

INTERCOMMUNALITÉ

La modification des statuts d'un syndicat mixte ouvert ne nécessite pas d'approbation par arrêté préfectoral

Cour administrative d'appel, 16 novembre 2020, nos 19BX03439 et 20BX00345 - *Syndicat mixte de traitement des déchets ILEVA c/ Région Réunion*

Mots-clés : INTERCOMMUNALITÉ * Syndicat mixte * Statut * Transformation

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 5721-2

Solution : La cour administrative d'appel de Bordeaux écarte le principe du parallélisme des compétences et juge que la modification des statuts d'un syndicat mixte ouvert ne nécessite pas, contrairement à leur approbation initiale, un arrêté préfectoral :

27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a levé cette difficulté en mettant fin à l'exigence d'unanimité. Il a créé l'article L. 5721-2-1 du CGCT selon lequel « lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical ».

« 8. Si en vertu de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales le préfet de La Réunion était compétent pour autoriser, ainsi qu'il l'a fait par l'arrêté du 29 janvier 2014, la création du syndicat mixte [...], il résulte des dispositions de L. 5721-2-1 du même code que la modification de l'article 14.1 des statuts dudit syndicat [...], relève de la seule compétence du comité syndical décidant à la majorité qualifiée des deux tiers, aucun texte légal ni aucun principe ne donnant par ailleurs compétence au préfet pour autoriser une telle modification. Par suite, et alors même que la délibération du 15 juin 2016 par laquelle le comité syndical du syndicat mixte ILEVA a notamment approuvé la modification de l'article 14.1 desdits statuts subordonne l'entrée en vigueur des modifications décidées à la publication d'un nouvel arrêté préfectoral, un tel arrêté revêt dans cette mesure un caractère superfétatoire ».

Faut-il comprendre ce texte comme écartant la nécessité d'une approbation de la modification statutaire par le préfet chargé d'approuver les statuts originels ?

C'est une réponse positive qu'apporte la cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt du 16 novembre 2020. Elle juge que si le préfet est bien compétent pour autoriser la création du syndicat mixte ouvert, « il résulte des dispositions de l'article L. 5721-2-1 [du CGCT] que la modification [des statuts] relève de la seule compétence du comité syndical décidant à la majorité qualifiée des deux tiers, aucun texte légal ni aucun principe ne donnant par ailleurs compétence au préfet pour autoriser une telle modification ». La cour en déduit, dans l'affaire qui lui était soumise, que l'arrêté préfectoral approuvant la modification statutaire « revêt dans cette mesure un caractère superfétatoire ».

Observations : Les dispositions de l'article L. 5721-2 du CGCT prévoient deux étapes procédurales pour créer un syndicat mixte ouvert. Le texte exige tout d'abord – condition liée au respect du principe de libre administration des collectivités territoriales – la formalisation de l'accord unanime des futurs membres. Celui-ci passe en général par une délibération adoptant les projets de statuts et acceptant l'adhésion. Les alinéas 9 et 10 de l'article L. 5721-2 précité imposent ensuite une autorisation par arrêté préfectoral. Plus exactement, ils prévoient que « la création du syndicat mixte peut être autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département siège du syndicat », et que cette autorisation « approuve les modalités de fonctionnement du syndicat mixte ». En cela, la loi confère un pouvoir discrétionnaire au préfet qui reste libre, sous le contrôle du juge, de donner suite ou non à la demande de création d'un syndicat mixte en dépit de l'accord unanime des demandeurs.

Cet arrêt porte d'indéniables vertus simplificatrices. Il épargne aux syndicats mixtes ce dialogue courtelinesque avec les services de l'État pour tenter d'obtenir rapidement un arrêté d'approbation des statuts modifiés. Mais si l'on en revient aux principes, cet arrêt du 16 novembre 2020 appelle deux réserves.

Premièrement, il confère à l'article L. 5721-2-1 du CGCT une portée qui ne ressort pas des intentions du législateur de 2002. Il faut se souvenir que le mécanisme de modification statutaire à la majorité qualifiée n'était pas dans le projet de loi présenté en 2001. Il résulte d'un amendement destiné à « faciliter, dans un certain nombre de cas particuliers, les aménagements statutaires des syndicats mixtes ouverts ». L'auteur de l'amendement précisait qu'il s'agit « donc de supprimer l'obligation de recueillir l'unanimité [sur la modification statutaire], obligation qui aboutit, en pratique, à bloquer l'évolution de l'intercommunalité » (amendement n° 454 présenté en séance du 15 janv. 2002 par le sénateur J.-P. Amoudry, retenu sans modification par la commission mixte paritaire du 29 janv. 2002). Cet amendement visait à simplifier la première étape procédurale de modification des statuts sans traiter explicitement de la seconde.

Initialement, la modification des statuts d'un syndicat mixte ouvert devait suivre exactement la même procédure que celle de sa création, requérant un accord unanime des membres puis une approbation par arrêté préfectoral. Cette procédure lourde était un frein à l'adaptabilité des établissements publics locaux dont un seul membre, même très minoritaire, pouvait bloquer toute évolution. L'article 50 de la loi n° 2002-276 du

Or c'est pourtant l'interprétation retenue par la juridiction bordelaise. Selon la cour, la règle de majorité qualifiée n'est pas seulement une procédure préalable de recueil de l'assentiment des membres du syndicat mixte, elle constitue la modalité d'approbation définitive de la modification. La cour fusionne l'accord préalable des membres du syndicat mixte avec la décision d'approuver ou non la modification statutaire. Cette interprétation de l'article L. 5721-2-1 du CGCT prive le préfet du pouvoir d'apprécier la modification des statuts qu'il a originellement approuvés. Il n'est pas certain que telle était l'intention du Parlement en 2002.

