

N° 04/3759
Commune de Cazères-sur-Garonne
C/ Syndicat de Garonne et Salat (SYGES)

Intercommunalité
Contribution de la commune au budget de l'EPCI
Exception d'illégalité de l'arrêté préfectoral intégrant la commune
Délibération portant retrait de la candidature
Existence juridique

Audience du 26 janvier 2006
ICM

Les conclusions du Commissaire du Gouvernement David Zupan

Madame la Présidente, Madame, Monsieur,

Le syndicat intercommunal de Garonne et Salat (ou SYGES) a été créé en 1987 : il regroupait initialement 21 commune des arrondissements de Muret et de Saint-Gaudens, avec pour objet statutaire la promotion et la coordination des politiques locales d'aménagement ou de développement économique.

Son périmètre a été étendu à la commune de Cazères-sur-Garonne selon arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 11 avril 1991, autorisant ladite commune à y adhérer.

Ce syndicat a souscrit des emprunts pour lesquels le département de la Haute-Garonne a prêté sa caution... Il s'est très vite révélé défaillant dans le remboursement des annuités y afférentes, contraignant le département à en acquitter les quatre cinquièmes environ.

Depuis 2000, le préfet règle d'office son budget.

Sa dette à l'égard du département de la Haute-Garonne a été réaménagée en 2002, avec le concours de la chambre régionale des comptes : il a ainsi été décidé de transformer les avances en garantie payées par le conseil général, au titre des échéances d'emprunt antérieures à l'exercice 2001, en prêt sans intérêt amortissable en 15 ans (le solde – échéance 2001 et remboursement anticipé du capital restant dû, étant quant à lui transformé en subvention départementale).

Depuis lors, le SYGES s'efforce d'apurer ses comptes : la participation des communes adhérentes à son budget a donc sensiblement augmenté.

La commune de Cazères-sur-Garonne s'est ainsi vue notifier un titre de recettes, établi le 11 octobre 2004 par le président de ce syndicat, titre de recettes relatif à sa contribution pour l'année 2004, d'un montant de 6194 euros.

Elle conteste le bien-fondé de cette créance, dont elle soutient n'être pas redevable, et vous demande ainsi, au moyen de la requête appelée, de prononcer l'annulation du titre exécutoire ainsi émis à son encontre.

La recevabilité de cette action n'est pas sérieusement débattue – pas plus d'ailleurs que celle des mémoires en défense du SYGES : vous accéderez donc au fond du litige.

Au soutien de ses conclusions, la commune de Cazères-sur-Garonne, entend contester sa qualité de membre du SYGES, et excipe, pour ce faire, de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 11 avril 1991.

La procédure d'adhésion à un syndicat intercommunal était à l'époque définie par l'article L. 163-15 du code des communes, ainsi libellé :

« Des communes autres que celles primitivement syndiquées peuvent être admises à faire partie du syndicat avec le consentement du comité du syndicat. La délibération du comité doit être notifiée au maire de chacune des communes syndiquées. Les conseils municipaux doivent obligatoirement être consultés dans un délai de quarante jours, à compter de cette notification. La décision d'admission est prise par l'autorité qualifiée [entendons : le préfet]. Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des conseils municipaux s'oppose à l'admission ».

Au cas présent, l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 11 avril 1991, contesté, donc, par voie d'exception d'illégalité, vise une délibération du conseil municipal de Cazères du 7 avril 1989 sollicitant son adhésion au SYGES – demande avalisée par une délibération du comité de ce syndicat, puis par un vote concordant des deux tiers, au moins, des conseils municipaux des communes déjà adhérentes.

Or, la requérante soutient que, à la date de cet arrêté, elle avait en réalité retiré sa demande d'adhésion au SYGES : elle en justifie par la production d'une nouvelle délibération de son conseil municipal, adoptée le 21 décembre 1990, opérant le retrait de celle du 7 avril 1989 : elle

n'était donc déjà plus candidate à l'admission comme membre du SYGES lorsque le préfet de la Haute-Garonne, passant outre ce revirement d'intention, lui a conféré cette qualité.

Cette délibération du 21 décembre 1990 a été transmise à la préfecture de la Haute-Garonne, au titre du contrôle de légalité, le 11 avril 1991 : elle était donc exécutoire à cette date, correspondant précisément au jour de la signature de l'arrêté contesté.

