

N°s 438328, 438329, 438332

**SIAEA de Saint-Jean d'Illac et de Martignas-sur-Jalle  
Commune de Saint-Jean d'Illac**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 23 novembre 2020  
Lecture du 08 décembre 2020**

## **Conclusions**

**M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public**

1. La région bordelaise est mondialement connue pour son vin mais ce sont d'histoires d'eaux dont nous devons vous entretenir dans le présent litige.

A proximité de Bordeaux, la commune de Martignas-sur-Jalle qui était membre, avec la commune de Saint-Jean d'Illac, du Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement (SIAEA) de ces deux communes, a intégré à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013 la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), devenue depuis Bordeaux Métropole.

Cette adhésion a eu pour effet de substituer de plein droit cet EPCI au sein du syndicat mixte, qui exerce la compétence eau et assainissement sur le territoire de la commune.

Désireuse d'exercer directement cette compétence et sur fond de désaccord de gouvernance, Bordeaux Métropole a, par une délibération du 22 mars 2019, décidé de se retirer du syndicat mixte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et y a été autorisé le 27 juin 2019 par le préfet, qui a également mis fin à l'exercice des compétences du syndicat mixte par un arrêté du 20 décembre 2019.

Le syndicat mixte a alors saisi le TA de Bordeaux de conclusions aux fins d'annulation de ces trois décisions, en les assortissant à chaque fois d'une demande de suspension, mais sans succès, puisque par trois ordonnances du 20 janvier 2020, le juge des référés a rejeté ces demandes en considérant qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à créer un doute sérieux quant à leur légalité.

Le syndicat mixte et la commune de St-Jean d'Illac ont formé ensemble trois pourvois en cassation, que vous pourrez évidemment joindre puisqu'ils présentent à juger les mêmes questions et, en l'occurrence, à **déterminer quels motifs peuvent justifier le retrait d'une collectivité territoriale ou d'un établissement d'un syndicat mixte fermé.**

2. L'un des pourvois sera aisément rejeté, pour un motif d'ordre public que votre 7<sup>ème</sup> chambre a communiqué aux parties et qui est tiré de ce que la délibération de Bordeaux Métropole du 22 mars 2019 revêt le caractère d'une mesure préparatoire insusceptible de recours pour excès de pouvoir. Or, vous jugez qu'il appartient tant au juge des référés qu'éventuellement au juge de cassation de relever, le cas échéant d'office, l'irrecevabilité de la requête à fin d'annulation pour constater que la requête à fin de suspension ne peut qu'être rejetée (CE 10 décembre 2004, *Ministre de la défense c. V...*, n° 263072, T. p. 818).

Votre jurisprudence est en effet clairement engagée dans le sens de l'irrecevabilité des recours formés contre de telles délibérations des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics (Assemblée 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273, p. 130, ccl. J-D. Combrexelle), sous deux réserves :

- lorsqu'il en est disposé autrement par la loi (CE 15 juin 2018, *Département du Haut-Rhin*, n° 411630, B, pour le cas du déféré préfectoral) ;

- lorsque, pour citer un bon auteur, « l'acte qui intervient au commencement d'une procédure en oriente la suite de manière définitive »<sup>1</sup>.

Nous ne pensons pas que vous soyez ici dans ce dernier cas de figure car si l'autorisation donnée au président du conseil métropolitain enclenche la procédure susceptible d'aboutir à la sortie du syndicat mixte, ce processus de retrait n'ira à son terme que si le préfet y fait droit, ce à quoi il n'est nullement tenu, celui-ci devant en particulier – comme nous allons le voir – s'assurer du respect des conditions fixées par l'article L. 5711-5 du code général des collectivités territoriales.

