

Compétence du 1er adjoint pour prendre un acte en cas d'empêchement du maire

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Fanny Charvier

Etre en congé annuel, un motif légal de suppléance du maire

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 12LY01030 – Commune de Nevers – 18 décembre 2012
– C+ [↗](#)

Lire aussi l'article Intervention en appel présentée par une personne ayant qualité pour faire appel

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Instruction, Absence ou empêchement du maire, Compétence de l'adjoint au maire

Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Actes administratifs, Procédure

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

- ¹ Compétence de l'adjoint au maire en cas d'absence du maire pour statuer sur une demande de permis de construire
- ² Il résulte des dispositions de l'article L2122-17 du code général des collectivités territoriales qu'en cas d'absence ou de tout autre empêchement, le maire peut être remplacé par son premier adjoint pour l'accomplissement de l'ensemble de ses fonctions et qu'il appartient alors à ce dernier de prendre tous les actes nécessaires à la bonne marche de l'administration municipale dont l'intervention, au moment où elle s'impose normalement, serait rendue impossible par cette absence ou cet empêchement.
- ³ En l'espèce, le maire était en congé maladie et le délai d'instruction de la demande de permis de construire arrivait à expiration. Ainsi le premier adjoint au maire pouvait légalement faire usage des pouvoirs qu'il tenait des dispositions de l'article L2122-17 du code général des collectivités territoriales dès lors que la décision attaquée présentait bien le caractère d'un acte dont l'accomplissement s'imposait normalement.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6073](https://doi.org/10.35562/alyoda.6073)

¹ Par jugement n° 1102120 du 2 février 2012, la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Dijon a annulé l'arrêté de permis de construire du 8 août 2011 du Maire de Nevers sur le fondement d'une incompétence du signataire de cet arrêté, en l'occurrence le 1^{er} adjoint au Maire de Nevers.

² Les premiers juges ont, sur le fondement des dispositions de l'article L2122-17 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), considéré que le 1^{er} adjoint au Maire de Nevers ne se trouvait pas, à la date de la signature de l'arrêté de permis de construire en cause, dans une situation où la signature de cet arrêté s'imposait en l'absence du Maire, la demande de permis de construire de M. F. n'étant pas concernée par une hypothèse de naissance d'un permis de construire tacite...

³ Dans cette affaire, M. F., bénéficiaire du permis de construire, a présenté un mémoire en intervention volontaire.

⁴ Toutefois, M. F. ayant été partie en première instance, seule la voie de l'appel lui était ouverte et son mémoire, enregistré au greffe de la Cour le 1^{er} juin 2012, constitue un appel tardif - le jugement attaqué ayant été notifié le 1^{er} mars 2012 - appel tardif que vous devrez rejeter comme irrecevable.

⁵ Votre Cour a d'ailleurs communiqué aux parties, par lettres du 8 novembre 2012, qu'elle était susceptible d'opposer cette irrecevabilité.

⁶ Sur le jugement du 2 février 2012 du Tribunal Administratif de Dijon, comme nous le savons, dans une Commune, le 1^{er} adjoint au Maire - contrairement aux adjoints - dispose, en l'absence du Maire, d'une plénitude de compétence qui ne relève d'aucune délégation spécifique : vous pourrez sur ce point vous reporter à la décision du Conseil d'Etat n° 208543 du 19 mai 2000 Commune de Cendre.

⁷ Cette plénitude de compétence est toutefois limitée aux actes et décisions nécessaires à la gestion des affaires de la Commune, c'est-à-dire aux actes et décisions qui, en cas d'absence ou d'empêchement du Maire, ne peuvent être différés, sauf à compromettre le bon fonctionnement de l'administration communale.

⁸ Dans cette affaire, il n'est pas contesté que le Maire de Nevers était absent de la Commune pour cause de préparation de son mariage dans sa belle-famille - ce qui est une bonne raison - du 1^{er} au 25 août 2011...ce mariage étant prévu le 13 août 2011...

9 Comme les premiers juges l'ont relevé, M. F. avait déposé sa demande de permis de construire le 15 avril 2011.

10 Par ailleurs, le délai d'instruction de cette demande avait initialement été fixé à 3 mois, puis avait été prolongé d'un mois supplémentaire en raison de l'obligation de consulter l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), le projet s'inscrivant dans une Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAUP). C'est donc au 15 août qu'expirait le délai d'instruction de la demande de M. F., durant l'absence du Maire de Nevers.

11 De plus, l'ABF ayant émis un avis favorable assorti de prescriptions, comme l'ont à juste titre relevé les premiers juges, ce n'est pas un permis de construire tacite qui serait né en l'absence de décision, c'est-à-dire une décision positive, mais un refus tacite de permis de construire, ce qui, aux yeux des premiers juges, pouvait justifier que le premier adjoint s'abstienne... dans l'attente du retour du Maire qui - nous interprétons la suite du raisonnement des premiers juges - pourrait alors retirer le refus tacite et délivrer le permis de construire demandé...

