

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE  
STRASBOURG**

*Par télérecours*

Strasbourg, le **21 septembre 2021**

N/Réf : EDEL-LAURENT/CCPSO

Requête en annulation

**REQUETE EN ANNULATION**

Pour :

**Mme Catherine EDEL-LAURENT**, demeurant 27, rue de la Chapelle 67210 Obernai ;

**Et**

**M. Jean-Louis REIBEL**, demeurant 9, rue de la Victoire 67210 Obernai ;

(Cabinet ADVEN, Me Thiébault DANGEL)

*Partie demanderesse*

Contre :

**La délibération n°2021/03/04 du conseil communautaire de la Communauté de communes du Pays Sainte Odile en date du 28 avril 2021 approuvant la création d'une commission de contrôle des comptes, ensemble la décision de rejet du Président de la Communauté de communes du Pays Sainte Odile en date du 21 juillet 2021 portant rejet du recours gracieux de Mme EDEL-LAURENT et Jean-Louis REIBEL contre cette dernière délibération.**

**En présence de :**

**La Communauté de communes du Pays Sainte Odile**, représentée par son Président

**Au nom et pour le compte de Mme EDEL-LAURENT et de M. REIBEL, nous avons l'honneur de solliciter l'annulation de la délibération n°2021/03/04 en date du 28 avril 2021 ainsi que la décision du 21 juillet 2021 rejetant le recours gracieux en date du 22 juin 2021.**

## **I. EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

### **1.**

Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL, conseillers communautaires et membres du groupe minoritaire « Imaginons Obernai » ont adressé au Président de la communauté de communes, en date du 4 mars 2021, un courrier sollicitant qu'il soit mis à l'ordre du jour du conseil communautaire la création d'une « commission de contrôle des comptes ».

La création de cette commission est en effet imposée aux collectivités par les dispositions des articles R2222-1 à R.2222-6 du code général des collectivités territoriales.

Son rôle consiste notamment à contrôler l'exécution des conventions financières passées avec les entreprises au titre d'une délégation de service public (DSP).

Déférant à la demande des conseillers communautaires, le Président a inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire du 28 avril 2021 la création de cette commission.

Lors des débats, il a été rappelé que le choix a été fait d'externaliser des services publics par la conclusion de contrats de délégation de service public (pour l'exploitation et la distribution de l'eau potable, l'exploitation des réseaux d'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, la gestion et l'exploitation des équipements aquatiques intercommunaux et la gestion et l'exploitation des structures d'accueil de loisirs sans hébergement).

Le conseil communautaire a donc approuvé lors de sa séance du 28 avril 2021 la mise en place de ladite commission et décidé de sa composition.

#### **Pièce 1 : Délibération contestée n° 2021/03/04 du 28 avril 2021**

Les membres désignés titulaires de la commission, sous la présidence de M. Bernard Fischer, sont M. Claude Krauss, M. Jean-Claude Jully, M. René Hoelt, Mme Valérie Ruscher et M. Norbert Motz.

Il apparait toutefois que la composition de cette commission est irrégulière, entachant par conséquent d'illégalité la délibération du conseil communautaire en date du 28 avril 2021.

### **2.**

Par un courrier en date du 22 juin 2021, Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL, conseillers communautaires ont sollicité du Président de la communauté de communes qu'il retire la délibération contestée du 28 avril 2021 et qu'il convoque à nouveau le conseil en vue de redélibérer sur la composition de la commission de contrôle des comptes pour tenir compte de la représentation proportionnelle des élus au sein de l'organe délibérant.

#### **Pièce 2 : Recours gracieux en date du 22 juin 2021**

Par un courrier en date du 21 juillet 2021, le Président de la communauté de communes du Pays de Sainte Odile a cependant rejeté leur recours gracieux.

#### **Pièce 3 : Courrier du Président de la CCPSO en date du 21 juillet 2021**

Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL sont donc contraints de saisir le Tribunal du présent recours contre les décisions susvisées.