Une jurisprudence constante abonde dans le sens de cette lecture : constituent notamment des mesures préparatoires insusceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir la délibération d'un conseil municipal arrêtant le projet de schéma d'aménagement d'une plage soumis à approbation par décret en Conseil d'Etat (CE 9 octobre 2017, *Association des exploitants de la plage de Pampelonne*, n° 396801, B), la décision d'élaborer une carte communale (CE 19 juillet 2017, *Ministre du logement c. K...*, n° 403805, B) ou encore la délibération par laquelle le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI arrête le dossier définitif d'un projet d'aménagement, qui ne permet pas, par elle-même, la réalisation des opérations d'aménagement, lesquelles ne pourront être engagées qu'à la suite de leur déclaration d'utilité publique ou d'une autre décision de les réaliser (Section 30 mars 2016, *M...*, n° 383037, A).

La requête aux fins de suspension de cette délibération ne pouvait, dès lors, qu'être rejetée. Vous substituerez ce motif dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, à celui retenu par l'ordonnance attaquée, dont il justifie le dispositif et vous rejetterez donc le pourvoi n° 438 332 (dirigé contre l'ordonnance n° 1906286).

---

<sup>1</sup> Cf. G. Pellissier *Répertoire du contentieux administratif Dalloz*, Recours pour excès de pouvoir : condition de recevabilité, § 74 à 77

3. En revanche, nous allons vous proposer de faire droit aux deux autres pourvois qui tendent à la suspension des deux arrêtés préfectoraux.

Nous paraît en effet fondé le moyen tiré de ce que l'auteur de l'ordonnance attaquée a commis une erreur de droit en jugeant non sérieux le moyen selon lequel les conditions posées par l'article L. 5711-5 du code général des collectivités territoriales pour pouvoir se retirer unilatéralement d'un syndicat mixte de coopération intercommunale n'étaient pas remplies.

Il nous faut vous citer les dispositions de cet article qui constitue la base légale des arrêtés préfectoraux litigieux : « *Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet.* »

Il s'en déduit que deux conditions cumulatives doivent être remplies :

- la condition principale est la seconde dans l'ordre du texte : il faut que la participation au syndicat mixte soit **devenue sans objet** ;

- la première condition est en réalité secondaire (et l'on peut du reste se demander s'il était absolument indispensable que le législateur énonce ces critères... mais force est de constater qu'il l'a fait) : il faut que **les causes de cette perte d'objet résulte d'un des 3 motifs suivants** : soit une modification de la réglementation (on ne peut que comprendre qu'il s'agit de la réglementation liée à la compétence exercée par le syndicat) soit une modification de la situation du « sortant » par rapport à cette réglementation soit une modification des compétences du sortant (on ne peut là aussi que comprendre qu'il s'agit des compétences directement liées à celles exercées par le biais du syndicat).

Vous pourriez vous interroger un instant sur ce que recouvre la notion de « participation devenue sans objet ».

Il ressort cependant des travaux parlementaires qu'elle s'entend de ce que la collectivité ou l'établissement qui se retire n'exerce plus la compétence confiée au syndicat mixte. Ainsi, dans son rapport, M. Olivier Dussopt, alors député, indique que la nouvelle législation a pour objet de systématiser « *la mise en place d'un dispositif de retrait des syndicats mixtes par les personnes publiques n'ayant plus la compétence nécessaire pour y participer : – en appliquant le même principe de retrait sur autorisation du préfet aux membres des syndicats mixtes fermés ; / – en prévoyant que la perte d'objet de la participation au syndicat justifiant le retrait d'un membre peut survenir "suite à une modification de la réglementation, ou de la situation de cette personne morale au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale" »<sup>2</sup>.*

C'est d'ailleurs la lecture que vous avez déjà eu des dispositions identiques du troisième alinéa de l'article L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales<sup>3</sup>, qui est relatif à la procédure de retrait d'un syndicat mixte « ouvert » (et non, comme dans notre cas, d'un syndicat mixte « fermé »<sup>4</sup>). Par votre arrêt CE 13 mai 2017, *Assemblée des départements de France*, n° 406563, T. p. 484, vous avez expressément jugé « qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé leur adoption, que lorsqu'une collectivité territoriale ne dispose plus d'une compétence au titre de laquelle elle participait à un groupement, tel qu'un syndicat mixte, sa participation se trouve désormais privée de base légale et ne peut donc que prendre fin selon les modalités qu'elles prévoient ».

