

N^{os} 1700424, 1700611

Mme S...
M. G...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Caille
Rapporteur

Le tribunal administratif de La Réunion,

(2^{ème} chambre)

M. Séval
Rapporteur public

Audience du 23 novembre 2017
Lecture du 7 décembre 2017

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée sous le n° 1700424, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique enregistrés les 16 mai, 7 août et 14 novembre 2017, Mme S..., représentée par Me Landot, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

II. Par une requête enregistrée sous le n° 1700611 le 12 juillet 2017 et un mémoire complémentaire enregistré le 20 juillet 2017, M. G... demande au tribunal d'annuler les termes « à compter du 1^{er} janvier 2018 » figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis.

.....

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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.

.....

1. Considérant que Mme S... demande l'annulation de l'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis ; que M. G... demande l'annulation des termes « à compter du 1^{er} janvier 2018 » figurant à l'article 1^{er} de cet arrêté ;

2. Considérant que les requêtes de Mme S... et de M. G... présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1700424 :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Les modifications aux limites territoriales des communes (...) sont décidées après enquête dans les communes intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions. / Le représentant de l'Etat dans le département prescrit cette enquête lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par le conseil municipal de l'une des communes, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Il peut aussi l'ordonner d'office. / (...) Si la demande concerne le détachement (...) d'une portion du territoire d'une commune pour l'ériger en commune séparée, elle doit, pour être recevable, être confirmée à l'expiration d'un délai d'une année.* » ; que selon l'article L. 2112-3 du même code, si le projet concerne le détachement d'une portion du territoire d'une commune pour l'ériger en commune séparée, un arrêté du représentant de l'Etat dans le département institue, pour cette portion de territoire, une commission qui donne son avis sur le projet ; qu'après accomplissement de ces formalités, le conseil municipal doit donner son avis en application de l'article L. 2112-4 du même code ; 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 privé les intéressés d'une garantie ou qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il est constant que le budget primitif de la commune de Saint-Louis a été arrêté par le préfet de La Réunion en 2015 et en 2016 ; que si le projet de distraction de La Rivière et d'érection de cette localité en commune de plein exercice avait été approuvé par 52,6 % des suffrages exprimés lors d'une consultation des électeurs organisée le 29 mars 2009, la dégradation de la situation financière de la commune de Saint-Louis est intervenue après cette consultation ; que, de même, si le commissaire-enquêteur affirmait dans ses conclusions à l'issue de l'enquête publique qui s'est déroulée du 27 mai au 17 juin 2013 que « *les projections budgétaires montrent que cette nouvelle commune de La Rivière est tout à fait*

viable avec un budget en excédent dès 2014 », il ressort des pièces du dossier que les difficultés financières de la commune se sont notablement aggravées depuis lors ;

5. Considérant que la dégradation de la situation financière de la commune de Saint-Louis depuis la consultation des électeurs et la réalisation de l'enquête publique, que le préfet de La Réunion ne pouvait ignorer, constitue une modification substantielle des circonstances de fait affectant l'économie générale du projet de création de la commune de La Rivière ; que, dès lors, Mme S... est fondée à soutenir qu'à la date du 16 mars 2017, le préfet de La Réunion ne pouvait prendre l'arrêté portant création de la commune de La Rivière sans qu'ait été mise en œuvre une nouvelle procédure comportant la réalisation d'une nouvelle enquête publique ; que ce vice de procédure a été de nature à porter atteinte aux garanties dont disposent les populations ayant été invitées à s'exprimer dans le cadre de l'enquête publique dès lors que leur consultation doit satisfaire à l'exigence constitutionnelle de clarté ;

6. Considérant, en second lieu, que la légalité de l'arrêté du préfet autorisant, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales citées au point 3, la création d'une commune nouvelle par détachement d'une portion du territoire d'une commune existante est subordonnée, notamment, à la régularité de la délibération préalable par laquelle le conseil municipal a donné son avis sur le projet en cause en application de l'article L. 2112-4 de ce code ; qu'aux termes de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « *Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° A 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 ; 4° Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ; (...)* 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 (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions que cette délibération du conseil municipal doit être précédée d'un avis du comité technique attaché à la commune ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que ni la délibération du conseil municipal de Saint-Louis du 2 décembre 2009 approuvant le principe de la création de la commune de La Rivière, ni aucune des autres délibérations par lesquelles le conseil municipal a statué sur les modalités de ce projet n'ont été précédées de la consultation du comité technique de la commune, alors même que ce projet est susceptible d'affecter les conditions de travail de plusieurs centaines d'agents ; que le préfet de La Réunion ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance qu'il appartenait à la commune de Saint-Louis d'organiser une telle consultation dès lors qu'il lui était loisible, au vu de cette irrégularité, de refuser de prendre l'arrêté attaqué ; que la consultation obligatoire du comité technique préalablement à l'adoption par le conseil municipal d'une délibération concernant la création d'une commune nouvelle par détachement d'une portion du territoire de la commune, qui a pour objet d'éclairer le conseil municipal sur la position des représentants du personnel de la collectivité, 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 de 1946 ; que l'omission de consultation préalable du comité technique, qui a privé les représentants du personnel d'une garantie, a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité de l'arrêté attaqué ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme S... est fondée à demander, pour ces motifs et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1700611 :

9. Considérant que le présent jugement prononçant l'annulation de l'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis, il n'y a pas lieu, pour le tribunal, de se prononcer sur les conclusions de M. G... tendant à l'annulation des termes « à compter du 1^{er} janvier 2018 » figurant à l'article 1^{er} de cet arrêté ;

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

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à Mme S..., au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis est annulé.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête de M. G... enregistrée sous le n° 1700611.

Article 3 : L'Etat versera à Mme S... la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme S..., à M. G..., au ministre de l'intérieur, à la ministre des outre-mer et à la commune de Saint-Louis.

Copie en sera transmise au préfet de La Réunion

Délibéré après l'audience du 23 novembre 2017 à laquelle siégeaient :

- M. Aebischer, président,
- M. d'Argenson, premier conseiller,
- M. Caille, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 7 décembre 2017.

.....