

Décision 2011-210 QPC du 13 janvier 2012

M. Ahmed S.

(Révocation des fonctions de maire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 octobre 2011 par le Conseil d'État (décision de renvoi n° 348771 du 24 octobre 2011) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Ahmed S. concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il s'agissait d'une QPC posée à l'encontre des dispositions permettant au Gouvernement de prendre des sanctions à l'encontre des maires consistant soit dans la suspension des fonctions soit dans la révocation.

Par sa décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées et leur historique

Les dispositions permettant des sanctions administratives contre les maires ont une origine ancienne : elles remontent à la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, dont l'article 3, alinéa 4, disposait que les maires et les adjoints « *peuvent être suspendus par un arrêté du préfet ; mais ils ne sont révocables que par une ordonnance du Roi* »¹. La grande loi municipale des 5 et 6 avril 1884 a confirmé ces dispositions en les précisant. Son article 86, modifié en 1908, disposait, en effet, que « *les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur. Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République. La révocation emporte de plein droit*

¹ « *La révocation des maires et des adjoints peut-être prononcée par décret du président de la République ; elle emporte l'inéligibilité aux mêmes fonctions pendant une année, à moins qu'il ne soit procédé au renouvellement intégral du Conseil. La suspension du maire et des adjoints peut être prononcée pour trois mois par le ministre, pour un mois par le préfet* » synthétisait Henri Berthélemy. Pour un historique précis et complet de cette procédure, v. Michel Verpeaux, « Le contrôle administratif sur les maires et les adjoints », in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 471-482.

l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de convocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux »².

La modification introduite par la loi du 8 juillet 1908 relative à la procédure de suspension et de révocation des maires permet au maire ou à l'adjoint d'être entendu avant d'être frappé de suspension et oblige l'autorité administrative à motiver l'arrêté de suspension et le décret de révocation, autrement dit à apporter des garanties à la personne visée. Il s'agissait, selon Maurice Hauriou, de donner « *prise au Conseil d'État pour apprécier ces motifs, au moins pour y découvrir les détournements de pouvoir* »³.

Cet article a permis, tout au long des III^e et IV^e Républiques⁴, de sanctionner divers comportements des maires agissant aussi bien en tant qu'officiers de police judiciaire ou de l'état civil que dans le cadre de leur pouvoir réglementaire. Roger Bonnard expliquait : « *Le pouvoir disciplinaire du pouvoir central est exercé sur le maire non seulement en tant qu'agent de l'État, mais aussi en tant qu'agent de la commune. Car la décentralisation n'exclut pas un certain pouvoir disciplinaire sur les organes décentralisés.* »⁵ Les comportements sanctionnés ont par exemple été :

- la solidarité avec un employé coupable ;
- un usage de locaux scolaires contraire aux règlements ;
- des injures grossières proférées publiquement à l'égard d'un ministre ;
- l'imputation d'avoir délivré un mandat de paiement pour des travaux qui n'étaient pas réellement effectués ;
- des mentions fausses portées sur des pièces officielles⁶.

Le principe des sanctions – suspension ou révocation – contre les maires et les adjoints a été conservé à l'article 68 du code de l'administration communale de 1957, puis repris à l'article L. 122-15 du code des communes modifié par l'article 21 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des

² V. Recueil *Duverger* 1884, p. 99-148 [p. 124]. V. aussi v° « Maire » in T. de Croissy, *Dictionnaire municipal*, Paul Dupont, 1887, II, p. 979.

³ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, , p. 235, note 22.

⁴ Sous la IV^e République, la révocation était prononcée par décret du président du Conseil.

⁵ *Précis de droit administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1940, p. 378.