... De sorte que, poursuit la commune de Cazères, si la procédure d'admission avait suivi son cours jusqu'à cette date (la demande d'adhésion ayant été avalisée par l'organe délibérant du Syndicat de Garonne et Salat, puis par les conseils municipaux des 21 communes qui le composaient), elle avait en revanche perdu tout objet au moment de la décision finale incombant au préfet, lequel, en conséquence, ne pouvait légalement autoriser pareille adhésion.

Cette argumentation vous a déjà été soumise à l'occasion d'un précédent recours de la commune de Cazères –recours de facture identique, puisque dirigé contre sa participation au budget du SYGES pour les années 2002 et 2003.

Par jugement du 25 novembre 2004, vous y avez fait droit, et énoncé que :

« l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne autorisant l'adhésion a été pris le 11 avril 1991 au vu de la délibération du 7 avril 1989 sollicitant le rattachement de la commune de Cazères-sur-Garonne au syndicat de Garonne et salat, alors que cette demande n'avait plus d'existence juridique du fait de son retrait par la délibération du 1^{er} décembre 1990, laquelle avait force exécutoire de plein droit dès le 11 avril 1991, par application des dispositions (...) de l'article 2 de la loi du 2 mars 1982, du fait de sa transmission au délégué du représentant de l'Etat dans l'arrondissement ; que, dès lors, l'arrêté du 11 avril 1991 est illégal comme entaché d'une erreur de fait et, par suite, n'a pu légalement autoriser l'adhésion de la commune de Cazères-sur-Garonne au syndicat ; qu'il en résulte que la commune de Cazères-sur-Garonne n'étant pas membre du syndicat de Garonne et salat, les titres de perception litigieux émis à son encontre pour avoir paiement des parts de la commune en tant que membre de ce syndicat n'ont pas de base légale et doivent être annulés (...) ».

La commune vous demande évidemment de réitérer cette solution.

Vous ne sauriez le faire, à notre avis, par simple référence à l'autorité de la chose jugée.

Votre jugement du 25 novembre 2004 est certes revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée (laquelle s'étend aux motifs précités qui forment le soutien de son dispositif d'annulation), mais, frappé d'un appel demeuré pendant devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux, il n'est pas *passé en force de chose jugée*... En clair, il n'est pas devenu définitif.

Le moyen tiré de la non-adhésion de la commune au SYGES doit donc être réexaminé (ce d'autant plus, d'ailleurs, que le présent recours, dirigé contre une décision distincte de celles qui ont été annulées, ne présente pas la triple identité d'objet, de cause et de parties requise pour opposer au défendeur l'autorité de la chose jugée).

Il convient liminairement de se ré-interroger sur la recevabilité de l'exception d'illégalité soulevée par la commune de Cazères-sur-Garonne.

Comme nous vous l'exposons en 2004, si l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire est perpétuelle (c'est à dire qu'elle peut être soulevée sans condition de délai à l'occasion d'un recours tendant à l'annulation d'une mesure prise pour son application, ou composant nécessairement sa base légale), il ne peut en revanche être utilement excipé de l'illégalité d'un acte individuel (ou, plus largement, d'un acte réputé non réglementaire), à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir, que si celui-ci n'a pas acquis un caractère définitif –que s'il n'est pas lui-même définitivement soustrait, en somme, à un tel recours.

Les arrêté préfectoraux définissant la composition d'un établissement public de coopération intercommunale ne revêtent pas le caractère d'actes réglementaires... L'arrêté autorisant l'adhésion ou le retrait d'une commune en particulier constitue même un acte *individuel* (en ce sens, C.E. 7 juillet 2000, SITCOM de la région d'Issoudun, n° 205.842, publié au recueil Lebon).

L'exception d'illégalité est donc, à son encontre, enfermée dans un délai...

... Mais alors, celui-ci ne peut courir que s'il a été satisfait à la formalité de la notification.

Or, il n'en est justifié par aucun commencement de preuve.

La théorie dite « de la connaissance acquise », par ailleurs, n'est ici d'aucun secours.

Il est évident –du moins le contraire paraît-il invraisemblable– que la commune de Cazères n'ignorait rien de son adhésion officielle au

SYGES : l'on peine à imaginer que, entre 1991 et 2002, elle ait été tenue totalement à l'écart des activités et du fonctionnement du SYGES...

Mais la connaissance acquise, en tant que notion juridique imposant de relever le caractère définitif d'un acte nonobstant le défaut de notification ou de publication régulièrement effectuées, ne se confond nullement avec le simple *fait* de connaître l'existence de l'acte en cause.

