

N° 1705256

ASSOCIATION SOS MARIAGE FORCE

M. Le Roux
Rapporteur

M. Rémy
Rapporteur public

Audience du 25 janvier 2018
Lecture du 22 février 2018

135-02-03-03-06
C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 novembre 2017 et 17 janvier 2018, l'association SOS Mariage Forcé, représentée par le cabinet d'avocats Coudray, demande au tribunal :

1°) à titre principal, déclarer comme inexistant juridiquement l'arrêté du 27 octobre 2017 par lequel le préfet des Côtes-d'Armor a maintenu en vigueur les effets de l'arrêté préfectoral du 18 février 2016 portant création de la commune nouvelle de Binic - Etables-sur-Mer ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor en date du 27 octobre 2017 ;

3°) en tout état de cause, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les entiers dépens.

Elle soutient que :

- la procédure est entachée d'un vice ; la consultation du comité technique de Binic - Etables sur Mer le 29 septembre dernier n'a pas régularisé le vice de procédure affectant l'arrêté du 18 février 2016 portant création de la commune nouvelle de Binic – Etables-sur-Mer ; un vice découlant de l'absence d'un avis consultatif ne peut être régularisé par l'accomplissement de la consultation postérieure à l'émission de l'acte ;

- sauf à opérer une erreur de droit manifeste, une délibération de la commune nouvelle ne peut correspondre aux délibérations proposant la création de cette même commune nouvelle ;
- le préfet des Côtes-d'Armor a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur l'impossibilité d'une dé-fusion suivie d'une reprise régulière de la procédure de création de commune nouvelle ; le rétablissement des deux anciennes collectivités ne constituait pas une formalité impossible dans le délai de quatre mois et demi accordé à la collectivité par le tribunal ;
- l'arrêté du 18 février 2016 est entaché d'illégalité :
- les délibérations des conseils municipaux de Binic et d'Etables-sur-Mer du 2 février 2016 sont irrégulières ; le compte-rendu de la séance du conseil municipal de l'ancienne commune de Binic n'a jamais été publié sur son site internet en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales ; les comités techniques n'ont pas été consultés avant les délibérations des conseils municipaux de Binic et d'Etables-sur-Mer, privant les agents communaux d'une garantie légale essentielle et ayant eu une influence sur le sens de la délibération de la commune d'Etables-sur-Mer ; l'information des élus d'Etables-sur-Mer a été insuffisante, notamment sur les conséquences fiscales et financières de la création de la commune nouvelle ;
- la délibération du conseil municipal d'Etables-sur-Mer est entachée d'erreur manifeste d'appréciation : d'une part, contrairement à ce qui a été indiqué aux élus, la création de la commune nouvelle ne permettait pas à leur territoire de bénéficier automatiquement du classement de la commune de Binic en tant que station de tourisme, d'autre part, aucun impératif juridique n'imposait que les conseillers des deux anciennes communes délibèrent avant le 31 mars 2016.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 janvier et 16 janvier 2018, le préfet des Côtes-d'Armor conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés ;
- si le tribunal devait prononcer l'annulation de l'arrêté attaqué, il faudrait alors déroger à l'effet rétroactif de l'annulation et considérer comme définitifs tous les actes intervenus jusqu'à la date d'effet du jugement ; il s'en remet à la sagesse du tribunal pour fixer une éventuelle date d'annulation de l'acte attaqué.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 et 19 janvier 2018, la commune de Binic Etables-sur-mer, représentée par le cabinet d'avocats Martin, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de l'association requérante la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés ;
- les effets négatifs d'une éventuelle annulation de l'arrêté du 27 octobre 2017 seraient manifestement excessifs et il s'avère indispensable d'en différer les effets en permettant à l'Etat et à la commune nouvelle de les anticiper en préparant la désunion des communes de Binic et d'Etables-sur-Mer.

Vu :

- le jugement n° 1601739 du tribunal du 15 juin 2017 ;
- l'ordonnance n° 17NT02558 du président de la 4^{ème} chambre de la Cour administrative d'appel de Nantes du 19 octobre 2017 ;
- l'instance en référé n° 1705257 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Le Roux, rapporteur ;
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public ;
- et les observations de :
 - Me Moulac, représentant l'association SOS Mariage Forcé,
 - Mme Hys-Le-Méhauté, représentant le préfet des Côtes-d'Armor,
 - Me Vimont-Gabory, représentant la commune de Binic - Etables-sur-Mer.

Une note en délibéré présentée par l'association SOS Mariage Forcé a été enregistrée le 25 janvier 2018.

1. Considérant que par deux délibérations du 2 février 2016 les communes de Binic et d'Etables-sur-Mer ont exprimé leur volonté de créer par fusion une commune nouvelle ; que par un arrêté du 18 février 2016, le préfet des Côtes-d'Armor a créé la commune nouvelle de Binic-Etables-sur-Mer à compter du 1^{er} mars 2016 ; que toutefois, par jugement du 15 juin 2017, le tribunal a annulé cet arrêté au motif qu'il n'avait pas été précédé de la consultation des comités techniques compétents en méconnaissance de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, tout en différant les effets de l'annulation contentieuse au 31 octobre 2017 ; que, par ordonnance du président de la 4^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Nantes du 19 octobre 2017, le recours du ministre de l'intérieur tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement a été rejeté ; que, par arrêté du 27 octobre 2017, pris après avis du comité technique de la commune nouvelle en date du 29 septembre 2017 et délibération du conseil municipal de cette même commune du 17 octobre 2017, le préfet des Côtes-d'Armor a confirmé la création de la commune nouvelle de Binic - Etables-sur-Mer ; que, par ordonnance du 20 décembre 2017, le juge des référés du tribunal a rejeté, pour défaut d'urgence, la demande de l'association requérante tendant à la suspension de cet arrêté préfectoral ; que l'association SOS Mariage Forcé demande au tribunal d'annuler cet acte ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ;

