

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

bl

N° 2102644

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. G... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Virginie Dumez-Fauchille
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Pau

Mme Valérie Réaut
Rapporteuse publique

(2ème Chambre)

Audience du 27 février 2024
Jugement du 27 mars 2024

135-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 3 octobre 2021, le 9 décembre 2021, le 20 juillet 2022 et le 28 décembre 2022, M. E... F..., Mme A... B... et M. C... G... demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 avril 2021 par lequel le préfet des Pyrénées-Atlantiques a refusé de modifier les limites territoriales de la commune d'Orthez, ensemble la décision par laquelle le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a implicitement rejeté le recours hiérarchique qu'ils ont formé contre cet arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Atlantiques de réexaminer la demande de modification des limites territoriales de la commune d'Orthez ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 800 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure a été méconnue dès lors que la date de transmission de l'étude financière réalisée par les services de la direction départementale des finances publiques sur les conséquences de la défusion est inconnue, et du fait de l'absence de neutralité de cette direction, qui a communiqué avec la seule municipalité orthézienne ;

- des pièces essentielles n'ont pas été communiquées avant la décision préfectorale, ce qui a eu une influence sur le sens de la décision attaquée et privé les intéressés d'une garantie, contrevenant aux principes d'indépendance, d'égalité de traitement et de neutralité ;

- le préfet a, par sa décision, méconnu son obligation de neutralité, en ce qu'il a tenu compte de la délibération du conseil municipal d'Orthez favorable au maintien du statu quo, sans préciser que la population sainte-suzannaise a voté à 79% en faveur d'une liste favorable à la défusion, et en ce que l'avis du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques était très majoritairement favorable à la défusion ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que :

- le préfet a à tort fondé le maintien de l'association des communes d'Orthez et de Sainte-Suzanne sur l'intérêt général de la collectivité et l'objectif de « communes fortes et vivantes » ;
- la viabilité financière des communes de Sainte-Suzanne et d'Orthez est établie pour chaque commune en cas de « défusion » ;
- la défusion n'emporte pas de bouleversement majeur quant à la gestion des services publics locaux, lesquels pourront encore être mutualisés entre les deux communes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 février 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. G... et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 juin 2022, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. G... et autres ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 ;
- 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 Mme Dumez-Fauchille,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteure publique,
- les observations de Mme B..., de M. H... et de M. D..., représentant le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Une note en délibéré présentée par les requérants a été enregistrée le 1^{er} mars 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 8 décembre 1972, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a prononcé la fusion des communes d'Orthez et de Sainte-Suzanne sur le fondement de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, à effet au 1^{er} janvier 1973. En application de cet arrêté, le chef-lieu de la nouvelle commune issue de la fusion a été fixé à Orthez et la commune de Sainte-Suzanne a été érigée en commune associée. Par un arrêté du 31 juillet 2017, le préfet

des Pyrénées-Atlantiques a rejeté la demande de modification des limites territoriales de la commune d'Orthez présentée par des électeurs, visant à rendre autonome la commune de Sainte-Suzanne. Par un arrêt du 8 octobre 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé cet arrêté, ainsi que la décision du 16 octobre 2017 rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté et a enjoint au préfet des Pyrénées-Atlantiques de prendre une nouvelle décision sur la demande de modification des limites territoriales de la commune d'Orthez. Par un arrêté du 8 avril 2021, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a à nouveau rejeté cette demande. M. G... et autres demandent l'annulation de cet arrêté et de la décision par laquelle le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a implicitement rejeté leur recours hiérarchique formé contre cet arrêté.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Les demandes tendant au rétablissement comme communes distinctes de plusieurs communes dont la fusion a été prononcée dans les conditions prévues par les dispositions de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes constituent des demandes de modifications des limites territoriales d'une commune qui relèvent de la procédure définie aux articles L. 2112-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. Selon l'article L. 2112-2 de ce code : « *Les modifications aux limites territoriales des communes et le transfert de leurs chefs-lieux sont décidés après enquête publique (...).* Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2112-3 du même code : « *Si le projet concerne le détachement d'une section de commune ou d'une portion du territoire d'une commune, soit pour la rattacher à une autre commune, soit pour l'ériger en commune séparée, un arrêté du représentant de l'Etat dans le département institue, pour cette section ou cette portion de territoire, une commission qui donne son avis sur le projet.* ». L'article L. 2112-4 du même code dispose : « *Après accomplissement des formalités prévues aux articles L. 2112-2 et L. 2112-3, les conseils municipaux donnent obligatoirement leur avis.* ». Aux termes de l'article L. 2112-5 du même code : « *(...) les décisions relatives à la modification des limites territoriales des communes et à la fixation ou au transfert de chefs-lieux résultant ou non de cette modification sont prononcées par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2112-6 du même code : « *Tout projet de modification des limites territoriales des communes est soumis à l'avis du conseil départemental (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au préfet, saisi d'une demande de « défusion », de se prononcer sur celle-ci en prenant en compte l'ensemble des éléments du dossier, notamment la volonté des conseils municipaux concernés et la pertinence du projet de « défusion » au regard de l'objectif de rationalisation de l'action administrative et de la bonne gestion des services publics.

