

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT00473

M. C... et autres

M. Derlange
Rapporteur

Mme Rosemberg
Rapporteuse publique

Audience du 19 mars 2024
Décision du 5 avril 2024

01-05-01-03
135-01
135-03-01-02-02-02
135-04-01-01-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... C..., M. B... D... et l'association Bretagne réunie ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la décision implicite par laquelle le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil départemental la demande formulée par une pétition de 105 000 électeurs tendant à l'organisation d'une consultation des électeurs du département sur la délibération à prendre visant à la modification des limites régionales, en incluant le département de la Loire-Atlantique dans le territoire de la région Bretagne.

Par un jugement n° 1910731 du 21 décembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrés le 21 février 2023, MM. C... et D... et l'association Bretagne réunie, représentés par Me Guillou, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 21 décembre 2022 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil départemental cette demande de consultation des électeurs ;

3°) de mettre à la charge du département de la Loire-Atlantique une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé ;
- le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique avait compétence liée pour inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante la demande d'organisation de la consultation litigieuse dès lors que les conditions mentionnées aux articles L. 1112-15 et L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales étaient remplies ; il s'ensuit qu'il a entaché sa décision d'une erreur de droit et d'un vice de procédure en n'inscrivant pas cette question à l'ordre du jour du conseil départemental.

- il a commis un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 août 2023, le département de la Loire-Atlantique, représenté par Me Maudet, conclut au rejet de la requête de MM. C... et D... et de l'association Bretagne réunie et à ce que la cour mette à la charge solidaire ou non de ceux-ci une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête de MM. C... et D... et de l'association Bretagne réunie est irrecevable faute de satisfaire aux exigences de motivation résultant des dispositions combinées des articles R. 811-13 et R. 411-1 du code de justice administrative ;
- leurs moyens ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 17 août 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 septembre 2023.

Les requérants ont produit un mémoire, enregistré le 29 février 2024, soit après la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'article 72-1 de la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015- 29 du 16 janvier 2015 ;
- 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. Derlange, président assesseur,
- les conclusions de Mme Rosemberg, rapporteure publique,

- et les observations de Me Guillou, pour M. C..., M. D... et l'association Bretagne Réunie ainsi que les observations de MM. D... et C..., et les observations de Me Le Rouzic, substituant Me Maudet, pour le département de la Loire-Atlantique

Considérant ce qui suit :

1. L'association Bretagne réunie a pour but « *la reconnaissance comme collectivité territoriale d'une région Bretagne formée des actuels départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine, de la Loire-Atlantique et du Morbihan pour faciliter le développement industriel, économique, culturel, humanitaire, environnemental, linguistique et social de la Bretagne. L'Association a également pour objet d'apporter son aide à tous les projets ou études individuels ou collectifs compatibles avec les buts de l'Association.* ». Elle a organisé une pétition pour demander le rattachement du département de la Loire-Atlantique à la région Bretagne. Revendiquant la signature de 105 000 électeurs de ce département, l'association Bretagne réunie et deux membres de son bureau, signataires de cette pétition, M. D... et M. C... ont demandé en vain au département, par des courriers des 27 novembre et 19 décembre 2018, l'inscription à l'ordre du jour du conseil départemental de l'organisation d'une consultation des électeurs du département sur une modification des limites de la région Bretagne pour y inclure la Loire-Atlantique. Ils ont ensuite saisi le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de la décision implicite de refus de cette inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante du département. Ils font appel du jugement du 21 décembre 2022 rejetant leur demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés.* ».

3. En l'espèce, contrairement à ce que prétendent les requérants, le jugement attaqué est suffisamment motivé dès lors qu'il répond à tous les moyens soulevés et que le tribunal n'était pas tenu de répondre à l'ensemble des arguments invoqués à l'appui de ces moyens.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ». Aux termes de l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction, applicable à la date de la décision contestée, issue de l'article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « *Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. (...) / La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.* ». Aux termes de l'article L. 3121-9 du code général des collectivités

territoriales : « *Le conseil départemental se réunit à l'initiative de son président (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 4122-1-1 du même code, alors en vigueur : « I. – *Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres. / (...) / III. – La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par décret en Conseil d'Etat.* ».

5. Il résulte des termes de l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, qui définit les modalités de mise en œuvre des dispositions du premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, éclairés par les travaux préparatoires de ces textes, que l'exécutif de la collectivité territoriale, saisi par voie de pétition émanant d'un nombre suffisant des électeurs inscrits sur les listes électorales, d'une demande d'inscription à l'ordre du jour de son assemblée délibérante d'un projet de consultation des électeurs sur une question relevant de la compétence de cette assemblée, n'est pas tenu d'inscrire cette demande à l'ordre du jour d'une réunion de cette assemblée délibérante mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire.

6. Il résulte de ce qui précède que le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique, auquel avait été transmis une pétition signée par 105 000 électeurs inscrits sur les listes électorales des communes du département et tendant à ce que soit inscrite à l'ordre du jour d'une réunion du conseil départemental la question de l'organisation d'une consultation sur la modification des limites territoriales des régions Bretagne et Pays de la Loire, par rattachement du département de la Loire-Atlantique à la région Bretagne, n'a pas, dès lors qu'il n'était pas tenu de donner suite à cette demande, commis d'erreur de droit dans l'interprétation de la portée des dispositions précitées de l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, en refusant implicitement d'inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil départemental. Pour les mêmes motifs, cette autorité n'a pas davantage entaché la décision attaquée d'un vice de procédure en ne donnant pas suite à cette demande d'inscription de ce point à l'ordre du jour d'une réunion du conseil départemental.

7. En second lieu, la circonstance que le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique n'a pas inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante la question posée par la pétition, malgré les demandes des requérants en date des 27 novembre et 19 décembre 2018, alors qu'il avait connaissance de ce que l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui permettait de demander une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région limitrophe, devait être abrogé à partir du 1^{er} mars 2019 en application du IV de l'article 3 de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ne permet pas de regarder sa décision contestée comme entachée d'un détournement de pouvoir.

8. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le département de la Loire-Atlantique, que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

9. Les conclusions présentées par MM. C... et D... et l'association Bretagne réunie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées dès lors qu'ils ont la qualité de partie perdante.

10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire de MM. C... et D... et de l'association Bretagne réunie une somme de 1 500 euros, à verser au département de la Loire-Atlantique, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de MM. C... et D... et de l'association Bretagne réunie est rejetée.

Article 2 : MM. C... et D... et l'association Bretagne réunie verseront ensemble une somme globale de 1 500 euros au département de la Loire-Atlantique au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... C..., à M. B... D..., à l'association Bretagne réunie et au département de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Derlange, président assesseur,
- Mme Picquet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 avril 2024.

Le rapporteur,

Le président,

S. DERLANGÉ

L. LAINÉ

Le greffier,

C. WOLF

La République mande et ordonne au préfet de Loire-Atlantique, en ce qui le concerne, et 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 de la présente décision.