

droit

I N T E R C O M M U N A L I T É S

REMPLACEMENT D'ÉLUS AU SEIN DE COMMISSIONS : MODE D'EMPLOI

LA DÉMISSION OU LE DÉCÈS D'ÉLUS SIÉGEANT AU SEIN DE COMMISSIONS PERMET DE S'INTERROGER SUR LE FAIT DE SAVOIR SI LES OPÉRATIONS DE REMPLACEMENT RELÈVENT D'UNE SIMPLE FACULTÉ OU D'UNE OBLIGATION POUR LA COLLECTIVITÉ DE RATTACHEMENT.

1 Ex. la Commission consultative des services publics locaux aussi dénommée « CCSP » (CGCT, art. L.1413-1).

2 CGCT, art. L. 2121-22.

3 Le principe s'applique pour toute commune de plus de 1000 habitants et pour toute intercommunalité (CGCT, art. L. 2121-22 et L. 5211-1). *A contrario*, ce principe ne s'applique pas aux communes de moins de 1000 habitants (v. par ex. CAA de Nantes, 20 juillet 2021, n° 19NT04891, 19NT04892, 19NT04893 : le seuil était à l'époque des faits de 3500 habitants au sein de la commune concernée).

4 CGCT, art. L. 1411-5.

5 CGCT, art. L. 1413-1.

6 CGCT, art. L. 1413-1.

7 CGCT, art. L. 2121-22.

8 CGCT, art. L. 2143-3.

9 CGI, art. 1609 *nonies* C.

10 CGI, art. 1650-A.

11 CGCT, art. L. 2143-2.

12 CGCT, art. L. 5211-49-1.

13 CE, 26 septembre 2012, *Commune de Martigues*, n° 345568 ; CAA de Marseille, 4 novembre 2010, n° 09MA01097.

14 CE, 26 septembre 2012, *Commune de Martigues*, n° 345568 ; CAA de Marseille, 4 juillet 2005, n° 02MA01320.

15 TA Rennes, 10 mars 2016, n° 1403263.

16 CGCT, art. L. 2121-27-1.

17 CE, 20 novembre 2013, *Commune de Savigny-sur-Orge*, n° 353890.

18 *Ibid.*

Les communes ou les intercommunalités disposent généralement de la faculté et ont, parfois, l'obligation de constituer des commissions¹.

Pour ce qui est des commissions obligatoirement ou facultativement créées, leur composition doit respecter « *le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus* »² dans les intercommunalités³.

Ce principe s'applique aux commissions obligatoires que constituent les commissions d'appel d'offre (CAO)⁴, les commissions de délégation de service public (CDSP)⁵, les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)⁶, ainsi qu'aux commissions facultatives créées sur le fondement de la disposition y faisant référence⁷.

Par exception, ce principe n'a pas à être respecté lorsque des dispositions spécifiques existent et n'y font pas référence, ceci que la commission soit obligatoire ou facultative. Ainsi, le principe ne s'applique pas aux commissions obligatoires : pour l'accessibilité⁸ ; à la commission locale d'évaluation des charges transférées⁹ ; à la commission intercommunale des impôts directs¹⁰ ; aux comités consultatifs communaux¹¹ et intercommunaux¹² qui sont tous deux facultativement créés.

Un tel principe est délicat à appréhender puisque son application varie selon l'échelon du bloc local concerné.

À l'échelon municipal, ce principe impose que le conseil municipal s'efforce à rechercher une pondération qui reflète le plus fidèlement la composition de l'assemblée communale. Cela passe notamment par le fait que chacune des tendances représentées en son sein doit, en conséquence, disposer d'au moins un représentant dans chaque commission¹³.

En revanche, le respect du principe n'implique pas nécessairement que les différentes tendances représentées au sein du conseil municipal bénéficient, au sein des commissions, d'un nombre de sièges strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux composant l'assemblée délibérante¹⁴.

