

N° 345568

Commune de Martigues

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 12 septembre 2012

Lecture du 26 septembre 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Les dispositions de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales prévoient que le conseil municipal peut constituer des commissions chargées d'étudier les questions sur lesquelles il est appelé à se prononcer. Le maire en est le président de droit. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, leur composition est réglementée par les dispositions du 3^e alinéa de l'article L. 2121-22, selon lesquelles : « la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ». La présente affaire vous permettra de préciser le sens de ces dispositions importantes pour la démocratie locale.

Depuis les élections municipales de mars 2008, le conseil municipal de la commune de Martigues, qui compte environ 48 000 habitants, se compose de 43 élus issus de quatre listes distinctes : 35 élus issus de la liste « Rassemblement démocratique et défense des intérêts communaux » (PCF/PS, 81,40 % des sièges), cinq élus issus de la liste « Une énergie nouvelle pour tous les martégaux » (UMP, 11,63 %), deux élus de la liste « Martigues en marche » (DVG, 4,65 %) et un élu de la liste « Ensemble pour Martigues citoyenne, écologique et solidaire » (DVG, 2,33 %).

Par une délibération du 28 mars 2008, ce conseil municipal a décidé la création de treize commissions municipales permanentes, chacune chargée plus particulièrement d'un secteur de l'administration communale et comptant chacune treize membres. Afin, selon ses propres termes, « de tenir compte des minorités siégeant au conseil municipal », cette même délibération a prévu que les quatre commissions « administration générale et finances », « urbanisme », « environnement et développement durable » et « participation des citoyens à la vie locale » seraient composées de neuf membres de la liste majoritaire, de deux membres de la liste arrivée en deuxième position et d'un élu de chacune des listes arrivées en troisième et quatrième positions à l'issue des élections. Elle a prévu que les neuf autres commissions seraient composées de dix membres de la liste majoritaire, de deux membres de la liste arrivée en deuxième position et d'un élu de la liste arrivée en troisième position.

M. A..., unique élu de la liste arrivée en quatrième position, n'a pas goûté son exclusion de ces neuf autres commissions. Estimant qu'il aurait dû être présent dans toutes les commissions, il a demandé l'annulation de la délibération dont nous venons de décrire le contenu au tribunal administratif de Marseille, en tant qu'elle fixe la composition des commissions permanentes du conseil municipal. Il a également demandé, par la même requête, l'annulation de neuf des treize autres délibérations du conseil municipal prises le même jour, par lesquelles il a été procédé à l'élection des membres des neuf commissions

dans lesquelles sa liste n'était pas représentée. Le tribunal administratif de Marseille a fait droit à sa demande et son jugement a été confirmé en appel par la cour administrative d'appel du même lieu. Vous êtes saisis de son arrêt sur pourvoi de la commune de Martigues.

*

A l'appui de son pourvoi, la commune présente un unique moyen. La cour administrative d'appel de Marseille aurait commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT imposent que chaque tendance du conseil municipal puisse disposer d'au moins un représentant dans chacune des commissions créées en son sein.

C'est bien le sens de l'arrêt attaqué. Après avoir rappelé que le nombre des membres des commissions municipales mentionnées à l'article L. 2121-22 du CGCT était librement déterminé par le conseil municipal, la cour a jugé que l'organe délibérant devait respecter le principe de la représentation proportionnelle et l'objectif d'expression pluraliste des élus, en s'efforçant de « rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition de l'assemblée communale, chacune des tendances représentées en son sein devant en conséquence disposer d'au moins un représentant dans chaque commission ».

La commune conteste cette interprétation des dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT. Elle fait valoir que l'application de la règle de la représentation proportionnelle aurait mécaniquement conduit à ce que M. A..., seul élu d'une liste représentant 2,33 % des sièges du conseil municipal, ne fasse partie d'aucune commission permanente. La commune ajoute que la présence de M. A... au sein de quatre des commissions du conseil municipal, laquelle représente, à raison de treize commissions de treize membres, quatre sièges sur cent soixante-neuf au total (2,37 % des sièges des commissions), reflète fidèlement son poids dans le conseil municipal (2,33 % des sièges de cette assemblée).