⁶ Exemples cités par Marcel Waline, *Traité de droit administratif*, Sirey, 9^e éd., 1963, p. 352. Pour un panorama incluant les cas de suspension v. J. Singer, « Les motifs de suspension ou révocation des maires », *AJDA*, 1963, p. 670-674.

communes, des départements et des régions. Enfin, il a été codifié à l'article L. 2122-16 de l'actuel CGCT par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

Des sanctions de révocation ont été prises sur le fondement de ces dispositions sous la V^e République, même si les cas sont très peu nombreux – comme le confirme le faible nombre de décisions contentieuses rendues par le juge administratif en cette matière. Les révocations de maires prononcées l'ont été, par exemple, pour :

– avoir transmis une délibération fictive du conseil municipal (Conseil d'État, 15 mars 1968, *Sieurs Marty et Bertrand, Rec.*, p. 188) ;

– avoir commis de graves négligences dans l'exercice de ses fonctions pendant plusieurs années notamment dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux (CE, 27 février 1987, n° 78247) ;

– avoir été condamné à deux ans de prison dont vingt-trois mois avec sursis pour attentat à la pudeur sur mineures de moins de quinze ans, la gravité des faits reprochés privant le maire de « l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions » (CE, 12 juin 1987, n° 78114) ;

– avoir commis de graves négligences durant plusieurs années, dans l'exercice de ses fonctions, notamment dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion de biens communaux et avoir, en outre, refusé de manière répétée de prendre en compte les diverses recommandations émises par la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais et le préfet du Pas-de-Calais (2 mars 2010, *M. Dalongeville*, n° 328843).

On peut également citer, au titre de la simple suspension cette fois, le cas du maire de Bègles, suspendu de ses fonctions par arrêté du ministre de l'intérieur du 15 juin 2004, pour une durée d'un mois, pour avoir célébré un mariage entre deux personnes de même sexe, malgré l'interdiction faite par le procureur de la République et la mise en garde du Premier ministre lors d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement⁷. Mais les cas de suspension des fonctions de maire, même moins médiatiques, ne sont guère nombreux. Il arrive qu'un contentieux naisse avant même la mise en œuvre de la mesure (cour administrative d'appel de Douai, 12 février 2004, n° 02DA00181).

⁷ *J.O., Débats de l'Assemblée nationale*, 1^{ère} séance du 2 juin 2004, p. 4352. L'arrêté n'a pas fait l'objet d'une contestation contentieuse, sur le contexte, v. néanmoins B. Seiller, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA*, 2004, p. 1637-1643.

II. – L'examen de la constitutionnalité

Du point de vue de la recevabilité de la question, on signalera que, dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État a considéré que l'examen par le Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution de l'article 21 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 dont est issu l'article L. 122-15 du code des communes devenu, « *sous réserve de modifications formelles et mineures* », l'article L. 2122-16 du CGCT, ne valait pas pour la disposition contestée. Le Conseil d'État a, en effet, considéré que si le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions qu'il comporte dans le dispositif de sa décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, il n'a mentionné cet article, dans ses motifs, que par voie de conséquence des déclarations de non-conformité auxquelles il procédait par ailleurs, sans examiner le contenu des dispositions critiquées par le requérant. Dès lors, il n'y a eu aucune déclaration de conformité à la Constitution de ces dispositions dans les motifs de sa décision au sens du 2° de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel n'a pas contredit cette analyse, qui n'était d'ailleurs pas contestée devant lui.

A. – Les griefs

À l'appui du recours contre le décret du 13 janvier 2011 le révoquant de ses fonctions de maire, le requérant mettait en cause la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 2122-16 du CGCT permettant la suspension voire la révocation des maires et des adjoints. Selon lui, cet article portait atteinte, d'une part, au principe de légalité des délits et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'il ne définissait pas les motifs susceptibles de fonder la suspension ou la révocation d'un maire et, d'autre part, au principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti par l'article 72 de la Constitution, en ce que le pouvoir de sanction contesté s'appliquait indistinctement à l'égard de l'exercice des compétences déconcentrées et décentralisées dévolues aux organes exécutifs des communes.

B. – Le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines

1. – Un grief opérant

De toute évidence, le grief tiré de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 est opérant. En effet, les exigences qui en résultent dans la jurisprudence

du Conseil constitutionnel concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* », même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité « *de nature non juridictionnelle* » (v. les décisions n° 88-248 DC du 17 janvier 1989⁸ et n° 92-311 DC du 29 juillet 1992 ou n° 93-325 DC du 13 août 1993). Cette jurisprudence entend ainsi donner des garanties constitutionnelles face à ce que l'on a appelé le « *droit de la sanction non pénale* »⁹. Elle s'applique à, la révocation ou la suspension d'un maire, prononcée sur le fondement de l'article L. 2122-16 du CGCT, qui constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, eu égard à sa finalité essentiellement répressive.

