit s'effectuer au scrutin public

❖ Accueil des enfants au sein d'une école intercommunale

Rép. Min. n°02354, JO Sénat du 19 avril 2018, p.1931

Répondant à un sénateur concernant l'accueil d'enfants de communes ne disposant pas d'école, au sein d'écoles intercommunales, le ministre de l'éducation nationale a fait valoir qu'en application de l'article L.212-2 du code de l'éducation, une commune peut ne pas être pourvue d'école élémentaire publique, dès lors qu'elle s'est regroupée avec une ou plusieurs autres communes pour l'établissement et l'entretien d'une école accueillant les élèves domiciliés sur le territoire des communes concernées.

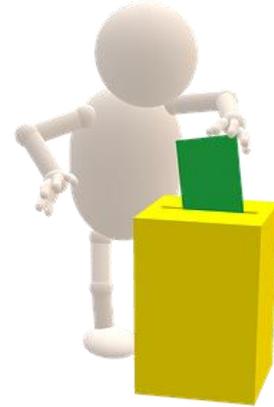
Ce regroupement peut, ainsi, être volontaire. Néanmoins, il devient obligatoire dès lors que les communes considérées sont distantes de moins de trois kilomètres et que la population scolaire de l'une d'elles est régulièrement inférieure à quinze unités.

Ce regroupement prend la forme d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), structure pédagogique d'enseignement regroupant les élèves de plusieurs communes, dont l'existence repose sur un accord contractuel entre communes.

Il existe deux sortes de RPI : le RPI dispersé (chaque école rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique) et le RPI concentré (l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes).

Dès lors, les élèves domiciliés dans une commune dépourvue d'école relèvent nécessairement d'un RPI, dont il appartient aux communes membres d'adapter la configuration en fonction de la population scolaire, pour assurer la scolarisation de tous les enfants.

Elections



❖ **Acheminement des procurations lors de la tenue d'élections**

Rép. Min. n°00534, JO Sénat du 26 avril 2018, p.2068

Répondant à un sénateur, le ministre de l'intérieur a rappelé que, conformément aux dispositions de l'article R.76 du code électoral, le maire doit traiter les demandes de procuration dès réception.

L'autorité compétente pour établir la procuration ne peut pas refuser de le faire au motif que la demande serait tardive. En effet, elle n'a pas à apprécier le délai d'acheminement de la procuration au maire de la commune d'inscription.

Cela étant, si un maire ne peut pas porter une procuration sur la liste électorale en l'absence de réception de l'original, l'article R.75 du code électoral précise que la transmission des procurations à la mairie peut se faire en recommandé ou par porteur contre accusé de réception.

Cette alternative à l'envoi des procurations par courrier est destinée, notamment, à surmonter les contraintes liées aux délais incompressibles de la communication par voie postale.

A défaut de réception d'une procuration, et à titre exceptionnel, il peut être admis, le jour du scrutin, qu'une procuration soit adressée à la mairie par fax, sous réserve d'une confirmation de la réalité de la procuration demandée par téléphone à l'autorité l'ayant établie.

Une telle tolérance relève en tout état de cause de la seule décision du président du bureau de vote et non du maire.

Enfin, le ministre expose que le Gouvernement étudie des modalités d'établissement des procurations électorales par voie dématérialisée, de manière à simplifier la procédure pour l'électeur et d'alléger les tâches pesant sur les autorités habilitées à établir les procurations et sur les mairies.



Fonction publique

❖ **Interdiction des emplois familiaux dans les cabinets des petites communes rurales et exécutifs locaux**

Rép. Min. n°01933, JO Sénat du 12 avril 2018, p.1784

Par une réponse ministérielle, le ministre de l'intérieur s'est prononcé sur les règles d'interdiction des emplois familiaux dans les cabinets des maires de petites communes rurales.

A cet égard, le ministre fait valoir que l'article 15 de la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article 110 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, relatif aux collaborateurs de cabinet.

L'autorité territoriale a, en effet, désormais interdiction de compter parmi les membres de son cabinet les membres les plus proches de sa famille (son conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin, ses parents et enfants).

Le champ d'application de la loi porte, uniquement, sur les collaborateurs de cabinet, les secrétaires de mairie, recrutés en qualité d'agent contractuel pour exercer les missions du cadre d'emplois des secrétaires de mairie, ne relèvent donc pas de ces dispositions.

Pour autant, il ressort de la jurisprudence administrative et judiciaire que le recrutement, par une autorité territoriale, de membres de sa famille sur d'autres emplois de sa collectivité peut comporter un risque pénal résultant de l'intérêt moral qu'aurait l'intéressé à recruter un membre de sa famille et susceptible d'être qualifié de prise illégale d'intérêts.