12 Cette manière de voir les choses nous paraît très critiquable dans un souci de bonne administration communale...

13 Car en effet, comme le soutient la Commune de Nevers devant votre Cour, cette manière d'envisager la situation aurait permis, d'une part, la naissance d'une décision tacite, ce qui, habituellement, est révélateur d'une défaillance de l'administration communale - les décisions expresses étant évidemment préférables aux décisions implicites - d'autre part, d'un refus tacite illégal, ce qui aurait constitué une autre forme de défaillance de l'administration communale.

14 Il nous semble en conséquence que le 1^{er} adjoint se trouvait dans un cas de figure où la décision à prendre s'imposait, le retour du Maire étant prévu après l'expiration du délai d'instruction et l'absence de décision ayant pour conséquence les dysfonctionnements que nous venons d'indiquer.

15 Aussi, nous invitons votre Cour à censurer le raisonnement des premiers juges par application de la jurisprudence B. (Conseil d'Etat n° 128485 du 1^{er} octobre 1993) et de la jurisprudence Commune de Villeneuve les Avignon (Conseil d'Etat n° 140860 du 18 mars 1996).

16 Cette censure du jugement du 2 février 2012 du Tribunal Administratif de Dijon vous conduira à examiner les autres moyens qui étaient développés en première instance.

17 Le problème de l'accès au projet était abordé sous l'angle d'une servitude de passage passant sous un porche... Mais cette servitude de passage semble correspondre à un accès piétons débouchant sur

une cour appartenant à la copropriété, la notice figurant au dossier de demande de permis de construire précisant que « *le terrain est desservi par la Rue Paul Vaillant Couturier et par une servitude de passage qui dessert la parcelle 286* ».

18 La circonstance que le plan de masse a mentionné par erreur que la cour en question était une cour commune et non une cour appartenant à la copropriété est sans incidence sur la légalité du permis de construire puisque cette cour n'est pas concernée par les travaux qui sont envisagés.

19 Cette question de l'accès revient dans le débat à l'occasion de l'invocation de l'article UB 3-3 du Règlement du Plan d'Occupation des Sols (POS) de la Commune de Nevers qui traite de la circulation du matériel de lutte contre l'incendie et prescrit des accès d'au moins 3, 50 mètres de large et de haut.

20 Le porche dont il a été question ne répond pas à ces caractéristiques. Mais ces dispositions traitent de la « *circulation du matériel de lutte contre l'incendie* », - la cour à laquelle donne accès le porche n'étant pas une voie de circulation et la voie de circulation pour ce matériel étant la Rue Paul Vaillant-Couturier - et ces dispositions concernent « *l'accès de toute construction* » alors qu'il ne s'agit pas ici d'une construction nouvelle mais de la réhabilitation d'un bâtiment existant et de sa transformation en immeuble d'habitation de quatre logements.

21 Du reste, le service départemental d'incendie et de secours a transmis, à la demande de la Commune, postérieurement à la délivrance du permis de construire (le 27 avril 2012), une notice de renseignement relative à la défense contre l'incendie favorable au projet de M. F..

22 Vous noterez qu'entre le projet de M. F. et la Rue Paul Vaillant-Couturier la distance n'est que d'une trentaine de mètres...

23 C'est probablement là le moyen sur lequel la discussion contentieuse est ouverte... Pour les motifs que nous venons d'exposer nous vous proposons de l'écarter.

24 Pour le reste, les dispositions de l'article UB 3-5 ne sont pas applicables puisqu'elles concernent les voies nouvelles et que le projet ne prévoit aucune création de voie ; les dispositions de l'article R111-5 du Code de l'Urbanisme ne sont pas non plus applicables à la Commune de Nevers qui est dotée d'un POS ; l'aggravation de la situation de l'immeuble qui doit être réhabilité n'est pas démontrée puisque les intimés se fondent sur la méconnaissance de l'article UB 3-3 du Règlement du POS qui concerne l'accès par le porche ; pour ce qui concerne le raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement imposé par l'article UB 4 du Règlement du POS il n'est pas démontré, alors que le projet se situe dans le centre de la

Commune de Nevers, que ces raccordements seraient inexistantes ou impossibles ; l'imprécision des prescriptions émises par l'ABF pour le respect de la ZPPAUP n'est pas, non plus, démontrée.

25

Par ces motifs, nous concluons à l'irrecevabilité de l'appel de M. F. en raison de sa tardiveté et à la non admission de son intervention, à l'annulation du jugement n° 01102120 du 2 février 2012 de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Dijon, au rejet de la demande de première instance du Syndicat des Copropriétaires de l'Immeuble 28 Rue Paul Vaillant Couturier à Nevers, M. et Mme B., M. T. et Mme M., et au rejet, dans les circonstances de cette affaire, des conclusions que les parties ont présentées sur le fondement de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative.