Il n'y a évidemment aucune raison, de ce point de vue, de faire de distinction entre syndicats mixtes ouverts ou fermés, le législateur s'étant au contraire attaché à harmoniser les deux régimes.

Il est vrai que tant Bordeaux Métropole que le préfet puis, devant nous, le ministre font valoir que les dispositions législatives en cause ne subordonnent pas la perte d'objet de la participation à un syndicat mixte fermé à la seule perte de compétence.

Pour eux, le fait que Bordeaux Métropole se soit substituée à la commune de Martignas-sur-Jalle au sein du SIAEA et que la métropole exerce de plein droit la compétence relative à l'assainissement et à l'eau constitue une **modification de la réglementation** susceptible de justifier un retrait du syndicat.

Certes... mais, à vrai dire, personne ne conteste que la métropole exerce une compétence de plein droit en lieu et place de la commune de Martignas, ce qui était d'ailleurs déjà le cas lorsqu'elle n'était qu'une simple communauté urbaine<sup>5</sup>. Cette situation existe donc depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, date d'intégration de la commune de Martignas-sur-Jalle au sein de la CUB, et elle n'a évidemment pas rendu sans objet la participation de l'EPCI au syndicat mixte. Au contraire, nous dirions plutôt qu'elle la justifie !

Pour prendre les arrêtés attaqués, le préfet invoquait également le changement de réglementation résultant de ce que la loi NOTRe du 7 août 2015 a modifié l'article L. 5214-16

---

<sup>2</sup> Rapport AN, n° 2872, 14<sup>ème</sup> législature, p. 242

<sup>3</sup> « Une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. »

<sup>4</sup> Pour mémoire, les syndicats mixtes « fermés » (art. L. 5711-1 et s. du CGCT) sont ceux dont la composition est limitée à des communes et à leurs groupements alors que ceux qui sont « ouverts » (art. L. 5721-2 et s. CGCT) peuvent également compter d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, voire d'autres établissements publics.

<sup>5</sup> Cf. art. 4 de la loi n° 66-069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

du CGCT, en prévoyant l'exercice de plein droit des compétences eau et assainissement par les communautés de communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce qui aurait eu pour effet de faire perdre à la commune de St-Jean d'Illac sa compétence propre et donc d'entraîner la dissolution du syndicat dont elle était membre.

Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, issue d'une proposition de loi, a accordé un sursis à la disparition des syndicats mixtes, puisqu'elle permet, dans certaines conditions, aux communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas ces compétences de s'opposer à leur transfert obligatoire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Or, dès lors que la commune de Saint-Jean d'Illac s'est opposée à ce transfert et que les conditions requises par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2018 étaient remplies, la dissolution du syndicat au 1<sup>er</sup> janvier 2020 n'était pas envisageable et la loi du 3 août 2018 ne saurait donc être regardée comme un changement de réglementation rendant sans objet la participation de Bordeaux Métropole au syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Saint-Jean-d'Illac et Martignas-sur-Jalle.

Ces dispositions n'ont pas davantage eu pour objet ou pour effet de faire perdre à Bordeaux Métropole la compétence en matière d'eau et d'assainissement qu'elle tient de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, et qu'elle exerce, au titre de la commune de Martignas-sur-Jalle, à travers le syndicat mixte dont elle est membre.

Au final nous n'avons donc aucun doute quant au fait que, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article L. 5711-5 du CGCT ne pouvait fonder légalement le retrait unilatéral de Bordeaux Métropole du syndicat intercommunal. Dès lors, nous estimons que vous pourrez regarder le juge des référés comme ayant commis une erreur de droit manifeste au sens de votre jurisprudence de Section 29 novembre 2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne*, n° 244727, p. 421.