4. En premier lieu, 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.

5. Il ressort des pièces du dossier que le préfet des Pyrénées-Atlantiques s'est fondé, pour prendre l'arrêté litigieux, sur une étude financière réalisée par les services de la direction départementale des finances publiques (DDFIP) du 23 mars 2021, une étude financière adressée par la maire déléguée de Sainte-Suzanne le 16 mars 2021 et une étude financière adressée par la

commune d'Orthez le 8 mars 2021, complétée le 30 mars 2021. Si les requérants invoquent la circonstance qu'ils n'ont pas été destinataires, avant la prise de l'arrêté attaqué, des études financières de la DDFIP et de la commune d'Orthez en dépit d'une demande en ce sens, ils n'invoquent aucune disposition législative ou réglementaire qui prescrivait une telle communication. Par suite, l'arrêté attaqué n'a pas été pris à l'issue d'une procédure irrégulière.

6. En deuxième lieu, il résulte des termes mêmes de l'arrêté attaqué que le préfet a tenu compte des études financières des services de la DDFIP, de la commune d'Orthez, et de celle adressée par la maire de Sainte-Suzanne, réalisée sous l'égide des requérants. Dans ces conditions, les requérants n'établissent pas, par la seule circonstance que les études financières de la commune d'Orthez et de la DDFIP ne leur ont été communiquées qu'ultérieurement, que cette décision porterait atteinte aux principes d'indépendance, d'égalité de traitement et de neutralité.

7. En troisième lieu, si les dispositions rappelées au point 2 prescrivent qu'une demande de « défusion » de communes recueille l'avis du conseil municipal de la commune concernée et celui du conseil départemental, il n'en va pas de même de l'avis du comité consultatif, constitué d'habitants de la commune de Sainte-Suzanne, dont les requérants, ou de la population de la commune dont l'autonomie est demandée. Dès lors, la circonstance que l'arrêté attaqué n'évoque pas le large vote des électeurs sainte-suzannais en faveur d'une liste favorable à la « défusion » ne l'entache pas d'illégalité ni ne manifeste une quelconque position partisane du représentant de l'Etat. Par ailleurs, les circonstances que le préfet ne mentionne pas le caractère favorable de l'avis du conseil départemental au projet de « défusion », et qu'il a consulté de nouveau le conseil municipal d'Orthez du fait d'un changement récent dans la composition de cette assemblée ne traduisent pas davantage une méconnaissance de son obligation de neutralité.

8. En quatrième lieu, il résulte des termes de l'arrêté attaqué que si le préfet évoque de façon générale la volonté du législateur de favoriser le regroupement des communes, notamment par l'amélioration du régime des communes associées et des communes nouvelles par des lois successives pour des communes « fortes et vivantes », cet objectif ne constitue pas par lui-même un motif de sa décision. Par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'association des communes d'Orthez et de Sainte-Suzanne a été réalisée au détriment l'une de l'autre et ne répond pas à l'objectif de communes « fortes et vivantes » ainsi souligné.

9. En cinquième lieu, il ressort des pièces du dossier qu'en cas de « défusion », la viabilité financière de la commune de Sainte-Suzanne serait assurée, compte tenu du niveau de ses recettes et de ses charges, et qu'elle aurait même une marge de manœuvre en ce qui concerne la pression fiscale ou la réalisation d'investissements du fait de l'épargne nette dont elle pourrait bénéficier, alors qu'au contraire, la commune d'Orthez est limitée dans ses investissements, du fait de la faiblesse de ses capacités d'autofinancement. Par suite, et alors qu'une hausse éventuelle des tarifs de certains services publics gérés par la commune d'Orthez au profit des usagers sainte-suzannais pourrait être compensée du fait de la viabilité financière de la commune de Sainte-Suzanne, le motif de l'arrêté attaqué, tiré de l'absence d'avantage déterminant pour cette dernière commune est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

10. En sixième lieu, il ressort des pièces du dossier que la scission entre la commune d'Orthez et la commune associée de Sainte-Suzanne conduirait à une baisse des recettes fiscales de la commune d'Orthez, lesquelles représentent l'essentiel des recettes, à hauteur d'environ 73%, d'après le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine portant sur la période 2015-2019 et délibéré le 7 mai 2021. Par ailleurs, les charges de fonctionnement de la commune d'Orthez, en particulier du fait de son rôle de

centralité, ne se caractérisent pas par la même élasticité, et ne diminueraient pas à due proportion en cas de scission. Si, comme le soulignent les requérants, la commune d'Orthez n'aura plus à satisfaire les besoins d'investissements de la population sainte-suzannaise en cas de « défusion », ces dépenses d'investissement annuelles, d'un montant de 74 euros par habitant en 2020, sont faibles, de sorte que l'économie potentiellement réalisée en matière d'investissement est largement inférieure à l'impact négatif relevé précédemment qu'aurait la « défusion » sur la situation financière de la commune d'Orthez.