Elle n'est constituée que dans certaines hypothèses limitativement définies par la jurisprudence –laquelle tend d'ailleurs à restreindre de plus en plus le champ de cette prétendue « théorie » : il en va ainsi, d'une part, lorsque le requérant a participé à l'adoption de la décision litigieuse, en tant que membre de l'organe délibérant qui l'a prise (à cet égard, il ne peut donc exister de connaissance acquise à propos d'un arrêté préfectoral), d'autre part lorsque ce même requérant a déjà formé contre ladite décision un recours administratif –auquel cas, le délai d'action ou d'exception d'illégalité court à compter de la date de ce recours : C.E. Assemblée 4 avril 1952, Gerbaud, p. 211... Encore est-ce sous réserve, en ce qui concerne les décisions individuelles, du respect des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, imposant la mention des voies et délais de recours : C.E. Section, 13 mars 1998, Mme Mauline, n° 120.079).

En revanche, se révèle dépourvu de toute incidence sur la recevabilité de l'action contentieuse le fait que le requérant ait obtenu incidemment copie de la décision contestées, qu'il en ait eu connaissance au cours de réunions de réunions diverses, qu'il en ait fait état dans des courriers ne revêtant pas le caractère de recours administratifs, ou même qu'il ait déjà excipé de son illégalité dans le cadre d'une autre instance (sur ces points, C.E. 25 mai 1962, Bonnec, p. 349 ; 18 janvier 1980, syndicat CGT de la CNAV, p. 33, 20 septembre 1991, Union syndicale des cadres CGC-PTT, Tables p. 1116 ; 5 décembre 1994, Chambre de commerce du Languedoc-Roussillon, p. 1105).

Mieux encore : la connaissance d'un acte, nécessairement induite par *l'application* qui en a été faite, par *l'exécution* qu'il a reçue, ne constitue pas, en droit, un cas de connaissance acquise (C.E. 1^{er} juillet 1987, Saint-Prix, n° 61.465).

Dès lors, en dépit du réveil pour le moins tardif de la commune de Cazères (laquelle, de fait, elle ne paraît avoir songé à contester son adhésion au SYGES que lorsqu'il s'est agi d'en éponger les dettes...), vous admettez la recevabilité du moyen par lequel elle excipe de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 11 avril 1991.

Sur le fond, l'on pourrait sans doute s'attendre à vous voir tenir le même raisonnement que dans votre jugement du 25 novembre 2004.

Le SYGES, toutefois, y oppose un argument tout à fait nouveau, prenant appui sur des éléments d'appréciation qui n'étaient en rien dévoilés par les pièces versées aux débats lors de la précédente instance : il fait valoir, en effet, que la délibération du 1^{er} décembre 1990, portant retrait de la demande d'adhésion de la commune, constitue en réalité un acte inexistant, nul et de nul effet.

Comme on le sait, une décision administrative peut effectivement, en raison de l'exceptionnelle gravité des vices dont elle est entachée, être ainsi déclarée juridiquement nulle et non avenue : elle est alors réputée procéder d'une véritable dénaturation de l'activité administrative... Cette censure solennelle -la déclaration d'inexistence- submerge la simple notion d'illégalité, et emporte plutôt *négarion* qu'un tel acte ait pu un jour s'insérer dans l'ordonnement juridique.

Naturellement, aucun délai n'est opposable au recours en déclaration d'inexistence, ni par suite à l'exception d'inexistence, telle qu'elle est ici soulevée par le SYGES.

Qu'en est-il en l'espèce ?

Le SYGES s'attache à multiplier les indices d'une telle inexistence juridique.

Il fait ainsi valoir que la question de l'adhésion de la commune de Cazères n'était pas mentionnée dans l'ordre du jour de la séance de son conseil municipal du 1^{er} décembre 1990, qu'elle ne l'est pas davantage dans le procès-verbal de ladite séance, que la délibération en cause a été intercalée par collage dans le registre des délibérations, qu'elle y porte déjà le cachet de la préfecture, qu'elle ne comporte pas en revanche la signature des élus, qu'elle a été transmise au contrôle de légalité plusieurs semaines mois après les autres adoptées le même jour, que cette transmission a été assurée, non par la commune, mais par le syndicat de traitement des ordures ménagères auquel elle adhère...

Pour la plupart d'entre eux, ces éléments ne paraissent -en tous cas par eux-mêmes- décisifs.