## II. SUR L'ANNULATION DE LA DELIBERATION LITIGIEUSE

3.

### 1. A titre préalable, sur l'intérêt à agir de Mme EDEL-LAURENT et de M. REIBEL contre la délibération contestée.

Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL sont conseillers municipaux de la commune d'Obernai et conseillers communautaires au sein de la Communauté de communes du Pays Sainte Odile, au sein du groupe minoritaire « Imaginons Obernai ».

Il se prévalent dans le cadre de la présente requête d'une atteinte à leur droit de représentation au sein des commissions communautaires, pourtant prévue par les textes, justifiant ainsi, en leur qualité de conseillers communautaires, d'un intérêt à agir contre la délibération en litige.

**Leur intérêt à agir contre la délibération contestée du conseil communautaire n'est ainsi pas contestable.**

4.

### 2. Sur l'irrégularité de la composition de la commission de contrôle des comptes instituée par la délibération litigieuse du 28 avril 2021.

En premier lieu, il est rappelé que le conseil communautaire a une liberté encadrée concernant la composition des commissions intercommunales thématiques.

Le code général des collectivités territoriales prévoit, dans les communes de plus de 1 000 habitants, que 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.**

Il résulte en effet de l'article L.2121-22 du CGCT que :

*« 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.*

*(...) Dans les communes de plus de 1 000 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 ».*

Les principes de représentation proportionnelle et d'expression pluraliste, tels qu'exposés, s'appliquent de la même manière à la composition des commissions intercommunales des EPCI dès lors qu'ils comportent une commune de plus de 1000 habitants.

**En effet, par renvoi de l'article L.5211-1 du CGCT à l'article L.2121-22, les commissions intercommunales sont organisées de la même façon que les commissions communales :**

*« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.*

*Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus ».*

A cet égard, la doctrine administrative, reprenant les termes d'un arrêt du Conseil d'Etat, recommande de respecter une pondération qui reflète fidèlement la composition de l'assemblée délibérante et qui assure à chacune des tendances représentées en son sein la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux qui les composent.

*CE, 26 septembre 2006, Martigues, n° 345568*

Il est donc clairement posé par les textes, éclairés par la jurisprudence, que la composition des différentes commissions doit respecter le principe de représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'organe délibérant.

*Voir en ce sens TA Versailles, 27 mars 1998, n° 961450, Lepagnon c/Commune de Ris-Orangis*

Et dans ce cadre, toutes les tendances politiques présentes au sein de l'organe délibérant doivent être représentées dans les commissions intercommunales, sans que cela ne souffre d'exception, en particulier concernant la composition de la commission de contrôle des comptes.

Ainsi, et même si l'organe délibérant, le conseil communautaire en l'occurrence, conserve effectivement la liberté de choix du nombre de membres de la commission et leur profil, **c'est bien évidemment sous la réserve et à la condition que la représentation proportionnelle soit respectée, qui permette effectivement l'expression pluraliste au sein de l'organe délibérant.**

**En deuxième lieu, au cas d'espèce**, cette règle de la représentation proportionnelle n'a pas été respectée s'agissant de la création et de la composition de la commission de contrôle des comptes au sein de la CCPSO.

Il résulte de la délibération du 28 avril 2021 que la commission de contrôle est constituée (pour les membres titulaires) du Président et des vices Présidents de la communauté de communes et s'agissant des membres suppléants, de conseillers communautaires, tous de la majorité.

**Ont donc été exclus de la composition de cette commission les membres des groupes d'opposition et en particulier les membres du groupe *Imaginons Obernai*.**

Or, cette composition ne respecte pas le principe de représentation proportionnelle au sein de l'organe délibérant ; le *Groupe Imaginons Obernai*, régulièrement constitué, **devait ainsi avoir au moins un élu au sein de la commission de contrôle des comptes, ce qui n'est pas le cas.**

En conséquence, **pour méconnaître les obligations de l'article L.2121-22 précité du CGCT quant à la composition des commissions communales et intercommunales, la délibération approuvant la création et la composition de la commission de contrôle des comptes est illégale et encourt l'annulation.**

5.