3. Considérant, en premier lieu, que si l'association requérante soutient que la représentation des personnels au sein du comité technique de la commune nouvelle diffère de celle qui résultait des comités techniques compétents à l'égard des communes de Binic et d'Etables-sur-Mer, il ressort toutefois des pièces du dossier que le nouveau comité technique permet une représentation directe des personnels au sein d'un seul comité sans le truchement du comité technique départemental des Côtes-d'Armor ainsi que cela était le cas en ce qui concerne des personnels de l'ancienne commune d'Etables-sur-Mer ; que, par ailleurs, l'avis du comité technique de la commune nouvelle rendu le 29 septembre 2017 présente des garanties équivalentes pour les personnels à celles qui auraient résulté de l'émission d'avis par les comités techniques des deux communes avant l'intervention de l'arrêté annulé du 18 février 2016, au regard du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; que, dans les circonstances de l'espèce, le vice invoqué n'a pas privé les intéressés d'une garantie et n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision attaquée ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales : « *Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës : (...) à la demande de tous les conseils municipaux (...)* » ; qu'il est constant que les anciens conseils municipaux s'étaient prononcés le 2 février 2016 pour la fusion des deux communes ; qu'éclairé ainsi que le requiert l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée par l'avis rendu le 29 septembre 2017 par le comité technique de la commune nouvelle, le conseil municipal unifié a confirmé, par sa délibération du 17 octobre 2017, la volonté de fusion, 42 voix se prononçant en ce sens alors que le cumul des votes favorables à la fusion exprimés lors des deux délibérations du 2 février 2016 n'était que de 38 voix ; que dans ces conditions, si la formalité substantielle de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales a été méconnue, elle ne peut être regardée, compte tenu des circonstances susmentionnées, comme ayant été affectée d'une façon telle qu'elle aurait exercé une influence sur le sens de la décision prise, à savoir la fusion entérinée par le préfet, et n'a pas privé les communes fusionnées d'une garantie ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure à raison des vices analysés aux points 3 et 4 doivent être écartés ; que, par suite, le préfet des Côtes-d'Armor n'a pas entaché d'illégalité l'acte attaqué en se fondant sur l'avis favorable rendu le 29 septembre 2017 par le comité technique de Binic - Etables-sur-Mer à la poursuite du projet de commune nouvelle et sur la délibération du conseil municipal du 17 octobre 2017 de cette commune lui demandant de confirmer la création de la commune nouvelle à compter du 31 octobre 2017 ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'il s'ensuit que les conclusions de l'association requérante selon lesquelles l'arrêté du 27 octobre 2017 serait inexistant juridiquement ne peuvent qu'être écartées ;

7. Considérant, en quatrième lieu, qu'à supposer même que le préfet des Côtes-d'Armor aurait estimé à tort que constituait des formalités impossibles les reconstitutions des comités techniques et des conseils municipaux des communes de Binic et d'Etables-sur-Mer avant que l'annulation de l'arrêté du 18 février 2016 ne prenne effet à compter du 31 octobre 2017, il résulte toutefois des points 3 et 4 du présent jugement que le préfet des Côtes-d'Armor a pris à bon droit la décision attaquée en se fondant sur l'avis favorable rendu le 29 septembre 2017 par le comité technique de Binic - Etables-sur-Mer à la poursuite du projet de commune nouvelle et sur la délibération du conseil municipal du 17 octobre 2017 de cette commune lui demandant de confirmer la création de la commune nouvelle à compter du 31 octobre 2017 ;

8. Considérant, en cinquième lieu, que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale ;

9. Considérant que si l'arrêté attaqué du 27 octobre 2017 a été pris en raison de l'annulation par le tribunal, à compter du 31 octobre 2017, de celui du 18 février 2016, cette circonstance n'est toutefois pas de nature à faire regarder l'arrêté annulé comme constituant la base légale de l'arrêté attaqué, ni l'arrêté attaqué comme ayant été pris pour l'application de celui qui a été annulé ; qu'il s'ensuit que les moyens soulevés à l'appui de l'exception d'illégalité de l'arrêté du 18 février 2016 tirés du caractère irrégulier des délibérations des conseils municipaux de Binic et d'Etables-sur-Mer du 2 février 2016 et de l'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait la délibération du conseil municipal d'Etables-sur-Mer sont inopérants ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation formées par l'association SOS Mariage Forcé doivent être rejetées ;

Sur les dépens :

11. Considérant qu'aucun frais de cette nature n'a été engagé dans le cadre de la présente instance ; que les conclusions sur ce point de l'association SOS Mariage Forcé, sont sans objet et, par suite, irrecevables ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme demandée par l'association SOS Mariage Forcé, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

13. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter les conclusions de la commune de Binic - Etables-sur-Mer dirigées contre l'association SOS Mariage Forcé au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association SOS Mariage Forcé est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Binic - Etables-sur-Mer sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association SOS Mariage Forcé, à la commune de Binic - Etables-sur-Mer et au ministre de l'intérieur.

Copie du présent jugement sera adressée au préfet des Côtes-d'Armor.

Délibéré après l'audience du 25 janvier 2018, à laquelle siégeaient :

M. Martin, président,
M. Le Roux, premier conseiller,
Mme Havas, première conseillère.

Lu en audience publique le 22 février 2018.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : P. LE ROUX

Signé : L. MARTIN

La greffière,

Signé : A-F. DENIER-QUEMENER

La République mande et ordonne au **ministre de l'intérieur** en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision