

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N^{os} 1901451 et 1901469

M. Christophe GROS

Mme Céline Letellier
Rapporteure

Mme Emilie Beytout
Rapporteure publique

Audience du 5 mai 2022
Décision du 19 mai 2022

135-02-01-01-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(1^{ère} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. - Par une requête enregistrée sous le n° 1901451 le 28 février 2019 et des mémoires complémentaires des 27 novembre 2020, 18 décembre 2020 et 4 janvier 2021, M. Christophe Gros demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Francin du 14 septembre 2018 en tant qu'il a été demandé au préfet de la Savoie la fusion de la commune de Les Marches avec la commune de Francin et la création d'une commune nouvelle intitulée Porte-de-Savoie ;

2°) d'enjoindre au maire de Porte-de-Savoie de produire la demande de consultation de la population, le ou les actes ayant autorisé le maire à engager des démarches nécessaires à l'étude et au processus de fusion et de produire les conditions de désignation du comité de pilotage du projet de fusion.

M. Gros soutient que :

- la requête est recevable ;
- le comité technique de la commune de Francin aurait dû être consulté sur le projet de création d'une commune nouvelle, ce qui a privé d'une garantie les représentants des agents communaux ;
- la délibération attaquée est insuffisamment motivée ;

- les élus de la commune de Francin n'ont pas été suffisamment informés sur les enjeux et les coûts de la mesure pour la commune, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir ;
- les habitants de la commune auraient dû être consultés, en application de l'article L. 1112-5 et de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales, la consultation sur le nom de la commune nouvelle n'étant pas suffisante ;
- compte tenu du nom retenu pour la commune nouvelle, les élus départementaux auraient dû être consultés en application de l'article L. 2111-1 du même code ;
- en réponse aux mémoires en défense, la requête est recevable ;
- chaque conseil municipal aurait dû autoriser le maire respectif à engager la procédure de création d'une commune nouvelle.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 21 juin 2019 et le 17 décembre 2020, la commune nouvelle de Porte-de-Savoie, représentée par Me Delaire, conclut au rejet de la requête et demande qu'il soit mis à la charge de M. Gros la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Subsidiairement, la commune de Porte-de-Savoie demande, en cas d'annulation de la délibération attaquée, de différer de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir les effets d'une telle mesure.

La commune de Porte-de-Savoie fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'il s'agit d'un simple acte préparatoire à une mesure qui est prise par le préfet du département ;
- le requérant n'a pas intérêt à agir ; la création d'une commune nouvelle ne lèse aucunement ses intérêts ;
- subsidiairement, les moyens invoqués dans la requête sont soit infondés, soit inopérants.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 28 juin 2019 et le 15 décembre 2020, le préfet de la Savoie conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Savoie fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que la délibération attaquée est un simple acte préparatoire ;
- subsidiairement, les moyens de la requête sont infondés.

Par une ordonnance du 22 décembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 janvier 2021, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II. - Par une requête enregistrée sous le n^o 1901469 le 28 février 2019 et des mémoires complémentaires des 27 novembre 2020, 18 décembre 2020 et 4 janvier 2021, M. Christophe Gros demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1^o) d'annuler l'arrêté du 26 septembre 2018 par lequel le préfet de la Savoie a créé la commune nouvelle dénommée « Porte-de-Savoie » à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

2^o) d'enjoindre au maire de Porte-de-Savoie de produire la demande de consultation de la population, le ou les actes ayant autorisé le maire à engager des démarches nécessaires à

l'étude et au processus de fusion et de produire les conditions de désignation du comité de pilotage du projet de fusion.

M. Gros soutient que :

- la requête est recevable ;
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- les dispositions de l'article L. 1112-6 du même code n'ont pas été respectées ; l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure du fait de l'absence de consultation des habitants ;
- l'arrêté attaqué est entaché de l'illégalité de la délibération du 14 septembre 2018 dès lors que le comité technique de la commune de Francin n'a pas été consulté, qu'elle est insuffisamment motivée, qu'elle est entachée d'un détournement de pouvoir et qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales, ainsi que celles de l'article L. 2111-1 et de l'article L. 2121-13 du même code.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 22 mai 2019 et le 15 décembre 2020, le préfet de la Savoie conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Savoie fait valoir que les moyens de la requête sont infondés.

