

Nos 353890, 353891

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE SAVIGNY-SUR-ORGE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Marie Deligne  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 9ème et 10ème sous-sections réunies)

M. Frédéric Aladjidi  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 9ème sous-section  
de la Section du contentieux

Séance du 4 novembre 2013  
Lecture du 20 novembre 2013

Vu 1°, sous le numéro 353890, le pourvoi, enregistré le 7 novembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la commune de Savigny-sur-Orge (Essonne), représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de l'arrêt n° 10VE01968 - 10VE01969 - 10VE01970 du 7 juillet 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles, après avoir annulé les ordonnances du 11 mars 2010 par lesquelles le président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Versailles a rejeté la demande de M. Mériqot tendant à l'annulation des délibérations n° 05/274, 06/275 et 07/276 du 23 novembre 2009 du conseil municipal de Savigny-sur-Orge désignant un membre de la commission de l'urbanisme et de l'environnement, un membre de la commission de l'administration générale et un membre de la commission des travaux, a annulé ces délibérations et mis à sa charge une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les requêtes de M. Mériqot ;

3°) de mettre à la charge de M. Mériqot le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....  
Vu 2°, sous le numéro 353891, le pourvoi, enregistré le 7 novembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la même commune qui demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de l'arrêt n° 10VE02839 du 7 juillet 2011 par lesquels la même cour, après avoir annulé l'ordonnance n° 1000589 du 11 mars 2010 par laquelle le président de la 6ème chambre du tribunal administratif de Versailles a rejeté la demande de M. Mérigot tendant à l'annulation de la délibération n° 08/277 du 23 novembre 2009 du conseil municipal de Savigny-sur-Orge désignant un membre de la commission consultative des services publics locaux, a annulé cette délibération et mis à sa charge une somme de 1000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête de M. Mérigot ;

3°) de mettre à la charge de M. Mérigot le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....  
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Marie Deligne, Maître des Requêtes en service  
extraordinaire,

- les conclusions de M. Frédéric Aladjidi, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Roger, Sevaux, Mathonnet, avocat de la commune de Savigny-sur-Orge ;

1. Considérant que les pourvois visés ci-dessus présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que, d'une part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui la composent.* » ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article : « *Dans les communes de plus de 3 500 habitants, 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. » ; que, d'autre part, aux termes de l'article L. 1413-1 du même code : « (...) les communes de plus de 10 000 habitants (...) créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'(elles) exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. (...) Cette commission, présidée par le maire (...) ou (son) représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante (...), désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante (...). En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile. » ;*

3. Considérant que, si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions constituées sur le fondement de ces dispositions ont vocation, tant qu'elles n'ont pas été supprimées s'agissant de celles mentionnées à l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions ; que le conseil municipal a, par ailleurs, l'obligation de procéder à un tel remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par lettre du 21 octobre 2009 adressée au préfet de l'Essonne, M. Mérigot, conseiller municipal de la commune de Savigny-sur-Orge, a informé le préfet de sa décision de démissionner de ses fonctions de premier adjoint au maire de cette commune ; que le préfet a pris acte de cette démission le 10 novembre 2009 ; que le conseil municipal de Savigny-sur-Orge a alors été convoqué afin de pourvoir au remplacement du poste d'adjoint au maire devenu vacant ainsi qu'au remplacement d'un membre de la commission de l'administration générale, d'un membre de la commission de l'urbanisme et de l'environnement, d'un membre de la commission des travaux et d'un membre de la commission consultative des services publics locaux ; que, pour annuler les quatre délibérations du 23 novembre 2009, par lesquelles le conseil municipal a procédé au remplacement de M. Mérigot au sein de chacune de ces commissions, la cour administrative d'appel de Versailles s'est bornée à relever que M. Mérigot n'avait pas démissionné de ses fonctions de membre de ces commissions ; qu'en écartant ainsi toute autre possibilité, pour le conseil municipal, de décider légalement, en cours de mandat, de remplacer un conseiller municipal désigné membre, d'une part, d'une commission créée en application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, de la commission prévue à l'article L. 1413-1 du même code, la cour administrative d'appel de Versailles a commis une erreur de droit ; que, dès lors, la commune de Savigny-sur-Orge est fondée à demander l'annulation des articles 2 et 3 des arrêts attaqués ;

5. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Savigny-sur-Orge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les articles 2 et 3 des arrêts de la cour administrative d'appel de Versailles du 7 juillet 2011 sont annulés.

