

I N T E R C O M M U N A L I T É S

droit

ZOOM SUR LES FONCTIONS DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE SUPPLÉANT

LE CONSEILLER SUPPLÉANT À L'INTERCOMMUNALITÉ NE DISPOSE PAS DE MANDAT.

À CE TITRE, IL N'EST PAS NÉCESSAIREMENT SOUMIS AUX MÊMES RÈGLES QU'UN ÉLU TITULAIRE, PRINCIPALEMENT RETRACÉES ICI.

Fonctions de conseiller suppléant vs incompatibilités

Pour mémoire, le suppléant est celui qui a vocation à remplacer temporairement le titulaire en cas d'empêchement de ce dernier. Cette fonction de suppléant est attribuée au conseiller appelé à remplacer le titulaire à la date où la vacance de son siège devient définitive¹.

La fonction de suppléant n'est pas un mandat de conseiller communautaire, ceci implique qu'il n'est pas possible de « démissionner » de sa fonction de suppléant car la démission n'est envisageable que pour les membres du conseil communautaire titulaires de leur mandat² comme l'a justement rappelé une réponse ministérielle³. Seule la démission du mandat municipal de la personne concernée lui retire, de fait, sa qualité de suppléant.

Théoriquement, il n'existe pas juridiquement d'incompatibilité entre les fonctions de conseiller communautaire **suppléant** et salarié de l'intercommunalité ou salarié municipal⁴.

Ce n'est que le mandat de **titulaire** qui est incompatible avec la fonction de salarié de l'intercommunalité ou de ses communes membres⁵.

En revanche et en pratique, la fonction de suppléant ne pourra pas être toujours être exercée de manière effective⁶, s'il est également agent communal ou intercommunal. Par ailleurs, et au-delà de ce cadre, il pourrait être considéré comme membre intéressé au sens de la loi⁷ dans le cadre d'autres fonctions. Dans ces deux cas, il est donc plus prudent qu'il ne prenne pas part aux décisions qui concerneraient directement la collectivité.

En tout état de cause, dans l'hypothèse où le suppléant deviendrait titulaire, l'incompatibilité législative serait pleinement applicable⁸. La personne serait alors soumise à l'inévitable choix entre la conservation de l'emploi salarié ou le mandat. Le juge est venu préciser que ce choix n'est soumis à aucun délai d'option au-delà duquel l'intéressé est réputé avoir choisi de conserver son emploi (emploi salarié au sein de la commune ou de l'intercommunalité) à défaut de choix exprès de sa part⁹. En pratique, la participation de l'intéressé à une séance du conseil constituerait de fait un choix.

Fonctions de conseiller suppléant vs éligibilité

Selon une lecture des services de l'État, les membres suppléants ne sont pas membres à part entière de l'organe délibérant mais ont des fonctions aléatoires et ponctuelles¹⁰. Pour cette raison, ils ne peuvent être désignés parmi les membres du conseil communautaire pour siéger au sein d'un organisme extérieur dans le cas où les textes législatifs et réglementaires régissant cet organisme précisent que ces représentants sont choisis par l'assemblée délibérante en son sein exclusivement¹¹.

« Les communes ne disposant que d'un conseiller communautaire titulaire doivent avoir un suppléant »

Cette lecture a été contredite par une jurisprudence récente, laquelle a admis que « les délégués suppléants au comité syndical sont éligibles, en qualité de membres de l'assemblée délibérante élus en son sein, au sens des dispositions du a) du II de l'article L. 1411-5 du Code général des collectivités territoriales, pour être désignés en qualité de membres titulaires ou suppléants » d'une commission d'appel d'offre (CAO) ou d'une commission de délégation de service public¹² (CDSP).

Ceci alors même que les dispositions visées de l'article L. 1411-5 du CGCT prévoient que la commission est composée d'un président de collectivité ou de son représentant et de cinq « membres de l'assemblée délibérante élus en son sein »¹³.

Mais cette solution est à réserver aux seuls cas des syndicats sans fiscalité propre auxquels s'applique – sauf dispositions contraires¹⁴ ou expresses¹⁵ – la disposition selon laquelle les membres suppléants du comité syndical, appelés à siéger au comité avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires, sont élus en leur sein par les organes délibérants de chaque

¹ C. électoral art. L. 273-12 : communes de moins de 1000 habitants ; L. 273-10 : commune de plus de 1000 habitants ; CGCT, art. L. 5211-6.

² CGCT, art. L. 2121-4 auquel renvoie l'art. L. 5211-1 du même code. Seule la démission du conseiller municipal en question entraîne la suppression de sa fonction de suppléant au conseil communautaire.

³ Rép. min., QE n° 10182, JO Sénat du 6 mars 2014, p. 634.