La lettre du texte peut, à première vue, sembler donner raison à la commune, puisque celui-ci fait expressément référence au respect du principe de la représentation proportionnelle. Toutefois, le respect de ce principe n'est pas un objectif en soi. La finalité de sa mise en œuvre est, selon le texte, de « permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ».

Il ne vous aura pas échappé que ces dispositions paraissent entachées d'une forme de contradiction interne. En effet, vous savez que dans les communes de 3 500 habitants et plus, en application des dispositions de l'article L. 262 du code électoral, le mode de scrutin combine les logiques majoritaire et proportionnelle : à la liste arrivée en tête à l'issue des élections va la moitié des sièges du conseil municipal, la moitié restante étant répartie à la proportionnelle entre l'ensemble des listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés – y compris celle arrivée en tête. Or les commissions prévues par les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT ayant un rôle préparatoire des délibérations du conseil municipal, la logique même doit conduire à fixer leur effectif à un niveau sensiblement inférieur au nombre des conseillers municipaux. Il suit de là que l'application rigoureuse de la règle de la représentation proportionnelle devrait conduire mécaniquement à exclure de ces commissions les listes les moins bien représentées au sein du conseil municipal. Comment, alors, concilier cette règle à laquelle se réfèrent les dispositions de l'article L. 2121-22 avec l'objectif de pluralisme que, dans le même mouvement, elles affirment poursuivre ?

La question est inédite dans votre jurisprudence. Vous n'avez jusqu'à présent fait application de l'article L. 2121-22 du CGCT qu'une seule fois, pour préciser que les contestations dirigées contre les délibérations par lesquelles un conseil municipal désigne les membres des commissions qu'il peut instituer sur leur fondement ne soulèvent pas de litiges en matière électorale et doivent être jugées selon les règles de compétence et de procédure propres au contentieux de l'excès de pouvoir (CE 18 mars 2005, Mme D..., n° 262961, au Recueil).

En revanche, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont déjà pris des positions éclairant cette question, dont la doctrine s'est faite l'écho. Sans prétendre en rendre compte exhaustivement, signalons que le tribunal administratif de Versailles, dans une décision commentée à l'AJDA, a jugé que dans le silence de la loi et du règlement intérieur, un conseil municipal pouvait appliquer strictement la règle de la représentation proportionnelle. Sans le dire expressément, il a estimé que n'y faisait pas obstacle la circonstance, révélée par les faits de l'espèce, que cette règle conduise à exclure des commissions les élus des listes les moins bien représentées au sein du conseil municipal (TA Versailles, 1re chambre B, 13 mars 1998, Mme L... c/ commune de Ris-Orangis, n° 961450, commentaire G. Fedotoff à l'AJDA 1999 p. 181). La cour administrative d'appel de Versailles, quant à elle, sans répondre exactement à la question posée par la présente affaire, a jugé que le principe de la représentation proportionnelle dont les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT imposent le respect pour permettre l'expression pluraliste des élus étaient méconnues par un mode de désignation accordant aux élus de l'opposition municipale « dans leur ensemble » une représentation équivalente, voire supérieure dans certaines commissions, au nombre de sièges qu'ils détiennent au sein du conseil municipal, dès lors que le respect de ce principe devait s'apprécier au regard de chaque liste prise en tant que telle (CAA Versailles, 1re chambre, 23 juin 2005, commune de Rambouillet, n° 03VE02988, AJDA 2005 p. 2196). La cour administrative d'appel de Marseille s'est montrée plus explicite. Elle a jugé, à l'inverse du tribunal administratif de Versailles, que les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT n'imposaient pas « que les différents groupes représentés au sein du conseil municipal bénéficient, au sein des commissions municipales, d'un nombre de sièges strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux qui les composent ». Et elle a jugé légale au regard de ces dispositions une délibération créant une commission composée de huit membres comportant six représentants de la majorité municipale qui comptait 26 élus sur 33 au conseil municipal, ainsi qu'un représentant de chacun des deux groupes minoritaires composés respectivement de six élus et un élu – autrement dit, la cour a validé un système dans lequel chaque liste disposait d'au moins un représentant au sein de la commission (CAA Marseille, 5e chambre, 4 juillet 2005, commune de Valbonne, n° 02MA01320, AJDA 2005 p. 2309). C'est dans la lignée de ce précédent que la cour de Marseille s'est placée pour rendre l'arrêt contesté par le pourvoi dont vous êtes saisi.