Article 2 : Les affaires sont renvoyées à la cour administrative d'appel de Versailles.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la commune de Savigny-sur-Orge est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de Savigny-sur-Orge et à M. Bernard Mérigot.

Copie sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré dans la séance du 4 novembre 2013 où siégeaient : M. Jacques Arrighi de Casanova, Président adjoint de la Section du Contentieux, président ; M. Thierry Tuot, M. Jean-Pierre Jouguelet, Présidents de sous-section ; Mme Eliane Chemla, M. Philippe Josse, M. Mattias Guyomar, M. Pierre Collin, M. Régis Fraïsse, Conseillers d'Etat et M. Jean-Marie Deligne, Maître des Requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Lu en séance publique le 20 novembre 2013.

Le Président :

Signé : M. Jacques Arrighi de Casanova

Le rapporteur :

Signé : M. Jean-Marie Deligne

Le secrétaire :

Signé : Mme Nadine Trueba

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire



N°s 353890 et 353891  
Commune de Savigny-sur-Orge

/PhJ

9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> sous-sections réunies  
Séance du 4 novembre 2013  
Lecture du 20 novembre 2013

## CONCLUSIONS

**M. Frédéric ALADJIDI, rapporteur public**

1 – Les deux affaires qui viennent d'être appelées vont vous amener à trancher la question, inédite dans votre jurisprudence, de savoir dans quelles conditions un conseil municipal peut être appelé à mettre un terme aux mandats des conseillers municipaux siégeant :

- d'une part au sein des commissions qu'il a la faculté de former, en application de *l'article L. 2121-22 du CGCT*, pour étudier les questions qui lui sont soumises ;

- et d'autre part, au sein de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) qui doit, en application de *l'article L. 1413-1 du même code*, être formée dans les communes de plus de 10 000 habitants, pour rendre des avis sur les services publics qui sont confiés à un tiers par convention de DSP ou qui sont exploitées en régie.

Le conseiller municipal qui est au cœur du litige qui vous est soumis avait été élu 1<sup>er</sup> adjoint au maire de la commune de Savigny sur Orge concomitamment à l'élection du maire qui a suivi les municipales de 2008. Il a alors été nommé au sein de la commission de l'urbanisme et de l'environnement, de la commission de l'administration générale et de la commission des travaux, que le conseil municipal avait choisi de former ainsi qu'au sein de la CCSPL.

Quelques mois après, toutefois, le maire est décédé et le conseiller municipal n'a été reconduit comme 1<sup>er</sup> adjoint du nouveau maire que pour une petite année. A la suite, en particulier, d'un désaccord relatif à la suppression du service du patrimoine et du développement durable, il a, en effet, démissionné de sa fonction de 1<sup>er</sup> adjoint, par une *lettre du 21 octobre 2009* adressée au préfet de l'Essonne, lequel en a pris acte le 10 novembre de la même année.

Le conseil municipal a consacré ses *délibérations du 23 novembre 2009* aux suites à donner à cette démission, en procédant notamment au remplacement d'un membre dans les quatre commissions précitées. Contestant avoir démissionné de ces commissions, le conseiller municipal s'est représenté à certaines d'entre elles mais a été battu. Le 24 janvier 2010, il a demandé l'annulation des délibérations relatives aux quatre commissions au TA de Versailles.