Il en va ainsi, notamment, des conditions dans lesquelles la délibération litigieuse a été transmise aux autorités préfectorales, qui ne suffisent assurément pas à remettre en cause sa sincérité -ni même d'ailleurs sa validité.

De même, le silence de l'ordre du jour, s'il constitue assurément un motif d'illégalité, eu égard à l'importance de l'affaire examinée, qui ne pouvait figurer au nombre des « questions diverses », ne saurait caractériser un cas d'inexistence juridique (C.E. 13 juin 1986, MM. Toribio et Bideau, n° 59.578 ; 28 janvier 1987, Mme Courtet, n° 56.531).

Les modalités d'insertion de la délibération en cause dans le registre communal sont déjà plus troublantes.

Ainsi qu'en atteste un constat d'huissier versé aux débats, cette délibération, qui se présente à vous sous la seule forme d'un extrait de ce registre, y a été intercalée entre deux pages numérotées, au moyen de ruban adhésif : signe évident d'un ajout postérieur, rompant avec le rythme normal des retranscriptions.

Mais surtout, vous constaterez que le procès-verbal de la séance du 1^{er} décembre 1990 (document censé retracer de manière exhaustive l'ensemble des affaires examinées par le conseil municipal) n'évoque à aucun moment la procédure d'adhésion au SYGES.

La commune de Cazères-sur-Garonne ne vous livre aucune explication des anomalies ainsi relevées.

Nous sommes donc en présence d'une délibération intercalée de manière disons... artisanale, entre deux pages cotées du registre, dépourvue de la signature des élus qui y sont mentionnés comme présents, et ne figurant pas, par ailleurs, dans le procès-verbal de la séance... Cela fait tout de même beaucoup.

Cela fait même tant que les autres indices relevés par le SYGES en prennent, par contagion, un certain relief...

Pour notre part, nous sommes convaincu que cette prétendue délibération n'a pas été réellement discutée puis votée par le conseil municipal de Cazères, selon les dispositions alors en vigueur du code des communes.

Un tel constat, qui affecte la sincérité de l'acte examiné dans ce qu'il a de plus élémentaire (son adoption collégiale par l'assemblée délibérante), illustre une hypothèse classique d'inexistence juridique (par exemple, C.E. 4 février 1991, commune de Tarascon-sur-Ariège, n° 68.137).

Nous vous invitons donc, même s'il n'est guère agréable de se déjuger, à regarder la « délibération » (entre guillemets) du 1^{er} décembre 1990 comme nulle et non avenue.

Si vous avalisez cette proposition, vous considérerez, par suite, qu'elle n'a pu valablement opérer le retrait de celle du 7 avril 1989, portant demande d'adhésion au SYGES, quant à elle dès lors valablement visée par l'arrêté préfectoral du 11 avril 1991 autorisant cette adhésion.

Poursuivant néanmoins dans son exception d'illégalité dudit arrêté, la commune de Cazères-sur-Garonne soutient qu'il n'a pu légalement constater l'accord majoritaire des conseils municipaux des autres communes adhérentes, alors qu'une douzaine des délibérations se prononçant en ce sens ont été votées après l'expiration du délai de 40 jours prescrits par l'article L. 163-15 précité du code des communes.

Mais si ces dispositions font obligation au maire de consulter le conseil municipal dans le délai de quarante jours suivant la notification qui lui est faite de la délibération du comité du syndicat intercommunal, elles n'imposent pas au conseil municipal d'émettre son avis dans le même délai à peine de nullité (C.E. 28 novembre 1986, commune de Launaguet, n° 43.572 : cet arrêt concerne à la vérité la procédure de retrait d'un EPCI : mais les textes sont rédigés, à cet égard, dans les mêmes termes que pour l'adhésion, de sorte que la solution ainsi rendue est assurément transposable à celle-ci).

Tel qu'il est présenté, le moyen s'avère donc inopérant.

En conséquence de tout ce qui précède, vous devrez, selon nous, prononcer le rejet des conclusions en annulation présentées par la commune de Cazères-sur-Garonne à l'encontre du titre de recettes émis à son nom le 11 octobre 2004, ensemble, et par voie de conséquence sa demande accessoire tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vous pourrez enfin, sur le même fondement, allouer au SYGES une somme de 1000 euros.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous concluons :

1°) au rejet de la requête appelée ;

2°) à la condamnation de la commune de Cazères-sur-Garonne à verser au syndicat de Garonne et Salat –SYGES- une somme de 1000 euros au titre des frais irrépétibles de l'instance.