Ainsi un maire qui « *a décidé seul des recrutements de ses enfants* », sans respecter la durée limitée à trois ans des contrats de travail du personnel recruté sans concours, « *a privilégié ses enfants au mépris des prescriptions légales et a ainsi pris un intérêt moral dans l'attribution de ces deux postes, alors qu'il avait la surveillance de ces opérations et en assurait le paiement* » et est coupable de prise illégale d'intérêts (Cass. crim., 8 mars 2006, pourvoi n°05-85.276).

De même, « *le fait pour un élu chargé d'assurer la surveillance ou l'administration de l'exécution du budget de la commune de recruter ou de faire recruter un de ses enfants sur un emploi de la commune est susceptible d'exposer cet élu à l'application des dispositions de l'article 432-12 du code pénal* » (CE, 27 juillet 2005, req. n°263714).

Pour apprécier la prise illégale d'intérêts, le juge prend en considération le respect de la procédure de recrutement, l'adéquation entre la formation et l'expérience professionnelle de l'agent et l'emploi à pourvoir, et, lorsqu'il s'agit de recruter un agent contractuel, l'absence de candidature d'un agent titulaire (Cass. crim., 5 décembre 2012, pourvoi n°12-80.032 – CAA Paris, 13 octobre 2009, req n°08PA01647).

S'agissant d'un recrutement dans la même collectivité d'un collaborateur de cabinet licencié compte tenu de son lien familial avec l'autorité territoriale, il est à noter que le juge a pu prendre en compte, pour démontrer l'intention frauduleuse, la volonté de l'élu, après une première embauche qui s'est avérée illégale, de recruter à nouveau le même membre de la famille par le biais d'une autre procédure (CA Rouen, 2 novembre 2006, pourvoi n°06/00016).

❖ **Inégalités de traitement entre agents territoriaux au sein d'une même collectivité**

Rép. Min. n°03009, JO Sénat du 26 avril 2018, p.2074

Répondant à un sénateur qui s'interrogeait sur les inégalités de traitement entre les agents d'une même collectivité issue de la fusion de plusieurs (notamment de la fusion de régions), le ministre de l'intérieur a fait valoir que l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les compléments de rémunération collectivement acquis peuvent être valablement maintenus par les collectivités locales qui les avaient mis en place avant l'intervention de ladite loi et ce, quelle que soit la date de recrutement des agents, si les collectivités et établissements les intègrent dans leur budget.

En conséquence, ces rémunérations complémentaires ne peuvent pas être instaurées par les collectivités qui ne les avaient pas instituées avant 1984, l'article 111 ne pouvant avoir pour objet ou pour effet d'autoriser la création de nouveaux régimes dérogatoires.

Ainsi, les collectivités nouvelles, comme celles issues de la fusion des régions, ne peuvent faire bénéficier les nouveaux agents qu'elles recrutent d'un complément de rémunération prévu au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, tels une prime de fin d'année ou un treizième mois.

Les nouveaux agents ne peuvent pas non plus bénéficier d'une majoration de leur régime indemnitaire par rapport à ceux recrutés avant la fusion.

En effet, aucune disposition légale ne fonderait une différence de traitement liée à ce seul critère de la date de recrutement.

Tel n'est pas le cas des agents issus des collectivités fusionnées.

Aux termes de l'article L.5111-7 du CGCT, rendu applicable aux fusions de régions par l'article 114 de la loi NOTRe du 7 août 2015, ils bénéficient du maintien de leur régime indemnitaire et des avantages collectivement acquis, s'ils y ont intérêt.

Ceci n'interdit pas à la collectivité de mettre en place un nouveau régime indemnitaire, voire d'abroger les avantages de l'article 111, dès lors que le nouveau régime indemnitaire est plus favorable à l'agent que le cumul de l'ancien régime indemnitaire et des avantages de l'article 111.

Le juge administratif n'accorde, en effet, pas de caractère définitif au maintien de ces avantages et considère qu'un nouveau régime indemnitaire, fixé par l'employeur, peut y mettre fin (Conseil d'État, 21 mars 2008, req. n° 287771).

Afin de résorber d'éventuelles inégalités de rémunération entre agents territoriaux exerçant les mêmes fonctions, il appartient donc à la collectivité de définir un nouveau régime indemnitaire préservant, le cas échéant, le niveau global de primes des agents ayant bénéficié d'indemnités plus favorables.



Service public

❖ **Le Tribunal administratif de Versailles annule les refus d'inscription à l'école d'enfants réfugiés**

TA Versailles, 15 mars 2018, req. n°1800315 et s.

Par trois jugements, le Tribunal administratif de Versailles s'est penché sur le refus, opposé par le maire d'Athis-Mons, d'inscrire à l'école, des enfants réfugiés, installés dans des pavillons abandonnés situés sur le territoire de sa Commune. La commune arguait qu'elle ne disposait pas de places suffisantes pour faire face à cet afflux de demandes imprévues.