**En troisième lieu, sur les motifs avancés par le Président de la Communauté de communes du Pays Sainte Odile dans son courrier du 21 juillet 2021.**

Dans ce dernier, le Président de la communauté de communes du Pays Sainte Odile indique au soutien de sa décision de rejet que le respect de la règle de la représentation proportionnelle ne s'imposerait qu'aux seules commissions permanentes, dont la commission de contrôle des comptes ne ferait pas partie.

Il poursuit en indiquant que cette limitation du champ de la représentation proportionnelle serait justifiée dans la mesure où, d'une part les textes ne viseraient pas expressément la commission de contrôle des comptes et que, d'autre part les commissions permanentes ont pour rôle « de préparer les délibérations du conseil municipal au regard des questions soumises à ce dernier », justifiant le respect du pluralisme d'expression.

**Les arguments avancés sont toutefois erronés.**

**D'une part, il ne ressort nullement des dispositions de l'article L.2121-22 du code général des collectivités territoriales un régime applicable uniquement aux commissions permanentes.**

En effet, les commissions créées conformément aux dispositions précitées peuvent être de deux ordres :

- Permanentes, lorsqu'elles ont vocation à se prolonger pendant toute la durée du mandat du conseil municipal ou communautaire ;
- Ou temporaires, c'est-à-dire limitées à une catégorie d'affaires.

Dans l'un et l'autre cas, pour être régulière, la composition de la commission doit répondre au principe de proportionnalité.

Il est donc faux d'affirmer que seules les commissions dites permanentes seraient concernées par les dispositions précitées du CGCT et partant à un cadre de proportionnalité pour leur composition.

D'autre part, le Président de la communauté de communes semble encore exclure la commission du contrôle des comptes du respect de la représentation proportionnelle au motif qu'elle n'aurait pas vocation à préparer des délibérations soumises au vote de l'assemblée. En d'autres termes, cette commission aurait un rôle externe à l'assemblée délibérante.

**Là encore l'argument est erroné et contradictoire avec les explications données lors du conseil communautaire du 28 avril 2021.**

Il résulte en effet de la délibération contestée elle-même que :

*« Il convient de souligner que ces rapports annuels sont systématiquement communiqués par les délégataires avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année et font l'objet d'un examen approfondi de la CCPO avant communication à l'assemblée délibérante qui doit en prendre acte (...) »*

C'est bien que la commission de contrôle des comptes a pour rôle de préparer une délibération spécifique du conseil communautaire, lequel prend connaissance des rapports annuels des délégataires et donne acte, par délibération, des éléments financiers qui auront au préalable été contrôlés par la commission de contrôle des comptes.

Pour cette raison encore, le Président n'est pas fondé à soutenir qu'en droit la commission de contrôle des comptes ne relèverait pas des dispositions précitées de l'article L.2121-22 du CGCT, au motif erroné qu'elle n'aurait pas vocation à préparer une délibération du conseil communautaire.

Enfin, et considérant ce qui précède, le conseil municipal (et par extension le conseil communautaire) doit rechercher, pour la composition de la commission, la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique du conseil, en s'assurant que chaque liste ait au moins un de ses membres au sein de la commission

*CE 26 septembre 2012, Commune de Martigues, n°345568*

*Cf. également une réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO Sénat du 01/03/2007 - page 472 :*