Par deux mémoires en intervention enregistrés le 19 août 2019 et le 17 décembre 2020, la commune de Porte-de-Savoie, représentée par Me Delaire, demande au tribunal :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de rejeter la requête présentée par M. Christophe Gros ;

3°) de mettre à la charge du requérant la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Porte-de-Savoie fait valoir, à titre principal, que le requérant n'a pas intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral et subsidiairement, qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé. Elle soutient qu'en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, il conviendrait de moduler les effets d'une telle mesure.

Par une ordonnance du 22 décembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 janvier 2021, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les pièces du dossier ;

Vu :

- les décisions attaquées ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- 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 du 5 mai 2022 :

- les rapports de Mme Letellier,
- les conclusions de Mme Beytout, rapporteure publique,
- les observations de M. Gros,
- et les observations de Me Millanvois, représentant la commune de Porte-de-Savoie.

Le préfet de la Savoie n'est pas présent et n'est pas représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 14 septembre 2018, le conseil municipal de Francin a demandé au préfet de la Savoie de créer une commune nouvelle, dénommée Porte-de-Savoie, par fusion avec la commune de Les Marches. Par un arrêté du 26 septembre 2018, le préfet de la Savoie a créé la commune de Porte-de-Savoie, à effet du 1^{er} janvier 2019. Dans l'instance n° 1901451, M. Gros demande l'annulation de la délibération du 14 septembre 2018 et dans l'instance n° 1901469, il demande l'annulation de l'arrêté du 26 septembre 2018. Dans les deux instances, il présente des conclusions en injonction similaires. Les requêtes n° 1901451 et 1901469 présentées par le même requérant, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par un seul jugement.

Sur les fins de non-recevoir opposées dans la requête n° 1901451 :

2. 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 : / 1° Soit à la demande de tous les conseils municipaux (...)* ». Aux termes de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales: « (...) II. – *L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création d'une commune nouvelle détermine le nom de la commune nouvelle, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux, fixe la date de création et en complète, en tant que de besoin, les modalités.* ».

3. Il résulte des termes mêmes de ces dispositions que la délibération du conseil municipal de Francin en litige n'avait pas d'autre objet que de former l'une des demandes nécessaires, en vertu des dispositions précitées, pour que le représentant de l'Etat décide, le cas échéant, la création d'une commune nouvelle. Cette délibération ne constitue qu'une simple mesure préparatoire, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par conséquent et ainsi que les défendeurs l'ont opposé dans leurs écritures, les conclusions de M. Gros dirigées contre la délibération du 14 septembre 2018 sont irrecevables et doivent être rejetées. Par voie de conséquence, les conclusions en injonction doivent également être rejetées.

Sur l'intervention de la commune de Porte-de-Savoie dans l'instance n° 1901469 :

4. La commune de Porte-de-Savoie ayant intérêt au maintien de l'arrêté attaqué, son intervention est recevable.

Sur l'intérêt à agir du requérant :

5. M. Gros est un habitant de la commune de Francin. La création de la commune nouvelle de Porte-de-Savoie a nécessairement un impact sur le quotidien des anciens habitants de la commune de Francin, conférant ainsi à ceux-ci un intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral du 26 septembre 2018. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Porte-de-Savoie doit être écartée.

Sur les conclusions en annulation de l'arrêté préfectoral du 26 septembre 2018 :

6. Aux termes de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors en vigueur : « *Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° À l'organisation et au fonctionnement des services ; 2° Aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ; 3° Aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ; (...) 6° Aux sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail. (...) Les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois font l'objet d'une information des comités techniques (...)* ».

7. Il résulte de la combinaison de ces dispositions et de celles mentionnées au point 2 du présent jugement que la légalité de l'arrêté du préfet décidant à la suite des demandes de tous les conseils municipaux de communes contiguës de créer une commune nouvelle, est subordonnée, notamment, à la régularité de la délibération préalable de leur conseil municipal formulant une telle demande. La consultation du comité technique dans les conditions prévues à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, qui a pour objet en associant les personnels à l'organisation et au fonctionnement du service d'éclairer les organes compétents, doit obligatoirement intervenir avant que le conseil municipal d'une commune ne prenne parti sur les questions soumises à cette consultation et ainsi, s'agissant de la création de nouvelles communes, avant la délibération municipale favorable au principe de la fusion.

8. En l'espèce, il est constant que la délibération du 14 septembre 2018 par laquelle le conseil municipal de Francin a demandé la création d'une commune nouvelle, alors que la création de la commune nouvelle de Porte-de-Savoie soulevait nécessairement des questions sur l'organisation et le fonctionnement des nouveaux services, sur les évolutions de l'administration ayant un impact sur les personnels et sur les grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences, n'a pas été précédée de la consultation du comité technique.

9. Toutefois 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.

10. La consultation obligatoire du comité préalablement à l'adoption par le conseil municipal d'une délibération demandant la création d'une commune nouvelle, qui a pour objet d'éclairer ce conseil sur la position des représentants du personnel de la commune concernée, constitue pour ces derniers une garantie qui découle du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Si le préfet de la Savoie fait valoir que le comité technique, saisi le 13 septembre 2018, a été consulté le 27 septembre 2018, qu'il a émis un avis favorable à l'unanimité de ses membres et que les agents de la commune de Francin ont été préalablement reçus au cours de l'année 2018 individuellement pendant 45 minutes pour évoquer les conséquences de la fusion sur leur situation administrative, il ressort des pièces du dossier que la consultation des agents menées par le cabinet Stratorial Finances, au demeurant extérieur à la commune, ne saurait se substituer à la consultation du comité technique de la commune concernée préalablement à l'adoption de la délibération demandant la création de la commune nouvelle. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que l'omission de consultation préalable du comité sur le principe de la fusion des communes préalablement à l'adoption de la

délibération du 14 septembre 2018, constitue une irrégularité de nature à entacher d'illégalité l'arrêté du préfet de la Savoie du 26 septembre 2018. En conséquence, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, M. Gros est fondé à demander l'annulation de cet arrêté attaqué pour ce motif.

Sur la modulation des effets de l'annulation :

11. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produit et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause, de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieur à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

12. D'une part, l'effet immédiat de l'annulation de l'arrêté attaqué produirait des effets manifestement excessifs, en raison de la nécessité, dans l'intérêt général, de permettre au préfet de la Savoie de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la continuité du service public, et compte tenu tant de la nature du moyen d'annulation retenu que du fait qu'aucun des autres moyens soulevés par le requérant ne peut être accueilli.

13. D'autre part, le caractère rétroactif de l'annulation entraînerait également des effets manifestement excessifs en raison du risque de mise en cause des délibérations adoptées depuis le 1^{er} janvier 2019 par la commune nouvelle de Porte-de-Savoie et des décisions prises pour l'organisation et le fonctionnement des services publics gérés par ladite commune nouvelle et la gestion de ses personnels.

14. Ainsi, au regard des conséquences de la rétroactivité immédiate de l'annulation de l'acte attaqué, il y a lieu, au cas particulier de ne prononcer l'annulation de l'arrêté litigieux du 26 septembre 2018 qu'à compter du 1^{er} octobre 2022.

Sur les conclusions en injonction :

15. Les conclusions à fin d'injonction présentées par M. Gros dans la requête n^o 1901469, tendant à la communication de divers documents, sont pour partie sans objet dès lors qu'il y a été satisfait et pour le reste doivent être rejetées pour irrecevabilité car elles sont mal dirigées et n'ont pas été précédées d'une demande de communication en bonne et due forme auprès de la commission d'accès aux documents administratifs.

Sur les frais de justice :

16. Dans l'instance n° 1901451 et dans les circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par la commune de Porte-de-Savoie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

17. Dans l'instance n° 1901469, les conclusions présentées par la commune de Porte-de-Savoie, partie perdante, sont rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête n° 1901451 de M. Gros est rejetée.

Article 2 : Dans l'instance n° 1901469, l'intervention de la commune de Porte-de-Savoie est admise.

Article 3 : L'arrêté du 26 septembre 2018 par lequel le préfet de la Savoie a créé la commune nouvelle dénommée « Porte-de-Savoie » à compter du 1^{er} janvier 2019 est annulé à compter du 1^{er} octobre 2022.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties dans ces deux instances est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Christophe Gros, à la commune de Porte-de-Savoie et au préfet de la Savoie.

Délibéré après l'audience du 5 mai 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Paquet, présidente,
Mme Letellier, première conseillère,
M. Hamdouch, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mai 2022.

La présidente,

La rapporteure,

D. Paquet

C. Letellier

La greffière,

A. Zanon

La République mande et ordonne au préfet de la Savoie en ce qui la concerne ou 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.