

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1914099

COMMUNE DE CHOLET

M. Gauthier
Rapporteur

M. Dias
Rapporteur public

Audience du 24 novembre 2021
Décision du 22 décembre 2021

135-05-01-06
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 décembre 2019, la commune de Cholet, représentée par Me Boucher, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2019-154 du 23 octobre 2019 par lequel le Préfet de Maine-et-Loire a fixé et réparti le nombre de sièges de conseiller communautaire de la communauté « Agglomération du Choletais » ;

2°) d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire de constater l'existence d'un accord local et de fixer en conséquence la répartition et le nombre de sièges du conseil communautaire de la communauté « Agglomération du Choletais », dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise sur le fondement des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales qui méconnaissent les principes constitutionnels d'égalité devant le suffrage et de libre administration des collectivités territoriales ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur de droit, dès lors que le préfet ne peut que constater l'existence d'un accord local et que, s'il estime que cet accord n'est pas valide, il lui

appartient soit d'alerter les communes membres et de les inviter à délibérer à nouveau avant la date butoir du 31 août, soit de déférer les délibérations qu'il estime illégales au juge administratif ; le préfet a ainsi méconnu les dispositions du paragraphe VII de l'article L. 5211-6-1 du code.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2020, le préfet de Maine-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la commune de Cholet ne sont pas fondés.

Par mémoire distinct, enregistré le 23 décembre 2019, la commune de Cholet a demandé au tribunal administratif de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales et de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Conseil d'Etat, et le cas échéant le Conseil constitutionnel, se soient prononcés sur la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives.

Vu l'ordonnance du 3 avril 2020 par laquelle la présidente de la 2^{ème} chambre du tribunal a décidé de ne pas transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune de Cholet.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. Gauthier,
- les conclusions de M. Dias, rapporteur public,
- et les observations de Me Boucher, représentant la commune de Cholet, et celles de M. Dufernez, représentant le préfet de Maine-et-Loire.

Considérant ce qui suit :

1. Durant l'été 2019 et avant la date butoir du 31 août 2019 fixée au VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, les conseils municipaux des communes membres de la communauté d'agglomération, dite Agglomération du Choletais, se sont prononcés, à la majorité qualifiée, sur la mise en place d'un accord local en vue du renouvellement des conseils municipaux de mars 2020. Toutefois, le préfet de Maine-et-Loire, estimant que cet accord n'était pas valide car contraire aux modalités prévus par l'article L. 5211-6-1, a fixé et réparti le nombre de sièges de conseiller communautaire de l'Agglomération du Choletais, par un arrêté n° 2019-154 du 23 octobre 2019, dont la commune de Cholet demande l'annulation.

2. La commune a, par mémoire distinct, demandé au tribunal administratif de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Mais par une ordonnance du 3 avril 2020, la présidente de

la 2^{ème} chambre du tribunal a décidé de ne pas transmettre au Conseil d'État cette question prioritaire de constitutionnalité.

3. Aux termes de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales :

« I. – Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis : 1° Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ; 2° Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres. / La répartition des sièges effectuée par l'accord prévu au présent 2° respecte les modalités suivantes : a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article ; b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; c) Chaque commune dispose d'au moins un siège ; d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges (...) / II. – Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant est établie par les III à VI selon les principes suivants : 1° L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du tableau fixé au III, garantit une représentation essentiellement démographique ; 2° L'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes. / III. – Chaque organe délibérant est composé de conseillers communautaires dont le nombre est établi à partir du tableau ci-dessous. (...) De 100 000 à 149 999 – Nombre de sièges : 48 (...) Ce nombre peut être modifié dans les conditions prévues aux 2°, 4° ou 5° du IV. / IV. – La répartition des sièges est établie selon les modalités suivantes : 1° Les sièges à pourvoir prévus au tableau du III sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; 2° Les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue au 1° du présent IV se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau du III ; 3° Si, après application des modalités prévues aux 1° et 2° du présent IV, une commune obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant : – seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ; – les sièges qui, par application de l'alinéa précédent, se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée (...) VII. – Au plus tard le 31 août de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I, IV et VI. Au regard des délibérations sur le nombre et la répartition des sièges prévues aux I et VI et de la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements

concernés dans le cas contraire, au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux (...) ». Il résulte de ces dispositions qu'un accord local qui ne respecterait pas les conditions légales, fixées au I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, doit être assimilé à une absence d'accord local.

4. La commune de Cholet soutient que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit, dès lors que le préfet ne peut que constater l'existence d'un accord local et que, s'il estime que cet accord n'est pas valide, il lui appartient soit d'alerter les communes membres et de les inviter à délibérer à nouveau avant la date butoir du 31 août, soit de déférer les délibérations qu'il estime illégales au juge administratif, et que le préfet a ainsi méconnu les dispositions du paragraphe VII de l'article L. 5211-6-1 du code.

5. L'arrêté attaqué a été pris au motif que « si l'accord conclu par les conseils municipaux des communes membres de la communauté d'agglomération "Agglomération du Choletais" a été adopté dans les conditions de majorité énoncées au 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, il n'est pas valide au regard des prescriptions fixées par ces mêmes dispositions en tant qu'il répartit 80 sièges, soit un nombre de sièges qui excède de plus de 25 % le nombre de sièges fixé en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 précité ».

6. La communauté « Agglomération du Choletais » regroupe 26 communes soit une population, au 1^{er} janvier 2019, de 103 493 habitants. Conformément au III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, elle a droit à 48 sièges de conseillers communautaires qui sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, en application du 1° du IV. Cette répartition bénéficie aux 13 communes les plus peuplées de l'agglomération. En vertu du 2° du IV du même article, les 13 communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition de sièges se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif de 48 sièges. Le total des sièges s'élève ainsi à 61 (48 + 13). Le nombre total de sièges répartis entre les communes, par un accord local, ne peut excéder de plus de 25 % celui de 61 sièges, qui peut être attribué en application des III et IV de l'article L. 5211-6-1, soit 76 sièges. Par suite, l'accord par lequel les communes membres ont fixé à 80 le nombre total de sièges du conseil communautaire méconnaissait les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

7. En l'absence d'accord local remplissant les conditions légales fixées au I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, la composition de l'organe délibérant devait être établie selon les dispositions prévues aux II à VI du même article, conformément au I de cet article. Il en résulte que seul le préfet était compétent pour fixer et répartir le nombre de sièges de conseillers communautaires de la communauté « Agglomération du Choletais ». Par suite, l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'erreur de droit.

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

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Cholet demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Cholet est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Cholet et au préfet de Maine-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 24 novembre 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Gauthier, premier conseiller,
M. Garnier, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 décembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

E. GAUTHIER

C. LOIRAT

La greffière,

C. NEDELEC

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire, en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,
La greffière