Indiquons, par ailleurs, que la doctrine s'est montrée prudente sur cette question. Le commentaire à l'AJDA du jugement du tribunal administratif de Versailles du 13 mars 1998 suggérait que le tribunal aurait pu, au prix d'une « audace raisonnable », parvenir à une autre solution. L'Encyclopédie des collectivités locales Dalloz se rallie à l'état le plus récent de la jurisprudence et souligne que la question reste ouverte, en l'absence jusqu'à présent de prise de position de votre part (La commune – Le conseil municipal – Chap. 1, § 162). Les réponses ministérielles aux nombreuses questions posées par les parlementaires sur ce sujet ont fait preuve d'une égale prudence. Elles ont suivi avec attention les précisions apportées par les tribunaux et cours (par exemple, rép. Lachaud n° 108766, au JOAN du 23 janvier 2007 p. 882 ; rép. Masson n° 24621, au JO Sén. du 1^{er} mars 2007 p. 472). La position du ministère de l'intérieur résulte, en dernier lieu, d'une circulaire du 21 février 2008 qui reprend, dans

d'autres termes, la solution retenue par la cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt de 2005 puisqu'elle indique que « le conseil municipal doit s'efforcer de rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l'assemblée, chacune des tendances représentées en son sein devant disposer au moins d'un représentant ». La même cour, dans l'arrêt qui vous est déféré, s'est appropriée les termes de cette circulaire.

Pour répondre à la question posée par cette affaire, il nous semble légitime, la lettre du texte n'étant pas claire, de se référer à ses travaux préparatoires. Les dispositions en question figuraient auparavant à l'article L. 121-20 du code des communes où elles ont été introduites par l'article 33 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « ATR »). L'examen des travaux parlementaires ayant précédé leur adoption se révèle instructif. Il en ressort en effet que le législateur a voulu garantir une représentation de toutes les minorités au sein de chaque commission municipale permanente.

Les dispositions dont il s'agit d'éclairer la portée ont été insérées sous la forme d'un article 26 bis dans le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République par un amendement du groupe communiste de l'Assemblée nationale, qui a été voté à la quasi-unanimité (JOAN – débats parlementaires – 2ème séance du 27 mars 1991, p. 494 et s.). On retiendra notamment l'intervention du député Bernard Derosier au soutien de cet amendement, qui a fait part de son souhait « qu'aucun membre du conseil municipal ne soit exclu d'une commission », estimant que l'amendement garantissait « la participation de tous les membres d'un conseil municipal aux commissions existantes ». A l'inverse, le député René Beaumont, opposé à l'amendement proposé, prenait l'exemple d'un conseil municipal de 29 membres, dont trois de l'opposition, ayant décidé de la création de cinq commissions et, cet exemple à l'appui, faisait valoir que l'amendement conduisait à ce que des élus de l'opposition siègent dans deux commissions, ce qui revenait selon lui à les favoriser par rapport aux élus de la majorité. Cette observation n'a pas arrêté ses collègues.