Pour annuler ces décisions, le Tribunal administratif a jugé qu'en application des articles L.111-1, L.131-1 et L.131-5 du code de l'éducation, le maire « *était tenu d'inscrire à l'école primaire l'enfant du requérant, âgé de plus de six ans à la rentrée scolaire et dont la famille réside sur le territoire de la commune même de façon précaire, sans pouvoir légalement opposer l'insuffisance des infrastructures d'accueil ni les difficultés d'adaptation des enfants ne parlant pas français* ».

S'agissant des enfants âgés de moins de 6 ans, pour lesquels était sollicitée une inscription à l'école maternelle, le Tribunal a jugé qu'en application du principe d'égal accès au service public « *le maire d'Athis-Mons ne pouvait légalement refuser d'accueillir un enfant dans une école maternelle pour un motif tiré du mode d'habitat ou des difficultés d'adaptation des enfants ne parlant pas français ; qu'en revanche, l'accueil des enfants dès l'âge de trois ans à l'école maternelle n'étant pas un droit, il pouvait légalement opposer le manque de place disponibles* ».

Toutefois, au cas d'espèce, les juges du fond ont estimé qu'« *alors que la commune d'Athis-Mons dispose de huit écoles maternelles et étant donné le faible nombre d'enfants concernés, [le maire] ne justifie pas, en l'espèce, de l'insuffisance de places disponibles alléguée* », de sorte que son refus d'inscrire à l'école maternelle ces enfants a été annulé.

Urbanisme



❖ Extension d'un immeuble non conforme à la réglementation d'urbanisme

CE, 4 avril 2018, req. n°407445, mentionné aux T. du Rec. CE

Par son arrêt du 4 avril 2018, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur une demande d'extension portant sur un immeuble non conforme, au regard de la réglementation d'urbanisme.

La Haute juridiction avait, déjà, estimé qu'un immeuble qui n'est pas conforme à la réglementation d'urbanisme locale peut faire l'objet d'un permis de construire régulier, sous deux conditions alternatives :

- soit les travaux à autoriser sont étrangers aux prescriptions d'urbanisme méconnues ;
- soit ils rendent l'immeuble plus conforme à ces dispositions.

En l'espèce, la construction existante méconnaissait deux prescriptions du PLU, l'une relative au nombre de places de stationnement par logement et l'autre portant sur l'implantation des constructions par rapport à la voie publique.

Les travaux autorisés consistaient en une surélévation et une augmentation de la surface de plancher par aménagement des combles et déplacement des ouvertures.

Ces travaux ne rendaient pas l'immeuble plus conforme aux prescriptions méconnues du PLU. La question était donc de savoir si ils étaient, ou non, étrangers à ces prescriptions.

Le Conseil d'Etat a jugé « *qu'en relevant que les travaux projetés par le permis de construire litigieux, qui comportaient une surélévation d'un bâtiment implanté à l'alignement de la voie publique, n'étaient pas étrangers aux dispositions [...] du règlement du plan local d'urbanisme de la commune, qui prescrivent que les constructions doivent être réalisées à cinq mètres au moins de l'alignement de la voie publique, pour en déduire que, n'ayant pas rendu ce bâtiment plus conforme à ces dispositions, ces travaux ne pouvaient être légalement autorisés, le tribunal administratif, qui a suffisamment motivé son jugement sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit* ».

Dès lors, il a considéré que l'extension ne pouvait pas être régulièrement autorisée, car elle n'était pas étrangère à la règle d'implantation des immeubles.

❖ **Facturation des certificats d'urbanisme par les services instructeurs**

Rép. Min. n°00323, JO Sénat du 19 avril 2018, p.1920

Répondant à un sénateur qui souhaitait savoir si les services instructeurs des communes peuvent facturer la délivrance de certificats d'urbanisme, le ministre de la cohésion des territoires a rappelé que l'instruction des actes d'urbanisme est une compétence des collectivités territoriales.

Ce étant, si l'instruction des autorisations d'urbanisme est considérée comme un service public administratif, le paiement d'une redevance pour service rendu n'est pas incompatible avec cette notion.

En revanche, le ministre précise qu'il n'est possible de répercuter tout ou partie de cette redevance sur les pétitionnaires que si une disposition législative l'autorise expressément, dans le respect du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Or, à ce jour, aucune disposition législative ne prévoit la répercussion de tout ou partie de cette redevance sur les bénéficiaires des actes d'urbanisme.

Dès lors, il n'apparaît pas possible, pour une commune, de répercuter les coûts d'établissement des certificats d'urbanisme, en les facturant aux pétitionnaires.