Note universitaire

Etre en congé annuel, un motif légal de suppléance du maire

Fanny Charvier

Docteure en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6074](https://doi.org/10.35562/alyoda.6074)

¹ *La Cour administrative d'appel de Lyon a été amenée à examiner la légalité d'un permis de construire délivré par le premier adjoint, en lieu et place du maire, qui était en congé annuel.*

² *Elle a estimé que la délivrance dudit permis n'était pas entachée d'incompétence, dans la mesure où le congé du maire constitue un empêchement et justifie son remplacement de plein droit par le premier adjoint, conformément au régime de suppléance prévue par l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.*

³ Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'administration, la continuité, et par là même, la continuité du pouvoir politique local, le législateur a institué, dès 1884, un mécanisme permettant de pallier l'éventuelle « carence » de l'autorité exécutive municipale (CE, 18 mars 1955, *De Peretti, Leb.* p. 163) en permettant aux adjoints, en l'absence même d'une quelconque délégation, d'exercer la plénitude des fonctions du maire en cas d'empêchement de ce dernier.

⁴ La mise en œuvre de cette suppléance, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées à l'[article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales](#), repose sur la seule notion d'empêchement. La suppléance sera donc organisée si, et seulement si, le maire n'est pas en mesure d'assurer effectivement ses fonctions.

⁵ C'est justement sur cette question que la Cour administrative d'appel de Lyon a dû se prononcer.

⁶ En l'espèce, la commune de Nevers a relevé appel d'un jugement rendu le 2 février 2012 par le Tribunal administratif de Dijon annulant un arrêté du fait de l'incompétence de son auteur. En l'occurrence, un permis de construire avait été délivré par le premier adjoint, qui a suppléé le maire, en vertu de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, ce dernier étant en vacances d'été.

⁷ Le cœur du litige repose sur le point de savoir si le fait pour le maire d'être en vacances constitue un empêchement justifiant une suppléance.

8 L'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales prévoit la suppléance du maire lorsque celui-ci n'est pas en mesure d'assurer ses fonctions « en cas d'absence, de suspension, de révocation ou tout autre empêchement ».

9 Toute la difficulté réside dans l'interprétation de la notion d'« absence » et de l'expression « tout autre empêchement ».

10 Certaines situations ne posent évidemment pas de problème : le décès du maire manifeste sans aucun doute un empêchement définitif (CE, 17 février 1997, n° 14035, 140838) justifiant une substitution.

11 Qu'en est-il alors de la maladie ou d'un simple déplacement du maire ? La jurisprudence est éclairante sur ce point. Pour justifier une suppléance, la situation dans laquelle se trouve le chef de l'exécutif local doit constituer un réel obstacle à l'exercice effectif de ses fonctions, l'empêchant ainsi de prendre de prendre des décisions.

12 La maladie nécessitant par exemple une hospitalisation de longue durée (CE, 1^{er} octobre 1993, B. et autres, n° 128485, 128486, 128487 et 128605, Lebon, p. 255 ; LPA 1994, n° 60, p. 6 ; RFDA 1993. p. 1210 ; Dr. adm. 1993, n° 500 ; JCP 1993. IV. 2573) ou la détention provisoire de longue durée (CAA Bordeaux 6 juillet 1998, Commune de Saint-Paul, n°96BX32961) constituent incontestablement des empêchements au sens de l'article L. 2122-17 du code générale des collectivités territoriales.

13 En revanche, le juge administratif a estimé qu'une mesure de contrôle judiciaire ne constituait pas un empêchement, dans la mesure où le maire pouvait remplir ses fonctions sans difficulté (CAA Marseille, 1^{er} avril 1999, Commune Morosaglia, n° 97MA00590, Dr. adm. 1999, comm. n° 0188) .

14 A ces exemples, il faut donc ajouter le cas du maire en congé. En effet, à la lecture de la décision n° 12LY01030 du 18 décembre 2012, le juge d'appel a considéré que le fait d'être en vacances empêchait le maire d'exercer ses fonctions, et justifiait donc une suppléance assurée par son premier adjoint. La Cour administrative d'appel de Lyon s'inscrit ici dans la lignée d'autres décisions rendues par d'autres juridictions administratives (voir par exemple : CAA Paris, 14 avril 2011, n° 09PA04575 ; CAA Versailles, 7 avril 2005, n° 02VE03512) .

15 Ainsi, en l'espèce, la cour administrative d'appel a donc jugé que l'arrêté signé par l'adjoint au maire n'était entaché d'aucun vice d'incompétence (en définitive, l'arrêté litigieux a été annulé, mais sur un moyen de légalité interne, du fait de la violation d'une disposition du code de l'urbanisme).

16

Quoiqu'il en soit, dans chaque cas, la jurisprudence examine concrètement si le maire est dans l'impossibilité d'exercer ses compétences. C'est au regard des conditions matérielles (moyens de communication par exemple), des conditions personnelles (aptitude physique), de la durée de l'absence et de l'intérêt et/ou de l'urgence de l'acte à prendre que le remplacement apparaîtra plus ou moins justifié.