Deuxièmement, cet arrêt surprend lorsqu'il juge «qu'aucun principe ne donn[e] par ailleurs compétence au préfet pour autoriser une telle modification». Le principe de parallélisme des compétences, qui trouve des sources solides dans la jurisprudence, permettait au contraire de reconnaître au seul préfet le pouvoir d'autoriser la modification statutaire, après avoir constaté l'accord des membres à la majorité qualifiée.

Selon ce principe, lorsque la loi n'en dispose pas autrement, «l'autorité administrative compétente pour modifier [...] un acte administratif est celle qui, à la date de la modification, [...] est compétente pour prendre cet acte» (CE 30 sept. 2005, n° 280605, *Ilouane*, Lebon). Cette règle ancienne est une «illustration très particulière du parallélisme des formes dans le domaine des compétences où elle s'avère beaucoup plus contraignante [...] la compétence ayant un caractère

Rappel pratique

Les statuts de nombreux syndicats mixtes ouverts ont intégré, dans leurs articles, l'exigence d'un arrêté préfectoral d'approbation des modifications statutaires. Dans cette hypothèse précise, par sécurité juridique, il reste recommandé d'en passer par un tel arrêté en attendant une simplification des statuts sur ce point et une décision du Conseil d'État confirmant l'analyse commentée ici. Lorsque les statuts ne reprennent pas cette exigence, le présent arrêt simplifie leur modification. Sous réserve de ce que pourra préciser un jour le Conseil d'État (qui ne semble pas saisi d'un pourvoi dans l'affaire commentée ici), il suffit de faire application de l'article L. 5721-2-1.

d'ordre public» (Rép. cont. adm., v° Incompétence, n° 39; CE 8 août 1919, n° 56377, *Labonne*, Lebon).

Et c'est au visa du principe de parallélisme des compétences qu'un tribunal administratif, dans une affaire comparable à celle soumise à la cour bordelaise, avait jugé, sans être contredit à l'époque, que «dès lors que le préfet autorise par arrêté la création d'un syndicat mixte», il est compétent, même en l'absence de texte le prévoyant expressément et en application de la règle du parallélisme des compétences, pour modifier son arrêté», le tribunal relevant qu'il appartenait au préfet d'apprécier, sous le contrôle du juge, s'il convient ou non de donner suite à cette demande compte tenu de l'ensemble des éléments d'information dont il dispose concernant notamment le fonctionnement et l'avenir du syndicat (TA Dijon, 12 nov. 2009, n° 0701777, *C^{ne} de Cuiseaux*).

Si l'arrêt rendu le 16 novembre 2020 par la cour administrative d'appel de Bordeaux fluidifie la vie institutionnelle des syndicats mixtes ouverts, il pourrait modifier le rôle de l'État dans celle-ci; le faisant passer de la régulation discrétionnaire au simple contrôle de légalité.

François Benech

RESPONSABILITÉ ET ASSURANCE

Absence de responsabilité d'une commune dont le maire a signalé la présence de traces de corps gras sur une route départementale située en agglomération

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 décembre 2020, n° 19BX03269

Mots-clés : VOIRIE * Domaine public * Domaine public routier * Route départementale * Entretien * Circulation * Compétence RESPONSABILITÉ ET ASSURANCE * Responsabilité pour faute * Police administrative

Solution : Au regard des circonstances de l'espèce, la cour considère, à la différence du tribunal administratif, que la responsabilité de la commune ne doit pas être retenue dans la mesure où le maire a signalé aux services départementaux la présence de corps gras sur la route départementale située en agglomération, et ceci même si l'édile municipal n'a pas alerté les usagers de la présence de ce danger avant l'intervention desdits services.

Ainsi, cet arrêt constitue une excellente illustration du partage des pouvoirs et responsabilités sur les routes départementales situées en agglomération. Il résulte en effet des articles L. 2213-1 et L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales que :

« le maire est seul compétent, dans le cadre de ses pouvoirs de police de la circulation, pour décider de la mise en place de dispositifs de sécurité sur les routes et voies à l'intérieur de l'agglomération de sa commune, dès lors que ces dispositifs n'ont ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'assiette des routes dont la commune n'est pas propriétaire. Les dommages résultant de la mise en œuvre ou de l'absence de mise en œuvre de ces pouvoirs de police sont assimilables à un défaut

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 2213-1 et L. 3221-4

d'entretien normal de la voie publique et entraînent, le cas échéant, la responsabilité de la seule commune ».

Observations : Le 31 décembre 2015, à 15 heures, alors qu'elle circulait sur un chemin départemental dans l'agglomération de la commune de Fauillet, M^{me} G. a perdu le contrôle de son véhicule, qui a dérapé à l'abord d'une courbe et terminé sa trajectoire contre un poteau électrique situé sur l'accotement de la chaussée. Le véhicule avait, selon l'enquête de gendarmerie, glissé sur un corps gras présent sur la chaussée, qui avait d'ailleurs été signalé aux services du département, peu auparavant, par le maire de la commune. L'assureur de cette dernière a rejeté la demande indemnitaires présentée par M^{me} G. et son assurance. Ils ont alors saisi le tribunal administratif de Bordeaux d'une demande dirigée solidairement contre la commune et le département. Par un jugement avant-dire droit du 4 juin 2019, le tribunal a