

N°s 448741 et 448742
Elections au sein du syndicat
intercommunal d'assainissement de
Cogolin-Gassin

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 28 juin 2021
Décision du 12 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Les délégués suppléants des communes au sein d'un syndicat de communes sont-ils éligibles à sa commission d'appel d'offres (CAO) et à sa commission de concessions ? Voici la question que ces affaires vous permettront de trancher et si vous nous suivez, vous irez à l'encontre de la position prise sur ce point par le ministre de l'intérieur dans plusieurs réponses à des parlementaires.

Le litige a pour objet la désignation des membres de la CAO et de la commission de concessions du syndicat intercommunal d'assainissement de Cogolin-Gassin (Var), petit syndicat qui ne regroupe que ces deux communes. Les membres du comité syndical ont désigné les délégués en leur sein par deux délibérations du 13 octobre 2020, en nommant les mêmes membres dans chacune des commissions. Le préfet du Var a demandé au tribunal administratif de Toulon l'annulation de l'élection de trois conseillers comme membres suppléants des commissions, MM. de K..., G... et V..., au motif qu'en tant que membres suppléants du comité syndical, ils ne pouvaient être désignés dans ces commissions. Ces demandes ont été rejetées par deux jugements identiques du 15 décembre 2020, dont le préfet relève appel.

La contestation de la désignation par le comité d'un syndicat de communes des membres d'une commission d'appel d'offres ou de concessions relève du contentieux électoral et est assimilée au contentieux des élections municipales, de sorte que vous êtes compétents pour en connaître en appel (CE, Sect., 1^{er} avril 2005, *Commune de Villepinte*, n° 262078, Rec.).

1. Pour bien appréhender la question qui fait débat, il faut d'abord exposer la mécanique qui conduit à l'élection des membres de la CAO et de la commission de concessions d'un syndicat de communes. Elle comporte plusieurs étapes, une telle élection relevant d'un suffrage indirect au deuxième degré.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Un syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)). Elle est administrée par un comité syndical, dans lequel chaque commune est représentée par deux délégués titulaires (article L. 5212-7), ce nombre pouvant toutefois être modifié par décision majoritaire des communes membres (article L. 5212-7-1). La décision d'institution du syndicat ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs membres suppléants, « *appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires* » (article L. 5212-7).

A la différence des EPCI à fiscalité propre, dont les organes délibérants sont élus au suffrage universel direct en même temps que les conseils municipaux¹, les membres du comité syndical sont élus en leur sein par les conseils municipaux de chaque commune membre (article L. 5211-7). Le mandat des délégués étant lié à celui des conseils municipaux dont ils sont issus, le renouvellement général entraîne l'installation d'un nouveau comité, qui se réunit au plus tard la quatrième semaine suivant l'élection des maires (article L. 5211-8).

Le comité syndical ainsi constitué désigne en son sein une commission de concessions et une CAO. Selon l'article L. 1411-5 du CGCT, la commission de concessions, dénommée également commission de délégations de service public, analyse les dossiers de candidature à une concession de service public et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre. Dans les établissements publics tels que les syndicats de communes, elle est constituée par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par « *cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste* ». La loi prévoit l'élection selon les mêmes modalités d'un nombre de suppléants égal à celui des titulaires. La CAO, compétente en matière de marchés publics, dispose de prérogatives plus importantes puisqu'elle choisit le titulaire du marché, mais elle est composée selon les mêmes règles (article L. 1414-2).

2. Selon la thèse du préfet, la loi interdit aux membres suppléants du comité syndical d'être élus dans ces commissions, que ce soit comme membre titulaire ou membre suppléant. Les membres suppléants du comité syndical n'étant appelés à siéger à celui-ci qu'en cas d'empêchement des membres titulaires, leur fonction présenterait un « caractère aléatoire et ponctuel » et ils ne pourraient donc être considérés comme des membres de l'assemblée délibérante au sens de l'article L. 1411-5. Cette position a été exprimée dans des réponses ministérielles à deux reprises (9 août 1999, JOAN p. 4880, QE n° 30743 ; 1^{er} mars 2007, JO Sénat p. 475, QE n° 25042).

Toutefois, les membres suppléants du comité syndical sont élus par leur conseil municipal selon les mêmes modalités que les membres titulaires. Leur légitimité procède donc de la même source que celle des membres titulaires. La jurisprudence du Conseil constitutionnel fonde la légitimité de la représentation d'une commune au sein d'une structure

¹ Dans les communes de 1 000 habitants et plus ; dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés parmi les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (article L. 273-11 du code électoral).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

intercommunale sur l'élection par le conseil municipal, admettant ainsi qu'une commune puisse être représentée par un habitant d'une autre commune dès lors qu'il est désigné pour ce faire par le conseil municipal (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, §43). Lorsque les membres titulaires sont empêchés, ils représentent la commune au sein du comité syndical et y jouissent d'une voix délibérative et des mêmes prérogatives.

La position du ministère de l'intérieur soulève en outre des difficultés insurmontables dans les petits syndicats de communes tels que celui concerné en l'espèce. La loi impose l'élection dans chacune des deux commissions (CAO et CDSP) de cinq titulaires et de suppléants, ce qui fait au minimum 11 membres en comptant le président de l'organe délibérant, en supposant que la composition des deux commissions soit identique. Or un syndicat ne compte que deux membres titulaires par commune, sauf décision majoritaire des communes pour retenir un nombre plus élevé. En l'espèce, le comité du SIA de Cogolin-Gassin ne compte que 8 membres titulaires et n'aurait donc pu pourvoir aux commissions sans y désigner des suppléants.

Nous comprenons la position du ministère de l'intérieur comme exprimant le souci que les commissions compétentes en matière de commande publique, qui jouent un rôle essentiel dans la vie des collectivités, soient composées de membres titulaires afin d'affermir leur autorité. On pourrait imaginer, pour concilier ce souci avec la contrainte pratique du nombre de membres du comité syndical, d'imposer prioritairement la désignation de membres titulaires, les suppléants ne pouvant être élus au sein des commissions que s'il reste des sièges à pourvoir. Toutefois, nous avons renoncé à vous le proposer car dans le silence de la loi, c'est la libre administration des collectivités territoriales qui doit primer. Des arguments d'opportunité peuvent d'ailleurs plaider en faveur de la désignation de membres suppléants du comité syndical : tel suppléant pourra par exemple être membre de la CAO de sa commune et avoir ainsi acquis une expérience qui en fait un bon candidat pour siéger à la CAO du syndicat. Il appartient aux comités syndicaux, délibérant de manière collégiale, de désigner en leur sein les candidats qui leur paraissent les meilleurs pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement.

C'est donc à juste titre que le tribunal a jugé que la qualité de membre du comité syndical permettait à MM. de K..., G... et V... d'être élu à la CAO et à la CDSP et vous rejetterez par conséquent les requêtes du préfet.

3. Notons enfin que si la réponse ministérielle du 1^{er} mars 2007 concernait tant les syndicats de communes que les EPCI à fiscalité propre, la position que nous vous proposons ne vaut que pour les syndicats de communes. En 2007, les membres des conseils des EPCI étaient encore désignés par les conseils municipaux avec un système de suppléance analogue à celui des syndicats de communes. Depuis une loi du 17 mai 2013², les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct et il n'y a pas de suppléants ; en cas de vacance, le siège vacant est pourvu par le suivant de liste, ou de tableau dans les communes de moins de 1 000 habitants, mais jusqu'à cet événement, les personnes concernées ne sont aucunement des membres de l'organe délibérant de l'EPCI.

² Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

PCMNC au rejet des deux requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.