Ainsi, sous l'empire de la loi sur l'organisation municipale de 1884, le caractère de sanction disciplinaire émanant d'une autorité de tutelle était reconnu par la doctrine, qui rappelait que les maires « *ne peuvent être révoqués par les conseils municipaux, mais (...) sont sous l'autorité et sous la tutelle du pouvoir central* »¹⁰ – soulignant ce disant que la révocation ne constituait pas un mécanisme de responsabilité politique, de type parlementaire, mais bien une sanction émanant du pouvoir de tutelle¹¹. Marcel Waline justifiait cette sanction par référence à un pouvoir disciplinaire de l'État sur les maires : « *Il est impossible de ne pas reconnaître au gouvernement un pouvoir disciplinaire sur les maires, car on ne peut admettre que des autorités municipales tiennent tête au gouvernement et, par exemple, refusent systématiquement d'assurer les services d'intérêt général qui leur sont confiés (par ex. l'état-civil).* »¹² Louis Rolland désignait un « *châtiment* »¹³ et Gaston Jèze, avant lui, évoquait une « *peine disciplinaire* »¹⁴.

⁸ V. le considérant 35 : Il résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789 « *comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense* ». Ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi « *toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* ».

⁹ V. Michel Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000, *passim* et not. p. 21-24.

¹⁰ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., Sirey, 1933, p. 235.

¹¹ V. aussi Marcel Waline allait en ce sens : « Bien que représentant une collectivité décentralisée, le maire est soumis à un certain pouvoir disciplinaire du gouvernement. Mais l'exercice de ce pouvoir est entouré de certaines garanties de procédure », *Traité de droit administratif*, Traités Sirey, 9^e éd., 1963, p. 353. Certains auteurs voient dans cette « tutelle sur les personnes », une « responsabilité » qui serait « à mi-chemin de la responsabilité politique et de la responsabilité administrative », M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2^e éd., 2008, p. 138.

¹² *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 6^e éd., 1950, p. 223.

¹³ *Précis de droit administratif*, 9^e éd., 1947, p. 92.

¹⁴ « Touchant les peines disciplinaires les maires ont des garanties : le préfet peut *suspendre* un maire pour un mois ; mais il faut *une décision du ministre de l'Intérieur* pour porter la suspension à trois mois et il faut un décret du *président de la République* pour révoquer un maire. De plus, une suspension ou révocation ne peut avoir lieu qu'après avoir demandé au maire des explications écrites », *Éléments de droit public et administratif*, Giard et Brière, 1910, p. 153.

2. – Un grief non fondé

Le principe de légalité des délits et des peines pouvait donc être utilement invoqué à l'encontre de l'article L. 2122-16 du CGCT, même si ce n'est pas la légalité des *peines* qui était en cause ici, puisqu'elles sont bien déterminées (suspension ou révocation), mais celle des *délits*, puisque l'article ne dit rien des *motifs* susceptibles de justifier l'une ou l'autre de ces sanctions, en particulier la révocation. L'article se contente d'exiger la motivation du décret, dont il reste à savoir si elle permet à elle seule de répondre à l'absence de précision sur les motifs d'une sanction. Comme le souligne Michel Verpeaux, « *par son absence de précision, il permet de "sanctionner" toutes sortes de comportements, quels qu'en soient leurs motifs, et, compte tenu du dédoublement fonctionnel qui caractérise les maires et les adjoints, que les compétences soient exercées au nom de l'Etat ou au nom de la commune* »¹⁵.

De fait, les motifs de la révocation ne sont pas précisés. Toutefois, en matière de sanction disciplinaire, le Conseil d'État a jugé que si, lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève, il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte¹⁶. Le principe de légalité des délits est donc satisfait « *dès lors que les textes applicables font référence à des obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »¹⁷. Dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 sur la discipline des vétérinaires, le Conseil a repris cette formulation (cons. 7).

Le Conseil constitutionnel avait déjà tracé le cadre de cette jurisprudence à propos des sanctions administratives en considérant « *qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »¹⁸.

À supposer que le législateur puisse dresser une liste exhaustive des

¹⁵ *Op. cit.*, p. 475.

¹⁶ CE, Ass., 7 juillet 2004, *Benkerrou, Rec.*, p. 297.