*« En application des dispositions de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, la composition des commissions municipales, librement créées par le conseil municipal pour instruire les dossiers à soumettre à délibération, « doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ». Le législateur a voulu, par cette mesure, assurer lors des travaux préparatoires menés par les commissions le pluralisme des opinions par la participation des représentants des différentes tendances politiques siégeant au conseil municipal. Il convient de souligner que le législateur a laissé une grande souplesse aux modalités de constitution des commissions, un simple calcul mathématique permettant la répartition des sièges entre les élus de la majorité et ceux de la ou des minorités du conseil (CAA de Versailles, 23 juin 2005, n° 03VE2988 ; CAA de Marseille, 4 juillet 2005, n° 02MA01320). L'application d'un mode de scrutin, tel qu'un scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ou au plus fort reste qui aurait pour effet, sinon pour objet, d'exclure la représentation d'une minorité irait à l'encontre de la volonté du législateur et méconnaîtrait les termes mêmes de la loi ».*

Ainsi, et comme cela a été développé précédemment, **tous les groupes politiques présents au sein du conseil municipal doivent être représentés dans les commissions municipales.**

6.

**Considérant ce qui précède, la composition de la commission de contrôle des comptes est irrégulière, entachant d'illégalité la délibération contestée du 28 avril 2021.**

**C'est donc à tort que le Président de la CCPSO a refusé de retirer cette dernière et de convoquer le conseil pour qu'il délibère à nouveau sur la composition de la commission de contrôle des comptes.**

**L'annulation tant de la délibération du 28 avril 2021 que de la décision de rejet du 21 juillet 2021 s'impose par conséquent.**

### **III. EN CONCLUSION SUR LES FRAIS IRREPETIBLES**

7.

Il est donc demandé, au regard des éléments précités, l'annulation de la délibération du 28 avril 2021, au même titre que la décision du 21 juillet 2021 par laquelle le Président de la communauté de communes du Pays Sainte Odile a rejeté le recours gracieux de Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL.

Et par voie de conséquence, il est sollicité qu'il soit fait injonction au Président de la communauté de communes du Pays Sainte Odile de reconvoquer, dans un délai maximum d'un mois, le conseil communautaire afin qu'il délibère à nouveau sur la composition de la commission de contrôle des comptes.

Compte tenu de l'illégalité de la décision contestée, il est également sollicité la condamnation de la communauté de communes à verser aux requérants la somme de **2.000 €** correspondant aux frais irrépétibles exposés, en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

\* \*  
\*

**PAR CES MOTIFS  
PLAISE AU TRIBUNAL DE**

**ANNULER** la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Sainte Odile du 28 avril 2021 (sous le n° 2021/03/04), ensemble la décision de rejet du recours de Mme EDEL-LAURENT et M. REIBEL en date du 21 juillet 2021 ;

**Par voie de conséquence :**

**ENJOINDRE** au Président de la communauté de communes du Pays Sainte Odile de convoquer le conseil communautaire pour qu'il délibère sur la composition de la commission de contrôle des comptes dans le respect du principe de la représentation proportionnelle ;

**CONDAMNER** la communauté de communes du Pays Sainte Odile à verser aux requérants la somme de 2.000,00 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.

*Sous toutes réserves*

**Thiébault DANGEL**  
Avocat  
[tdangel@advenlegal.com](mailto:tdangel@advenlegal.com)



**Antoine MARCANTONI**  
Avocat  
Spécialiste en droit public  
[amarcantoni@advenlegal.com](mailto:amarcantoni@advenlegal.com)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE  
STRASBOURG**

*Par télérecours*

Strasbourg, le **21 septembre 2021**

N/Réf : EDEL-LAURENT/CCPSO

Requête en annulation

**BORDEREAU DE PIECES**

**Pièce 1 : Délibération contestée n° 2021/03/04 du 28 avril 2021**

**Pièce 2 : Recours gracieux en date du 22 juin 2021**

**Pièce 3 : Courrier du Président de la CCPSO en date du 21 juillet 2021**

**Thiébault DANGEL**  
Avocat  
[tdangel@advenlegal.com](mailto:tdangel@advenlegal.com)



**Antoine MARCANTONI**  
Avocat  
Spécialiste en droit public  
[amarcantoni@advenlegal.com](mailto:amarcantoni@advenlegal.com)