Par quatre *ordonnances du 11 mars 2010*, ces demandes ont été rejetées comme irrecevables faute d'avoir été présentées dans le délai de cinq jours applicable en matière électorale :

- Sur appel de l'intéressé, le président de la Section a attribué le jugement des trois requêtes relatives aux commissions facultatives à la CAA de Versailles en rappelant, par application de la jurisprudence *CE 18 mars 2005 Mme Dugas, 262961 au recueil*, que « *les contestations dirigées contre les délibérations par lesquelles un conseil municipal désigne les membres des commissions qu'il peut, sans y être tenu par les dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, instituer en son sein, et qui sont chargées, sans disposer d'aucun pouvoir décisionnel, d'étudier les questions soumises à son examen, 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* » ;

- S'agissant de la requête relative à la CCSPL, ce sont les 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-section réunies qui ont été amenées à se prononcer et à retenir la même solution dans une *décision CE 23 juillet 2010, 338499 aux tables* s'appuyant sur le fait que cette commission, si elle n'est pas facultative, est composée de membres, dont le nombre et les modalités précises de désignation ne sont pas fixés par la loi, et est dépourvue de pouvoir décisionnel.

Vous êtes régulièrement saisis de deux pourvois par lesquels la commune vous demande l'annulation des deux *arrêts du 7 juillet 2011* en tant qu'après avoir annulé, à l'article 1<sup>er</sup>, les ordonnances de 1<sup>ère</sup> instance, la CAA de Versailles a annulé les délibérations en joignant les affaires relatives aux commissions facultatives. Rien ne s'opposerait à ce que vous joigniez désormais ces affaires avec celle qui concerne la CCSPL pour statuer par une seule décision.

2 – Dans le 1<sup>er</sup> arrêt, qui est attaqué sous le n° 353890, la cour a jugé :

- qu'il ne ressort ni des dispositions de *l'article L. 2121-22 du CGCT*, ni d'aucune autre disposition que la démission d'un membre du conseil municipal des fonctions de maire-adjoint ait comme conséquence la cessation d'office des fonctions exercées en qualité de membre des différentes commissions instituées en application de *l'article précité* ;

- et qu'il ne ressort, par ailleurs, d'aucune des pièces du dossier que l'intéressé ait demandé à cesser d'exercer ses fonctions de membre des commissions ; que, par suite, son remplacement est intervenu en méconnaissance des dispositions de *l'article L. 2121-22* ;

Et dans le 2<sup>nd</sup> arrêt, qui est attaqué sous le n° 353891, la cour a retenu le même raisonnement en deux temps, en faisant référence, cette fois, aux dispositions de *l'article L. 1413-1*.

3 – Le 1<sup>er</sup> temps de ces raisonnements n'est ni contesté ni contestable : il n'y a pas, en effet, dans les textes, de lien entre le fait pour un conseiller municipal d'être 1<sup>er</sup> adjoint ou non et le fait de devenir ou rester membre d'une commission facultative ou de la CCSPL :

- Pour ce qui est des commissions de l'article L. 2121-22, la seule chose qui est dit de leur composition est, s'agissant des communes de plus de 3 500 habitants, le fait qu'elle doit « respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. » ;

- Et s'agissant de la CCSPL, l'article L. 1413-1 prévoit uniquement qu'elle comprend, outre des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant, des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés « dans le respect du principe de la représentation proportionnelle ».

4 – C'est le 2<sup>nd</sup> temps du raisonnement de la cour qui est contesté sur le terrain de l'EDD par l'unique moyen des deux pourvois en tant qu'il impliquerait qu'il n'y a qu'en cas de démission, qu'il serait possible de mettre un terme aux mandats des membres de commission.

La position prise par la cour apparaît inspirée de celle qui avait été adoptée auparavant par le TA de Nice puis, avec une motivation différente par la CAA de Marseille dans une affaire *Baréty et autres* où des commissions de l'article L. 2121-22 d'une commune de plus de 3500 habitants avaient vu leur composition renouvelée pour tenir compte de la décision de certains conseillers municipaux de rejoindre, en cours de mandat la liste majoritaire, ce qui avait modifié la représentation proportionnelle à laquelle sont soumises les commissions.

Par le jugement TA de Nice, 3 février 2000 *Baréty – Commentaire M Verpeaux : RFDA 2000 p. 803*, il a été jugé que « cette représentativité doit s'apprécier au regard du résultat du scrutin des élections municipales et donc des listes soumises au suffrage des électeurs lesquelles demeurent intangibles pendant toute la durée du mandat du conseil municipal ».

