

Conseil d'État

N° 410195

ECLI:FR:CECHR:2017:410195.20171025

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

9ème - 10ème chambres réunies

M. Matias de Sainte Lorette, rapporteur

Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public

lecture du mercredi 25 octobre 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Le préfet de Mayotte a demandé au tribunal administratif de Mayotte, d'une part, d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 17 février 2017 en vue de la désignation du président et des vice-présidents de la communauté de communes du Nord transcrites par les délibérations n° 02/2017 et n° 04/2017 du conseil communautaire, d'autre part, d'annuler les délibérations n° 01/2017 et n° 03/2017 du même conseil communautaire relatives à son installation et à la fixation du nombre de vice-présidents.

Par un jugement n° 1700258 du 11 avril 2017, le tribunal administratif de Mayotte a annulé les délibérations n° 01/2017 à n° 04/2017 du conseil communautaire de la communauté de communes du Nord.

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 28 avril et 28 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Koungou, la communauté de communes du nord et M. B...A...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Matias de Sainte Lorette, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que, lors de sa séance du 17 février 2017, le conseil communautaire de la communauté de communes du Nord (Mayotte) a, premièrement, procédé à son installation par une délibération n° 01/2017, deuxièmement, procédé à l'élection d'un président, M. B...A..., cette élection ayant donné lieu à une délibération n° 02/2017, troisièmement, fixé le nombre des vice-présidents par une délibération n° 03/2017, quatrièmement, procédé à l'élection de ceux-ci, laquelle a été retranscrite par la délibération n° 04/2017. Par un déféré enregistré le 2 mars 2017, le préfet de Mayotte a demandé au tribunal administratif d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 17 février 2017 et les délibérations n° 01/2017 et n° 03/2017 adoptées le même jour. M.A..., la commune de Koungou et la communauté de communes du Nord relèvent appel du jugement du 11 avril 2017 par lequel le tribunal administratif de Mayotte a annulé l'ensemble des délibérations attaquées.

Sur la recevabilité de la requête d'appel présentée par la commune de Koungou :

2. Aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : "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. ". Aux termes de l'article L. 5211-2 du même code : " A l'exception de celles des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 2122-4, les dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres du bureau des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. ". Aux termes de l'article L. 2121-3 du même code : " Le conseil municipal est élu dans les conditions prévues aux articles L. 1 à L. 118-3, L. 225 à L. 270 et L. 273 du code électoral. ". Aux termes de l'article L. 2122-13 du même code : " L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. ". Enfin, aux termes de l'article L. 248 du code électoral : " Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. (...) ". Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence de dispositions contraires, les protestations dirigées contre les opérations électorales par lesquelles un conseil communautaire désigne le président et les vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale doivent être formées et instruites dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal et qu'il en va de même pour l'appel d'un jugement statuant sur de telles protestations.

3. Aux termes de l'article R. 811-1 du code de justice administrative : " Toute partie présente dans une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance. " .

4. En premier lieu, si la commune de Koungou a été invitée par le tribunal administratif de Mayotte à présenter des observations sur le déféré du préfet de Mayotte qui tendait notamment à l'annulation de la délibération n° 1/2017 par lequel le conseil communautaire de la communauté de communes du Nord a procédé à son installation et de la délibération n° 3/2017 par laquelle le conseil communautaire a fixé le nombre de ses vice-présidents, elle n'aurait pas eu qualité pour former tierce opposition contre ce jugement en tant qu'il a annulé ces deux délibérations, lesquelles ne préjudicient pas à ses droits. La commune de Koungou n'avait, par suite, pas la qualité de partie à l'instance devant le tribunal administratif.

5. En second lieu, la commune de Koungou ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour faire appel du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Mayotte, statuant sur le déféré du préfet de Mayotte, a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées au sein du conseil communautaire de la communauté de communes du Nord.

6. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 et 5 que la requête n'est pas recevable en tant qu'elle émane de la commune de Koungou.