11. Par ailleurs, si la situation financière de la commune d'Orthez a connu une sensible amélioration depuis 2015, à la fois en raison d'une recette exceptionnelle en 2019 et du fait d'une hausse limitée des charges de gestion, grâce à une diminution des charges à caractère général et d'investissement, d'une part, cette commune connaît toujours, en dépit d'une amélioration, une capacité d'autofinancement négatif, en particulier du fait du poids de la dette. D'autre part, les marges de manœuvre pour poursuivre cette tendance semblent réduites, compte tenu en particulier du niveau déjà très faible des dépenses d'investissements, la dépense moyenne d'investissement par habitant étant quatre fois inférieure à la moyenne des communes de la même strate en 2020, de la pression locale déjà élevée, que souligne le rapport de la Chambre régionale des comptes, et de la proportion élevée de 60,4% de foyers non imposables, limitant les possibilités d'accroissement de la pression fiscale ou tarifaire, de sorte que l'impact négatif souligné précédemment du fait de la supériorité de la baisse des recettes à celle de dépenses en cas de scission de Sainte-Suzanne s'en trouve renforcé. Enfin, les requérants ne peuvent utilement soutenir qu'une soule pourrait être négociée entre les parties, la répartition entre actifs et passifs entre les deux communes obéissant à une logique territoriale, en application de l'article 2112-7 du code général des collectivités territoriales.

12. Dans ces conditions, et bien que la situation financière pour l'année 2021 soit, d'après le document d'orientations budgétaires, plus favorable que celle envisagée dans le rapport d'orientations budgétaires de 2021 dont le préfet a tenu compte dans l'arrêté attaqué, le motif tiré des conséquences financières négatives sur la commune d'Orthez, et du risque sur la pérennité des services publics qui en résulterait, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

13. En septième lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier de la note de la commune d'Orthez du 18 février 2021, que des solutions ont été envisagées, présentant éventuellement un surcoût pour les usagers sainte-suzannais, pour assurer la pérennité des services publics en cas de « défusion », et que des solutions de mutualisation sont déjà mises en œuvre pour certaines prestations avec d'autres communes. Si la différence de position entre le conseil municipal d'Orthez et le comité consultatif de Sainte-Suzanne concernant le principe de la « défusion » est patent, les désaccords potentiels des deux communes en cas de « défusion » effective sur la gestion des services publics ne sont pas établis. Dès lors, le motif tiré d'une incapacité des deux communes à s'entendre et de ce que l'exercice des compétences par les deux communes seraient susceptibles d'engendrer des divergences telles qu'elles seraient incompatibles avec un fonctionnement normal des services publics est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

14. En huitième lieu, les requérants ne contestent pas le motif tiré de ce que le développement urbain et les solidarités administratives en matière notamment de gestion des compétences scolaires et périscolaires, de transport urbain, d'eau et d'assainissement, se sont principalement réalisés aux limites de la ville d'Orthez, le centre bourg de Sainte-Suzanne, distant de plusieurs kilomètres des quartiers périphériques, n'ayant connu qu'un développement limité.

15. En dernier lieu, Il résulte de l’instruction que le préfet aurait pris la même décision s’il s’était fondé seulement sur les motifs relevés aux points 12 et 14.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d’annulation de la requête de M. G... et autres doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d’injonction :

17. Le rejet des conclusions aux fins d’annulation de la requête de M. G... et autres n’appelle aucune mesure d’exécution. Par suite, les conclusions aux fins d’injonction de cette même requête doivent également être rejetées.

Sur les frais de l’instance :

18. Aux termes de l’article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l’autre partie la somme qu’il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu’elles demandent et le juge tient compte de l’équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d’office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu’il n’y a pas lieu à cette condamnation.* ».

19. En vertu des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l’autre partie des frais qu’elle a exposés à l’occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par M. G... et autres doivent dès lors être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. G... et autres est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. C... G..., à M. E... F..., à Mme A... B... et au ministre de l’intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Délibéré après l’audience du 27 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Genty, première conseillère,
Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 mars 2024.

La rapporteure,

Signé

V. DUMEZ-FAUCHILLE

Le président,

Signé

F. DE SAINT-EXUPERY DE
CASTILLON

La greffière,

Signé

P. SANTERRE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition :

La greffière,