¹⁷ CE, Sect., 12 octobre 2009, *M. A*, n° 311641.

¹⁸ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 37.

comportements susceptibles de donner lieu à des sanctions – sachant que les cas se présentant dans les près de 37 000 communes peuvent être fort variés –, une telle définition ne répondrait pas à une exigence constitutionnelle.

Certes, en l'espèce, les dispositions contestées ne font pas même expressément référence aux obligations auxquelles les maires sont soumis. Toutefois, le Conseil constitutionnel a examiné la disposition telle qu'interprétée par la jurisprudence constante et dont il résulte que cette disposition a pour objet de réprimer tout manquement grave et répété aux obligations qui s'attachent à la fonction de maire¹⁹.

La pratique actuelle de la révocation, telle qu'elle ressort de la jurisprudence administrative, conduit en effet à ce que ne soient sanctionnés que des cas particulièrement graves, dans lesquels sont constatés des comportements indéliques, voire frauduleux, traduisant une méconnaissance grave et répétée de devoirs attachés aux fonctions de maire ou d'adjoint. Quand les délais ne permettent pas d'attendre l'arbitrage des électeurs locaux, le Gouvernement est ainsi habilité à ne pas laisser perdurer une telle méconnaissance.

Surtout, le contrôle des sanctions prises n'a cessé de s'accroître depuis la III^e République²⁰. Il est ainsi une constante de la jurisprudence du Conseil d'État, en matière de sanction contre les maires, que « *l'exercice de mesures disciplinaires est assorti de garanties* » et qu'elles « *doivent être motivées et ne peuvent être prises qu'après que l'intéressé a été mis à même de fournir ses explications sur les faits qui lui sont reprochés* »²¹.

Le contrôle a reçu sa consécration la plus achevée avec la récente décision du Conseil d'État du 2 mars 2010 *Dalongeville* par laquelle la juridiction suprême de l'ordre administratif a décidé d'exercer un contrôle dit « normal » sur les motifs d'un décret révoquant un maire, et non plus seulement un contrôle restreint à une erreur manifeste d'appréciation²². Il s'agit là d'une manifestation concrète de l'approfondissement du contrôle juridictionnel à l'encontre des sanctions prononcées par l'État contre les administrations locales, dont le juge

¹⁹ On dira aussi que la révocation d'un maire « *tend principalement à sanctionner des fautes professionnelles ou des manifestations flagrantes d'incapacité* » selon les mots du commissaire du gouvernement Franc dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée *Wahnapo* du 27 février 1981 (*Rec.*, p. 111, *Revue administrative*, 1981, note B. Pacteau). M. Boucher ajoutera dans ses conclusions visant au renvoi à sanctionner « *des faits extérieurs aux fonctions mais de nature à jeter sur celles-ci un discrédit tel que le maintien en fonction de l'intéressé apparaît impossible* ».

²⁰ V. l'étude précitée de J. Singer, « Les motifs de suspension ou révocation des maires », *AJDA* 1963, p. 670-674.

²¹ CE, 13 novembre 1953, *Gillot*, *RPDA* 1954, p. 10 ; A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2^e éd., 1957, p. 122. V. CE, 13 novembre 1953, *Gillot*, *Rec.*, p. 488.

²² Contentieux pris en exemple de l'approfondissement du contrôle du juge administratif, v. par ex. G. Lebreton, *Droit administratif général*, 6^e éd., Dalloz, 2011, p. 508.

constitutionnel a décidé de tenir compte, dans le cadre de son contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité de la loi²³.

Dans ces conditions, le Conseil a examiné la conformité à la Constitution de l'article L.2122-16 du CGCT tel qu'interprété de manière constante par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Cette orientation illustre la distinction entre les types de contrôle de l'article 61 et de l'article 61-1 de la Constitution : s'ils ont le même objet, ils ne s'opèrent pas de la même manière. En l'espèce, le Conseil a jugé que, compte tenu de cette jurisprudence, l'absence de référence dans l'article lui-même aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leur fonction ne méconnaît pas le principe de légalité des délits

C. – Le grief tiré de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement autour de quelques grandes conditions :

- l'existence d'un conseil élu (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10) ;
- l'existence d'attributions effectives (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons.°2) ;
- l'autonomie financière (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19-20) ;
- la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28-31).