À l'échelon intercommunal, l'application de ce principe est moins évidente puisque l'identification des différentes tendances présentes au sein d'un organe délibérant intercommunal est moins aisée qu'à l'échelon municipal. En effet, les conseillers communautaires ne sont pas élus au moyen d'un scrutin de liste unique à l'échelle de l'intercommunalité et les tendances ne s'y affirment pas nécessairement comme dans un conseil municipal. Cette

difficulté a été illustrée à l'occasion d'un cas d'espèce relatif à la composition des commissions thématiques d'une intercommunalité. La collectivité avait établi deux critères dont l'un d'eux portait précisément sur les tendances dégagées lors du renouvellement général des conseils municipaux. Dans ce dernier litige, le juge administratif a considéré comme illégale la méthode d'identification qui privilégierait, en premier lieu, un critère de représentation géographique (en prévoyant un certain nombre de sièges par commune) et, en second lieu, les tendances dégagées lors du renouvellement général des conseils municipaux, car ces critères contreviennent au principe de prise en compte « *des seuls courants politiques représentés au sein de l'assemblée délibérante communautaire* »¹⁵.

Certes, même si aucun arrêt n'a confirmé ou infirmé ce jugement, il convient d'être prudent quant aux choix des critères.

En définitive, seuls les élus ayant publiquement déclaré ne pas appartenir à la majorité intercommunale¹⁶ avant ou au moment de la création d'une commission sont assurés d'intégrer ladite commission.

Quoi qu'il en soit, les deux mécanismes ci-après présentés s'appliquent aux deux échelons, de manière plus ou moins simple puisque, dans certains cas, ils sont précisément fondés sur le principe de représentation proportionnelle des différentes tendances au sein du conseil considéré.

Faculté de remplacement des membres au sein de commissions

En cours de mandat, il est possible pour le conseil de remplacer, ou non, les membres élus au sein des commissions obligatoires ou facultatives, pour les raisons suivantes :

- en cas de décès ou de démission volontaire et isolée d'un ou plusieurs élus, dès lors que cette vacance ne rompt pas le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances représentées au sein de la commission¹⁷. Il convient alors de se référer au règlement intérieur régissant le fonctionnement de ladite commission, lequel ne doit pas obliger à procéder à un tel remplacement ;
- en raison de motifs « tirés de la bonne administration » de la collectivité¹⁸, lesquels motifs sont soumis au contrôle du juge en cas de contentieux. À titre d'exemple, le remplacement d'un membre d'une commission peut être réalisé et justifié :

« *L’appréciation du pluralisme doit se faire selon les tendances existantes à la date à laquelle la commission a été formée* »

- en cas de comportement de l’élu faisant obstacle au bon fonctionnement de la commission;
- à la suite du retrait d’une délégation de fonctions auprès d’un membre de l’exécutif. Précisons que le retrait d’une délégation ou qu’une cessation de fonction exécutive n’affecte pas directement la qualité de membre d’une commission facultative, sauf demande expresse de l’intéressé de ne plus en être membre¹⁹. Le juge a ainsi considéré que la démission des seules fonctions exécutives d’un élu n’a pas « *comme conséquence la cessation d’office des fonctions exercées en qualité de membre des différentes commissions instituées en application de l’article 2121-22* » du CGCT²⁰. Cependant, le remplacement dudit membre est envisageable²¹, notamment dans deux situations :
- lorsque les dissensions ayant motivé le retrait de la délégation sont de nature à également compromettre le bon fonctionnement de la commission;
- dans un souci de cohérence entre les délégations retirées et les matières traitées par les commissions. Par exemple, il relève de la « *bonne administration* » de remplacer au sein de la commission chargée de la culture l’ancien conseiller en charge de la culture par son remplaçant.

Obligation de remplacement des membres au sein de commissions

En cours de mandat, il demeure obligatoire pour le conseil de procéder au remplacement des membres issus de commissions obligatoirement ou facultativement créées lorsque la composition n’assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein²².

En ce cas, le remplacement des membres d’une commission doit se faire de manière soit partielle, soit intégrale.

Le remplacement des membres se fait de manière **partielle** à la condition que le règlement intérieur prévoit expressément cette obligation. Il conviendra aussi de s’assurer que cette dernière obligation est compatible avec les textes éventuels régissant ladite commission, qu’elle soit obligatoire ou facultative lorsqu’elle est régie par le principe de l’expression pluraliste des élus. Pour les trois commissions obligatoires devant respecter ce principe (CAO, CDSP, CCSPL), deux d’entre elles (CAO et CDSP) devront concilier ce remplacement partiel avec le fait que les membres de la CAO et de la CDSP doivent être élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste²³ pour garantir le respect du principe du pluralisme.

