



Conseil d'État

N° 306643

Publié au recueil Lebon

3ème et 8ème sous-sections réunies

M. Martin, président
Mme Anne Egerszegi, rapporteur
M. Geffray Edouard, commissaire du gouvernement
SCP LYON-CAEN, FABIANI, THIRIEZ, avocats

lecture du mercredi 20 octobre 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 18 juin et 18 septembre 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE DUNKERQUE (Nord), représentée par son maire ; la COMMUNE DE DUNKERQUE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 12 avril 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel qu'elle a interjeté du jugement du tribunal administratif de Lille du 4 juillet 2006 rejetant sa demande tendant à l'annulation, d'une part, de la décision du 17 décembre 2004 par laquelle, à la suite de la consultation des électeurs des communes concernées, intervenue le 5 décembre 2004, le préfet du département du Nord a refusé de prononcer la fusion, comportant création de communes associées, des communes de Dunkerque, Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer et d'autre part, de la décision du 28 décembre 2004 par laquelle le préfet du département du Nord a également refusé de donner une suite favorable aux délibérations concordantes des conseils municipaux des communes de Dunkerque, Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer du 23 décembre 2004 décidant, en application de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, de procéder à la fusion de ces communes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 61-1, 62 et 72-1 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision du 18 mai 2010 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la COMMUNE DE DUNKERQUE ;

Vu la décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Egerszegi, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la COMMUNE DE DUNKERQUE,
- les conclusions de M. Edouard Geffray, Rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la COMMUNE DE DUNKERQUE ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les conseils municipaux des communes de DUNKERQUE, Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer ont décidé, en octobre 2004, de demander la fusion de ces collectivités, assortie de la création des communes associées pour Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck, et de demander l'organisation d'une consultation de la population sur ce projet ; que, lors de la consultation qui a eu lieu le 5 décembre 2004, le projet a recueilli l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés dans l'ensemble des trois communes, le nombre total de suffrages favorables ne représentant toutefois que 24,25 % des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes, soit un taux inférieur au seuil de 25 % fixé à l'article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales ; qu'au vu de ces résultats, le préfet du département du Nord a refusé de prononcer la fusion par une décision du 17 décembre 2004 ; que, par de nouvelles délibérations concordantes du 23 décembre 2004, les conseils municipaux des trois communes ont confirmé leur volonté de fusionner les trois collectivités et ont demandé au préfet de prononcer cette fusion ; que, par lettre du 28 décembre 2004, le préfet leur a opposé un refus ; que la COMMUNE DE DUNKERQUE se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 12 avril 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel qu'elle a interjeté du jugement du tribunal administratif de Lille du 4 juillet 2006 rejetant sa demande tendant à l'annulation des décisions préfectorales des 17 et 28 décembre 2004 mentionnées ci-dessus ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales : Les conseils municipaux des communes désirant fusionner peuvent décider de procéder soit à une fusion simple, soit à une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées. / Seules les communes limitrophes peuvent fusionner ; que les deux premiers alinéas de l'article L. 2113-2 de ce code, dans sa rédaction applicable jusqu'au 31 décembre 2004, prévoyaient : Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale. Cette consultation peut être aussi décidée par le représentant de l'Etat dans le département. / Il ne peut y avoir plus d'une consultation entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 2113-3 du même code : Lorsqu'une consultation a été organisée suivant la procédure définie à l'article L. 2113-2, la fusion est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si le projet recueille l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. / Toutefois, une commune ne peut être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet ;

Sur la décision du 17 décembre 2004 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant que dans l'hypothèse où les personnes inscrites sur les listes électorales ont été consultées sur un projet de fusion, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales que, si le préfet est tenu de prononcer la fusion lorsque le projet a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, il lui appartient, si la majorité absolue des suffrages exprimés en faveur du projet n'atteint pas le quart des électeurs inscrits, de se prononcer sur la demande dont il est saisi en prenant en compte l'ensemble des éléments du dossier, notamment la volonté des conseils municipaux concernés, les résultats de la consultation et la pertinence du projet de fusion au regard de l'objectif de rationalisation de l'action administrative et de la bonne gestion des services publics ; que, dès lors, en jugeant que le préfet du département du Nord avait à bon droit mis un terme à la procédure de fusion au seul motif que le projet n'avait pas recueilli la majorité prévue à l'article L. 2113-3, la cour a commis une erreur de droit ;

Sur la décision du 28 décembre 2004 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'en relevant, pour juger que la décision attaquée n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation, que le préfet avait pu légalement fonder son refus de décider la fusion sur les seuls motifs tirés de l'échec de la consultation référendaire locale du 5 décembre 2004 et de la brièveté du délai dont il disposait pour prononcer la fusion, compte tenu de l'entrée en vigueur le 1er janvier 2005 des nouvelles dispositions de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoient la consultation obligatoire des électeurs sur les projets de fusions, sans prendre notamment en compte dans son appréciation la volonté des conseils municipaux concernés et la pertinence du projet de fusion au regard de l'objectif de rationalisation de l'action administrative et de la bonne gestion des services publics, la cour a commis une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE DUNKERQUE est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au fond ;

Sur la décision du 17 décembre 2004 :

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le préfet du département du Nord s'est cru à tort tenu de mettre un terme à la procédure de fusion engagée par les communes de DUNKERQUE, Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer au seul motif que le projet, soumis à la consultation des électeurs en vertu des dispositions de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, n'avait pas recueilli la majorité qualifiée prévue à l'article L. 2113-3 de ce code ; que la décision du 17 décembre, prise pour un tel motif, était donc illégale ;

Sur la décision du 28 décembre 2004 :

Considérant que c'est aussi à tort que le préfet du département du Nord, saisi par les communes de DUNKERQUE, Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer, après délibérations concordantes des conseils municipaux de ces collectivités, prises sur le fondement de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, a refusé de prononcer la fusion de ces communes aux seuls motifs de l'échec de la consultation du 5 décembre 2004 et de la brièveté du délai dont il disposait pour prononcer la fusion, compte tenu de l'entrée en vigueur le 1er janvier 2005 des nouvelles dispositions de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoient la consultation obligatoire des électeurs sur les projets de fusions, sans prendre notamment en compte dans son appréciation la volonté des conseils municipaux concernés et la pertinence du projet de fusion au regard de l'objectif de rationalisation de l'action administrative et de la bonne gestion des services publics ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la COMMUNE DE DUNKERQUE est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Lille a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation des décisions du préfet du département du Nord des 17 et 28 décembre 2004 ;

Sur les conclusions présentées par la COMMUNE DE DUNKERQUE au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à la COMMUNE DE DUNKERQUE de la somme de 6 000 euros ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 12 avril 2007 et le jugement du tribunal administratif de Lille du 4 juillet 2006 sont annulés.

Article 2 : Les décisions du préfet du département du Nord des 17 et 28 décembre 2004 sont annulées.

Article 3 : L'Etat versera à la COMMUNE DE DUNKERQUE la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE DUNKERQUE et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.