Les décisions dans lesquelles est constatée l'absence de violation du principe de libre administration sont ainsi beaucoup plus nombreuses que les décisions de violation. Elles censurent toutes des dispositions qui consistent à imposer des contraintes ou des sujétions ayant pour effet de restreindre la libre appréciation

²³ *Rec.*, p. 65 et *AJDA* 2010, p. 664, *Chronique S. Liéber et D. Boghetti*, p. 664 et *JCP A*, 2010, n°2281, note C.-A. Dubreuil.

de la collectivité.

Par exemple, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution :

– en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement (décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, cons. 26) ;

– en interdisant aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause (décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, cons. 3 à 6).

Le requérant invoquait en outre la décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011²⁴, par laquelle le Conseil a censuré le dispositif législatif qui autorisait le haut-commissaire de la République de Polynésie française à déclarer, à toute époque, nuls de droit les arrêtés du maire. La censure était motivée par le fait que, par la généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire quelles que soient leur nature et leur portée, ces dispositions privent de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des communes de la Polynésie française. Toutefois, l'article L. 2122-16 du CGCT n'a qu'une portée très limitée et ne peut servir de base légale à de tels abus.

Le Conseil constitutionnel rappelle que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* », c'est uniquement « *dans les conditions prévues par la loi* » (décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, cons. 8). Or, ces conditions sont aussi celles qui permettent à l'État de sanctionner des manquements graves et répétés qui peuvent causer d'importants préjudices à la commune concernée et, ce faisant, porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

²⁴ Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete (Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française)*.

2. – Application au cas d'espèce

Le requérant soutenait que l'article L. 2122-16 était contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution en ce que le pouvoir de sanction contesté s'applique indistinctement à l'égard de l'exercice des compétences déconcentrées et décentralisées dévolues aux organes exécutifs des communes.

Cette unique sanction appliquée à une autorité jouissant d'un dédoublement fonctionnel pose en effet une question. L'article, en permettant au ministre de mettre un terme aux fonctions d'un maire non seulement en tant qu'agent de l'État, mais aussi comme autorité décentralisée, semble mettre sur le même plan deux fonctions pourtant fort différentes. L'argumentation du requérant consistait à mettre en cause la subsistance d'une tutelle, d'autant plus incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales que, depuis 2003, l'organisation de la République est dite « *décentralisée* ». La doctrine administrativiste s'est d'ailleurs interrogée sur l'effet de cette contrainte sur la liberté du maire et, partant, sur celle de la collectivité dont il est à la tête : « *Ne fait-elle pas peser sur les élus une obligation politique qui s'attache à l'exercice de leurs fonctions ?* »²⁵

Certes, la sanction peut être dirigée contre le maire qu'il ait agi en qualité d'agent de l'État ou d'autorité décentralisée, exécutif d'une collectivité territoriale et président de son organe délibérant. La suspension ou la révocation produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, y compris lorsqu'il intervient au nom de sa collectivité. Toutefois, dans tous les cas, la jurisprudence constante du Conseil d'État limite l'application de cet article aux cas où la gravité des faits est avérée.

En outre, c'est à la loi et à la loi seule, aux termes mêmes de la Constitution, de définir les conditions dans lesquelles s'exerce la libre administration des collectivités territoriales. Il appartient par conséquent à la loi de définir les limites de cette liberté²⁶.

À cet égard, l'autonomie des collectivités territoriales ne signifie pas l'absence de contrôle, en particulier pour assurer la « *protection du respect des lois* »²⁷. Dès lors, l'existence d'un pouvoir de sanction exercé par l'État sur les maires en leur qualité d'autorité décentralisée ne saurait être assimilée à l'exercice d'un

²⁵ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 1^{ère} éd., 2009, p. 245.

²⁶ Décision n° 90-277 du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 13 et 14.

²⁷ Décision n° 82-137 du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, cons. 6.

pouvoir hiérarchique de sa part, remettant en cause le principe et la logique de la décentralisation. Le contrôle administratif exercé sur un maire et, éventuellement, les sanctions prises à son encontre ne remettent donc pas en cause les principes de la libre administration des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales conformes à la Constitution.