Pour la CCSPL et les commissions facultativement créées²⁴, aucun autre texte ne prévoit de règles électorales particulières.

Le remplacement **intégral** des membres, c’est-à-dire en organisant de nouvelles élections, est réalisé lorsque les vacances aboutissent à ce que la composition de la commission (obligatoire ou facultative) ne permet plus de garantir l’expression pluraliste des élus en son sein, conformément aux prescriptions législatives²⁵.

Tel pourrait être le cas au sein d’une CAO si « *une liste de candidats ayant obtenu des sièges au sein de la commission et devant pourvoir au remplacement d’un membre titulaire définitivement empêché se trouve effectivement, du fait de l’inexistence de membres suppléants, dans l’impossibilité de pourvoir au remplacement d’un membre titulaire* »²⁶. En revanche, la seule démission d’un membre suppléant, alors même que la liste sur laquelle il a été élu ne comprendrait plus d’autres membres du conseil suppléants susceptibles de le remplacer, n’entraîne pas de renouvellement intégral de la commission, dès lors que le membre titulaire conserve son siège²⁷, ce qui est logique.

Sous couvert du respect de l’objectif posé par le principe, toutes les circonstances ne permettent pas de justifier d’un renouvellement intégral des membres. Le juge est venu apporter des précisions quant à son appréciation à ce propos.

C’est ainsi que le renouvellement intégral et anticipé de la composition de la commission ne peut pas se faire, sur initiative du conseil municipal, au seul motif que certains conseillers municipaux ont rallié en cours de mandat un autre groupe politique que celui issu de la liste au titre de laquelle ils avaient été élus, et que la représentation des diverses tendances d’opinion en son sein aurait, pour cette seule raison, été modifiée²⁸.

Selon le juge, les dispositions législatives imposant de respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l’expression pluraliste des élus au sein de ces commissions doivent uniquement refléter les différentes tendances telles qu’elles existent à la date à laquelle la commission est formée²⁹. En d’autres termes, il ne doit pas être tenu compte de l’évolution des groupes politiques formés durant le mandat pour provoquer un renouvellement.

De la même manière, l’appréciation du pluralisme doit se faire selon les tendances municipales existantes à la date à laquelle la commission a été formée, elle ne peut résulter des seules listes électorales spécialement formées en vue de l’élection au sein de ladite commission³⁰. Il en irait probablement de même, quant à l’appréciation du juge, au titre de l’échelon intercommunal.

À toutes fins utiles, il est à noter que la suppression d’une commission facultativement créée³¹ entraîne, *ipso facto*, l’arrêt du mandat de ses membres³². Il serait toutefois imprudent d’utiliser cette manœuvre pour mettre fin aux mandats de membres; puis de recréer peu de temps après, peu ou prou, la même commission afin de provoquer de nouvelles élections qui permettraient de tenir compte des éventuelles évolutions des tendances politiques formées durant le mandat. ●

RAPHAËL MEYER

¹⁹ En revanche, si l’élu n’était pas membre à part entière de la commission mais disposait d’une délégation de fonction lui permettant d’agir en lieu et place du chef de l’exécutif de la collectivité, alors ce retrait de délégation arrête sa fonction au sein de ladite commission.

²⁰ CAA de Versailles, 7 juillet 2011, n° 10VE01968.

²¹ CE, 20 novembre 2013, *Commune de Savigny-sur-Orge*, n° 353890.

²² CE, 20 novembre 2013, *Commune de Savigny-sur-Orge*, n° 353890.

²³ CGCT, art. L. 1411-5 et D. 1411-3.

²⁴ Sur le fondement de l’article L. 2121-22 du CGCT.

²⁵ CGCT, art. L. 2121-22.

²⁶ CE, 30 mars 2007, *Commune de Cilaos*, n° 298103.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ CAA de Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00631.

²⁹ CE, 26 septembre 2012, *Commune de Martigues*, n° 345568; CAA de Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00631.

³⁰ CAA de Paris, 11 octobre 2017, n° 16PA01917.

³¹ Par définition, les commissions obligatoirement créées ne peuvent pas être supprimées.

³² CE, 20 novembre 2013, *Commune de Savigny-sur-Orge*, n° 353890; CAA de Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00631.