Par un arrêt CAA de Marseille 31 décembre 2003 *Ville de Nice, 00MA00631*, il a été jugé, en appel, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2121-22 « qu'afin d'assurer l'expression pluraliste des élus, la composition des différentes commissions doit refléter celle de l'assemblée communale telle qu'elle se présente à la date à laquelle la commission est formée ; que toutefois, en l'absence de disposition y dérogeant expressément et sauf le cas de la suppression de la commission, le mandat des membres des commissions ne prend fin, en principe, qu'en même temps que celui de conseiller municipal ».

5 – Il est clair, toutefois, que ces précédents qui ne suffisent pas à eux seuls à engager votre jurisprudence même si la dernière décision a été publiée aux tables du recueil Lebon, portent sur la question, spécifique et distincte de celle qui nous intéresse, qui tient au respect du principe de représentation proportionnelle par la composition des commissions.

Sur ce point, vous avez vous-mêmes, précisé, dans une décision CE 26 septembre 2012 *Commune de Martigues, 345568 aux tables - Conclusions V. Daumas* que « l'expression du pluralisme des élus au sein de l'assemblée communale est garanti {si l'on met de côté les commissions d'appel d'offres qui répondent à une logique différente} par la représentation proportionnelle des différentes tendances du conseil municipal, telles qu'elles existent à la date de formation de chacune des commissions, sous réserve que chaque tendance, quel que soit le nombre des élus qui la composent, ait la possibilité d'y être représentée ».

Vous avez, ainsi, cherché à tirer les conséquences d'une forte volatilité en cours de mandat des tendances représentées au sein du conseil municipal, qui était évoquée au cours des travaux préparatoires auxquels vous avez fait référence. Et c'est la raison pour laquelle, s'agissant d'une première composition des commissions, vous avez choisi, comme la CAA de Marseille avant vous, de retenir la représentation des tendances « à la date de formation de chacune des commissions ».

En revanche, vous n'avez pas repris à votre compte la règle posée par la CAA de Marseille, qui ne vaudrait, d'ailleurs qu'« en principe », selon laquelle le mandat des membres des commissions prendrait fin en même temps que celui de conseiller municipal.

Et votre décision ayant été rendue à propos de la composition initiale des commissions, elle ne nous semble receler aucun a contrario quant aux évolutions de représentativité qui interviendraient au cours du mandat de leurs membres. Au cas, par exemple, où l'un d'entre eux, représentant seul une tendance comptant d'autres conseillers municipaux, choisirait de faire sécession, ces autres conseillers paraîtraient fondés à solliciter un renouvellement de la commission pour que l'un d'entre eux soit élu en lieu et place de l'ancien co-listier.

6 – Si l'on met de côté les hypothèses où le conseil municipal aurait l'obligation de procéder à un remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein, il nous semble qu'il doit conserver la faculté de procéder, par ailleurs, à des renouvellements dans d'autres hypothèses, en raisonnant par analogie avec les pouvoirs qui existent dans des domaines proches.

a) Pour les désignations au sein d'organismes extérieurs, qui sont prévues par l'article L. 2121-33 du CGCT, vous avez estimé, dans une décision CE 17 décembre 2010 *Maroix et autres*, 339077 au recueil – *Conclusions J. Boucher*, que « le conseil municipal dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de procéder, sous le contrôle du juge, à de nouvelles désignations de ses délégués dans un organisme extérieur » et qu'ainsi « l'évolution des équilibres politiques au sein du conseil municipal est au nombre des motifs justifiant légalement qu'il soit procédé à une nouvelle désignation des représentants de la commune au sein d'organismes extérieurs ».