⁴ Rép. min., QE n° 10182, JO Sénat du 6 mars 2014, p. 634.

⁵ C. électoral, art. L. 237-1, II ; Rép. min., QE n° 08091, JO Sénat du 13 décembre 2018, p. 6429.

⁶ Rép. min., QE n° 08091, JO Sénat du 13 décembre 2018, p. 6429.

⁷ CGCT, art. L. 2131-11.

⁸ C. électoral, art. L. 237-1, II.

⁹ CE, 17 décembre 2014, n° 383316.

¹⁰ Rép. min., QE n° 30743, JOAN, 9 août 1999, p. 4880 ; Rép. min., QE n° 25042, JO Sénat, 1^{er} mars 2007, p. 475.

¹¹ Rép. min., QE n° 1082, JO Sénat, 18 mars 2010, p. 698.

¹² CE, 12 juillet 2021, n° 448741.

¹³ CGCT, art. L. 1411-5, II, a).

¹⁴ Pour les syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés (CGCT, art. L. 5211-7, L. 5211-8, L. 5212-7 et L. 5711-1).

¹⁵ Pour les syndicats mixtes ouverts (CGCT, art. L. 5721-1 et suiv.).

membre¹⁶. Puisque leur légitimité procède de la même source que celle des membres titulaires, alors les délégués suppléants des comités syndicaux sont éligibles, en qualité de membres de l'assemblée délibérante élus en son sein, pour être désignés en qualité de membres titulaires ou suppléants de la CAO ou de la CDSP.

En d'autres termes, cette solution n'est pas transposable aux suppléants du conseil d'une intercommunalité à fiscalité propre comme l'a suggéré le rapporteur public¹⁷ et l'a confirmé la décision¹⁸.

Fonctions de conseiller suppléant et pouvoirs

La loi indique que les communes ne disposant que d'un seul conseiller communautaire titulaire doivent nécessairement avoir un suppléant¹⁹. À cet égard, la loi prévoit que le suppléant « *peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public* »²⁰.

Si le conseiller municipal amené à suppléer un conseiller communautaire ne souhaite pas assumer cette fonction, il demeure libre de ne pas assister à la séance, auquel cas il serait bienvenu qu'il en informe le titulaire.

Si on peut penser que la prééminence doit être accordée aux suppléants dans la mesure où la loi a entendu doter certaines communes de conseillers communautaires suppléants, rien ne permet d'expressément l'affirmer.

Une réponse ministérielle a précisé en ce sens que les dispositions prévoyant que certains conseillers communautaires bénéficient d'un suppléant « *ne font pas obstacle, en cas d'absence du titulaire et du suppléant, à l'application de l'article L. 2121-20 du même Code par renvoi de l'article L. 5211-1. Ainsi, si un délégué titulaire ne peut être remplacé par un suppléant lui-même empêché, le titulaire peut donner à un délégué de son choix pouvoir écrit de voter en son nom* »²¹. En d'autres termes à un autre conseiller communautaire titulaire.

« Le conseiller communautaire suppléant peut être porteur d'un pouvoir »

En pratique, il peut être noté que la participation du suppléant à une séance du conseil dépend de la décision du titulaire d'en aviser le président de la communauté et ne revêt pas de caractère automatique lorsque le titulaire est absent, ce qui, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, confirmerait la liberté de choix du titulaire de se faire représenter par le suppléant de sa commune ou un autre conseiller communautaire titulaire, nécessairement issu d'une autre commune.

Par ailleurs, au même titre qu'un titulaire, le suppléant d'un conseiller communautaire titulaire peut être porteur d'un pouvoir²².

Dans la mesure où il a vocation à suppléer temporairement le titulaire empêché dans la plénitude de ses fonctions, il est donc habilité à recevoir des pouvoirs au même titre que l'aurait été le titulaire.

S'agissant de la personne à mentionner dans le pouvoir attribué par un conseiller communautaire empêché, il est prudent d'indiquer le nom du titulaire ou, en cas d'empêchement, son suppléant.

À titre d'exemple : le conseiller A, empêché, peut donner pouvoir à A' ou à B. Dans l'hypothèse où B est empêché, B' recevra automatiquement le pouvoir de A. ●

RAPHAËL MEYER

¹⁶ CGCT, art. L. 5212-7.

¹⁷ Concl. L. Cytermann, sur CE, 12 juillet 2021 n° 448741.

¹⁸ Depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct pour les communes de plus de 1000 habitants, et sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau pour les communes de moins de 1000 habitants.

¹⁹ CGCT, art. L. 5211-6. Le suppléant doit également être destinataire aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci.

²⁰ CGCT, art. L. 5211-6.

²¹ Rép. min., QE n° 32753, JO Sénat, 14 juin 2001, p. 2018.

²² CGCT, art. L. 2121-20, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.