Sur la régularité du jugement attaqué :

7. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision mentionne que l'audience a été publique, sauf s'il a été fait application des dispositions de l'article L. 731-1. Dans ce dernier cas, il est mentionné que l'audience a eu lieu ou s'est poursuivie hors la présence du public. / Elle contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. ". Les observations présentées par une commune dans un litige où elle n'intervient pas en tant que partie, en réponse à la communication de la requête, doivent être mentionnées dans les visas du jugement sans devoir y être analysées. Toutefois, eu égard à l'objet de l'obligation ainsi prescrite, qui est de permettre à l'auteur des observations de s'assurer que la formation de jugement en a pris connaissance, la circonstance que des observations n'ont pas été mentionnées dans la décision, ne peut être utilement invoquée pour contester cette décision que par celui qui a produit ces observations.

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le déféré du préfet de Mayotte a été communiqué à la commune de Koungou, et que celle-ci a présenté des observations le 16 mars 2017. Le tribunal administratif s'est abstenu de viser ces observations. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que M. A...et la communauté de communes du Nord ne peuvent utilement invoquer cette irrégularité.

9. En second lieu, le jugement attaqué, qui vise le code général des collectivités territoriales et le code électoral, n'avait pas à mentionner dans ses visas la liste des articles de ces codes dont il faisait application. Si, dans les motifs de son jugement, le tribunal administratif de Mayotte a identifié, par une erreur de plume, les articles L 248 et R. 119 du code électoral comme des articles du code général des collectivités territoriales, il n'a pas, ce faisant, méconnu les obligations prescrites par l'article R. 741-2 du code de justice administrative cité au point 7 ci-dessus.

10. En troisième lieu, il ressort du texte du jugement attaqué que les conclusions et les moyens du déféré et des mémoires produits ont été suffisamment analysés par les juges du fond.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le jugement attaqué satisfait aux dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative. Par suite, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le jugement attaqué est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière.

Sur le litige :

En ce qui concerne l'irrecevabilité de certaines conclusions:

12. Les conclusions d'une demande unique tendant à ce que soient annulées plusieurs

décisions sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant ; les demandes présentées au tribunal administratif par le préfet de Mayotte contre les délibérations mentionnées au point 1 ci-dessus présentaient entre elles un lien suffisant ; dès lors, le moyen tiré de ce que certaines de ses conclusions devant le tribunal administratif étaient irrecevables doit être écarté.

En ce qui concerne les autres griefs :

13. Il résulte de l'instruction que la communauté de communes du nord de Mayotte, qui regroupe les communes d'Acoua, de Bandraboua, de Koungou et de Mtsamboro, a été créée par un arrêté du préfet de Mayotte du 28 décembre 2015. Cet arrêté a fixé le siège de la communauté de communes à la mairie de Bandraboua.

14. Aux termes de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, applicable à l'élection du président et des membres du bureau d'un établissement public de coopération intercommunale en vertu de l'article L. 5211-2 du même code : " La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal. / Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé. / Avant cette convocation, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires lorsque le conseil municipal est incomplet. / Si, après les élections, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres. ". Aux termes de l'article L. 2121-10 du même code : " Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée. ". Aux termes de l'article L. 5211-5 du même code : " II. - (...) la création de l'établissement public de coopération intercommunale peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes intéressées sur l'arrêté dressant la liste des communes. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. / (...) IV. - (...) l'arrêté de création détermine le siège de l'établissement public de coopération intercommunale. ". Aux termes de l'article L. 5211-11 du même code : " L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se réunit au moins une fois par trimestre ou, pour les syndicats formés en vue d'une seule oeuvre ou d'un seul service d'intérêt intercommunal, une fois par semestre. A cette fin, le président convoque les membres de l'organe délibérant. L'organe délibérant se réunit au siège de l'établissement public de coopération intercommunale ou dans un lieu choisi par l'organe délibérant dans l'une des communes membres. ". Aux termes de l'article L. 5211-9 du même code : " (...) / A partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge. ". Aux termes de l'article L. 2122-17: " Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département : / (...) 3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi. ". Enfin, aux termes de l'article L. 2122-34: " Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont

prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. “.