Mais cette solution, qui a aussi été appliquée dans une décision CE 23 décembre 2011 *M. Arevalo et autres*, N° 351068 – *Conclusions C. Landais*, n'est pas directement transposable :

- elle porte, d'une part, sur des fonctions, comme celle des délégués dans les organes délibérants des EPCI, qui nécessitent d'être en phase, à tout moment, avec le conseil municipal car, à la différence des commissions qui nous intéressent et qui ne visent qu'à éclairer les débats ultérieurs du conseil, il peut s'agir ici de prendre des décisions ;

- les textes, d'autre part, peuvent prévoir une durée précise des mandats des représentants et délégués et l'article L. 2121-33 a expressément prévu, qu'une telle disposition « ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes ».

b) Pour les délégations de fonction que le maire peut accorder à ses adjoints, le CGCT prévoit qu'elles « *subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées* » et vous en avez déduit, depuis une décision *CE 29 juin 1990 De Marin, 86148 au recueil*, dont la solution a été reprise par la décision de *Section du 11 octobre 1991 Ribaute et Balanca, 92742 au recueil – Conclusions H. Toutée* que « *le maire peut, à tout moment, mettre fin aux délégations qu'il a consenties, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale* » (cf. aussi *CE 25 octobre 1996 Commune de Montredon-Labessonnie, n° 170151, p. 412*).

Sont, au regard de cette jurisprudence, regardés comme justifiés les retraits qui sont motivés par « *les conséquences sur le fonctionnement de l'administration communale d'une dissension intervenue au sein du conseil municipal lors du vote du budget supplémentaire* » (cf. *CE 1er octobre 1993 Bonnet et autres, 128485 au recueil – Conclusions M. Pochard*), mais non ceux qui visent à donner suite à la volonté de la section locale du parti majoritaire au sein du conseil municipal de voir la répartition des adjoints plus représentative des courants en présence (cf. *CE 20 mai 1994, Commune de Tomblaine, n° 126958, au recueil p. 249*).

c) C'est ce même critère que nous vous proposons de retenir ici.

Compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par *l'article 72 de la Constitution*, il apparaît impossible d'interdire, dans le silence de la loi sur la durée des mandats des membres des commissions, à un conseil municipal de procéder à un renouvellement de ce qui apparaît comme une « *modalité d'organisation interne des assemblées locales* » (cf. *commentaire d'Aurélie Robineau-Israël et Maud Vialettes au BJCL, n°5/05, p.297 et Conclusions de F. Seners sur la décision Dugas*), alors, au surplus, pour ce qui est des commissions de *l'article L. 2121-22*, que le conseil municipal peut les former, d'après cet article lui-même « *au cours de chaque séance* », ce qui implique, symétriquement, la faculté de les supprimer avec la même souplesse.

D'un point de vue pratique, une interdiction de modifier la composition d'une commission en cours de mandat n'aurait, du reste, guère de sens : le conseil municipal doit pouvoir remplacer un ou plusieurs membres, par exemple, en cas d'absentéisme, de conflit d'intérêt ou de comportement de l' élu faisant obstacle à leur bon fonctionnement.

Au-delà, on peut comprendre, qu'un élu ayant perdu sa délégation par exemple au titre de l'urbanisme au profit d'un autre soit remplacé par ce dernier au sein de la commission en charge de cette matière. Le critère de « *la bonne administration des affaires de la commune* » est, de ce point de vue, non seulement, tout aussi possible à retenir prétoriennement que dans ce domaine, mais également cohérent avec la solution qui y a été retenue.

Ce critère permet de naviguer entre deux écueils :

- celui de considérer, comme la cour l'a fait à tort, que la présence au sein d'une commission serait intangible, sauf démission expresse d'un membre ;
- celui d'admettre, à l'inverse, qu'une majorité municipale pourrait remodeler les commissions à sa guise avec un pouvoir discrétionnaire absolu.

7 – Si vous nous suivez pour annuler l'arrêt sur ce point, il appartiendra à la cour de renvoi d'appliquer, au fond, ce critère et, le cas échéant, d'examiner les autres moyens de procédure qui étaient invoqués par le demandeur.

Il n'apparaît pas opportun, dans le contexte préélectoral actuel de faire droit à la demande que la commune a présentée en application de *l'article L. 761-1 du CJA*.

Et PMNC à l'annulation des articles 2 et 3 des arrêts attaqués, au renvoi de l'affaire devant la CAA de Versailles et au rejet du surplus des conclusions.