Plusieurs pièces du dossier qui lui étaient soumis témoignaient au demeurant de la volonté tant de la Métropole que du préfet de réaliser ce retrait malgré les textes qui ne le permettaient pas...

4. Vous censurerez donc l'ordonnance attaquée et réglerez l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Dans ce cadre, est évidemment remplie, pour les raisons que nous venons de vous exposer, la condition liée à l'existence d'un moyen de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées.

Reste à déterminer si la **condition d'urgence** l'est également.

Vous avez déjà jugé que la dissolution d'un établissement public de coopération

intercommunale crée, par elle-même, une situation d'urgence à l'égard de l'établissement (CE 28 décembre 2005, *Syndicat intercommunal de Lens-Avion*, n° 283249, B)<sup>6</sup>.

Nous n'avons aucun mal à étendre cette logique à l'arrêté du 20 décembre 2019 qui, bien qu'il ne prononce pas une dissolution pure et simple, dispose qu'« *il est mis fin à l'exercice des compétences du SIAEA* » (art. 1<sup>er</sup>) et que le syndicat « *conservera sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa liquidation* » (art. 2.).

Vous pourriez hésiter un instant de raison s'agissant de l'arrêté du 27 juin 2019 autorisant le retrait de Bordeaux Métropole du syndicat mixte. L'Etat conteste vigoureusement que la condition d'urgence soit remplie, au motif que les requérants ont mis plusieurs mois à former leur requête en référé. Toutefois, s'il est vrai qu'il vous arrive de rejeter une demande lorsque l'introduction du référé intervient longtemps après celle de la requête au fond (JRCE 14 septembre 2001, *W...*, n° 238110, B), en l'espèce, non seulement le délai entre les deux opérations ne nous paraît pas déraisonnable mais, d'autre part, il est certain que les deux arrêtés attaqués sont intimement liés et préjudicient chacun de façon suffisamment grave et immédiate à la situation des requérants et aux intérêts qu'ils entendent défendre.

La condition d'urgence étant remplie, vous ordonnerez la suspension des deux arrêtés préfectoraux.

5. Pour finir, nous voudrions vous dire que nous sommes conscients de ce que la solution proposée peut avoir, en l'espèce, de peu satisfaisant en pratique voire d'ubuesque, puisqu'elle a pour effet de maintenir une structure qui ne va probablement pas dans le sens de la rationalisation souhaitée par le législateur<sup>7</sup> en matière de coopération intercommunale, objectif qui est expressément inscrit dans la loi (cf. III de l'article L. 5210-1-1 CGCT, notamment son 4°). Mais vous n'êtes pas juges de l'opportunité et il n'est pas douteux que le législateur lui-même a finalement souhaité, en 2018, ménager des transitions plus longues. Votre décision en prendra acte : à Bordeaux comme ailleurs, il appartient à chacun de mettre de l'eau dans son vin...

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi n° 438332 ;
- à l'annulation des ordonnances n° 1906284 et 1906285 du juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux du 21 janvier 2020 ;
- à la suspension de l'exécution des arrêtés du préfet de la Gironde des 27 juin et 20 décembre 2020 ;
- à ce que l'Etat et Bordeaux Métropole versent la somme de 3 500 euros au SIAEA et à la commune de Saint-Jean d'Illac au titre de l'article L. 761-1 du code de justice

<sup>6</sup> Voir aussi, pour la dissolution d'une chambre de métiers : JRCE, 11 juillet 2001, *Chambre de métiers de la Haute-Corse*, n° 235001, B

<sup>7</sup> Répondant ainsi aux préconisations de la Cour des comptes dans son rapport annuel de février 2015

administrative ;

- au rejet des conclusions de Bordeaux Métropole présentées sur le même fondement.