On retrouve les mêmes éléments dans la suite des débats parlementaires, le rapporteur de la commission des lois du Sénat, le sénateur Graziani, reprenant notamment l'observation du député Beaumont. Le secrétaire d'Etat Jean-Pierre Sueur a indiqué devant le Sénat qu'il était favorable à l'amendement introduit par l'Assemblée nationale. Selon ses termes, ces dispositions visaient à garantir le pluralisme des opinions au sein des commissions municipales, « l'ensemble des points de vue pouvant alors s'exprimer au sein de ces commissions, qui ont pour objet de préparer les débats du conseil municipal ». Les sénateurs Cartigny et Trégouet défendaient la même position, en faisant valoir respectivement que « si la loi électorale a bien prévu qu'il y ait des majorités solides et susceptibles de gouverner, elle a aussi prévu que les minorités soient représentées » et qu'il serait normal que tous les groupes politiques sans exception, alors même qu'ils ne seraient composés que d'un très petit nombre d'élus, soient représentés au sein de chaque commission. Malgré l'opposition du Sénat manifestée au cours des lectures ultérieures du projet de loi, l'Assemblée nationale a finalement maintenu ces dispositions.

Compte tenu de ces éléments, il nous semble que l'argumentation de la commune est vouée au rejet : éclairée par les travaux préparatoires de la loi, ses dispositions impliquent bien, même si l'on s'éloigne ce faisant de la règle de la représentation proportionnelle, que chacune des tendances représentées au sein du conseil municipal puisse également l'être au sein de ses commissions facultatives. Concrètement, une application exacte de la règle posée par les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT nous semble impliquer, dans un premier temps, que le conseil municipal attribue un siège, au sein de chacune des commissions instituées sur

leur fondement, à chacune des tendances composant le conseil municipal – ce qui signifie, observons-le, que l'effectif de chacune de ces commissions doit être au moins égal au nombre de tendances représentées au sein du conseil municipal ; puis, dans un second temps et s'il reste des sièges à pourvoir au sein de ces commissions, que ceux-ci soient répartis, commission par commission, à la proportionnelle.

Précisons encore que, pour déterminer quelles sont les tendances représentées au sein du conseil municipal, nous croyons qu'il faut se reporter, pour reprendre la terminologie de l'article L. 262 du code électoral, à l'ensemble des listes admises à la répartition des sièges au sein du conseil municipal. La notion de « groupes d'élus » constitués au sein du conseil municipal, mentionnée par quelques-uns des parlementaires au cours des débats préalables à l'adoption de la loi du 6 février 1992, nous paraît en effet incertaine. Elle n'avait, à l'époque de l'adoption du texte, aucun contenu juridique défini s'agissant des conseils municipaux. Depuis lors, il est exact que le législateur a prévu la constitution obligatoire de groupes d'élus dans les communes de plus de 100 000 habitants, selon des règles qu'il a précisées¹. Mais dans toutes les autres communes, c'est-à-dire dans l'immense majorité des cas, la création de ces groupes et les règles qui s'appliquent à leur reconnaissance et à leur fonctionnement dépendent de chaque conseil municipal. La référence aux listes admises à la répartition des sièges au sein du conseil municipal nous paraît donc plus praticable – et aussi, il faut le dire, plus respectueuse de la volonté des électeurs, exprimée au vu des différentes listes qui se sont affrontées lors du scrutin municipal.

*

Cette contradiction interne du texte étant ainsi levée, nous vous proposons, même si le présent litige ne vous l'impose pas, de désamorcer une autre contradiction apparente, que la cour de Marseille a parfaitement vue, et qui découle cette fois de la confrontation des dispositions que nous venons d'examiner avec celles de l'article 34 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Comme nous vous l'avons dit, les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, issues de l'article 33 de cette loi, régissent « la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications » (nous soulignons). Or les dispositions de son article 34 prévoient que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les commissions d'appel d'offres sont composées du maire ou de son représentant, président, et de cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Ainsi, la lettre même des dispositions de l'article 34 de la loi « ATR » paraît exclure, dans le cas de la composition des commissions d'appel d'offres, l'interprétation que nous venons de vous proposer de celles de son article 33, qui pourtant sont censées également s'y appliquer...