15. Il résulte des dispositions citées au point précédent que s'il revient au doyen d'âge de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale de présider la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de cet établissement public, il ne lui revient pas de procéder à la convocation de cette séance. C'est au maire de la commune où a été fixé le siège de l'établissement public de coopération intercommunale qu'il appartient de procéder à cette convocation, après que les conseils municipaux des communes membres ont désigné leurs conseillers communautaires dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales. Si un maire, agissant en tant qu'agent de l'Etat, refuse ou néglige de convoquer le conseil municipal afin de procéder à l'élection des conseillers communautaires, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. Il en va de même si le maire de la commune du siège de l'établissement public de coopération intercommunale refuse ou néglige de convoquer la première réunion de l'organe délibérant de cet établissement public.

16. Il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le tribunal administratif a jugé, d'une part, que le maire de la commune de Koungou n'avait pas qualité pour procéder à la première convocation de l'organe délibérant de la communauté de communes du Nord, d'autre part, que l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale devait être annulée au motif qu'à la date de la convocation, l'effectif du conseil communautaire n'était pas complet.

17. Le motif énoncé au point 16 justifie à lui seul le dispositif du jugement attaqué. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la requête en tant qu'elle émane de la communauté de communes du Nord ni sur les autres moyens d'appel, les requérants ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé les opérations électorales du 17 février 2017 et les délibérations n° 01/2017 et n° 03/2017 adoptées le même jour. Leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font également obstacle à ce qu'une somme soit accordée aux communes d'Acoua, Bandraboua et Mtsamboro qui ne sont pas parties à la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M.A..., de la commune de Koungou et de la communauté de communes du Nord est rejetée.

Article 2 : Les conclusions des communes d'Acoua, Bandraboua et Mtsamboro présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Koungou représentant désignée, pour l'ensemble des requérants, à la préfecture de Mayotte, et à la commune d'Acoua, première dénommée, pour l'ensemble des défendeurs.

Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Abstrats : 135-05-01-01 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. COOPÉRATION. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE - QUESTIONS GÉNÉRALES. DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET QUESTIONS COMMUNES. - ELECTION DU PRÉSIDENT D'UN EPCI - AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR CONVOQUER DE LA SÉANCE AU COURS DE LAQUELLE IL EST PROCÉDÉ À CETTE ÉLECTION - MAIRE DE LA COMMUNE OÙ A ÉTÉ FIXÉ LE SIÈGE DE L'EPCI, AGISSANT EN TANT QU'AGENT DE L'ETAT, OU, À DÉFAUT, REPRÉSENTANT DE L'ETAT DANS LE DÉPARTEMENT.

28 ÉLECTIONS ET RÉFÉRENDUM. - ELECTION DU PRÉSIDENT D'UN EPCI - AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR CONVOQUER DE LA SÉANCE AU COURS DE LAQUELLE IL EST PROCÉDÉ À CETTE ÉLECTION - MAIRE DE LA COMMUNE OÙ A ÉTÉ FIXÉ LE SIÈGE DE L'EPCI, AGISSANT EN TANT QU'AGENT DE L'ETAT, OU, À DÉFAUT, REPRÉSENTANT DE L'ETAT DANS LE DÉPARTEMENT.

Résumé : 135-05-01-01 C'est au maire de la commune où a été fixé le siège de l'EPCI qu'il appartient de procéder à la convocation de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de cet établissement public. Si ce maire refuse ou néglige de convoquer la première réunion de l'organe délibérant de l'EPCI, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office.

28 C'est au maire de la commune où a été fixé le siège de l'EPCI qu'il appartient de procéder à la convocation de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de cet établissement public. Si ce maire refuse ou néglige de convoquer la première réunion de l'organe délibérant de l'EPCI, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office.