Les travaux parlementaires, sur ce point, ne contiennent que des indications limitées. Ces deux ensembles de dispositions apparemment irréconciliables ont fait l'objet d'un examen à la suite l'un de l'autre : les dispositions de l'article 34 sont en effet issues d'un amendement adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, tendant à introduire dans le projet de loi, après l'article 26 bis qui est devenu l'article 33 de la loi, un article 26 ter. Les deux sujets étaient bien

¹ Voir sur ce point les dispositions de l'article 74 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, ajoutant un article 32 bis à la loi « ATR », aujourd'hui reprises, après modifications, à l'article L. 2121-28 du CGCT.

liés dans l'esprit du législateur. En effet, les travaux parlementaires font apparaître que les dispositions précisant la composition des commissions d'appel d'offre étaient pour eux la conséquence, dans ce cas particulier, de la volonté de transparence des affaires locales manifestée par l'adoption des dispositions plus générales de l'article 33.

Compte tenu de ces éléments, il nous semble que le législateur a voulu édicter, à l'article 33 de la loi du 6 février 1992, une règle générale tendant à assurer le pluralisme au sein des commissions du conseil municipal. Le respect de cette règle implique, dans le cas des commissions facultatives, que chaque liste puisse disposer d'au moins un représentant au sein de chacune de ces commissions. Dans le cas des commissions d'appel d'offre, le législateur a entendu lui-même organiser les implications de cet objectif de pluralisme, en fixant le nombre de leurs membres et en prévoyant qu'ils seraient désignés par le conseil municipal en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Une telle composition assure que la majorité au conseil municipal l'est aussi au sein de la commission d'appel d'offre et elle donne de bonnes chances à l'opposition municipale d'y obtenir au moins un représentant, sans toutefois, il est vrai, aucunement le garantir. Ce traitement particulier des commissions d'appel d'offre est parfaitement compréhensible. Alors que les commissions facultatives du conseil municipal ont pour tâche de préparer les questions qui lui sont soumises, ce qui exclut tout pouvoir propre², tel n'est pas le cas des commissions d'appel d'offre, qui interviennent dans la procédure d'attribution des marchés publics. Les décisions de ces dernières devant nécessairement refléter les choix de gestion de la majorité municipale, il n'était pas possible d'organiser en leur sein une représentation de toutes les listes minoritaires du conseil municipal.

Nous vous proposons donc de juger, en confirmant intégralement l'arrêt de la cour de Marseille, qu'il résulte des dispositions issues des articles 33 et 34 de la loi du 6 février 1992, éclairées par ses travaux préparatoires, que dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'expression du pluralisme des élus au conseil municipal est garantie, en ce qui concerne les commissions d'appel d'offres, par l'élection à la représentation proportionnelle au plus fort reste des cinq membres appelés à y siéger aux côtés du maire ou de son représentant et, en ce qui concerne les autres commissions municipales, en assurant la représentation au sein de chacune d'elles d'au moins un conseiller municipal de chacune des listes ayant été admises à la répartition des sièges à l'issue de l'élection municipale, les autres sièges à pourvoir, le cas échéant, étant répartis, au sein de chacune de ces commissions, à la proportionnelle entre ces différentes listes.

*

Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen d'erreur de droit soulevé par la commune de Martigues. Vous rejetterez alors son pourvoi, y compris les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche vous pourrez mettre à la charge de la commune une somme de 3 000 euros sur les 4 000 réclamés par M. A... au titre de ces mêmes dispositions. Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Martigues, au profit de M. A..., au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

² Sur l'illégalité d'une délibération du conseil municipal confiant à une commission composée de certains de ses membres le soin de prendre une décision relevant de sa seule compétence, voir CE 20 mars 1936, Sieur Loof, n° 33503, p. 356.