

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N<sup>os</sup>1509586, 1509587, 1509588

ASSOCIATION DE DÉFENSE DE LA CHAPELLE  
BASSE MER et AUTRES

M. Aurélien Dardé  
Rapporteur

M. Alexis Frank  
Rapporteur public

Audience du 3 juillet 2018  
Lecture du 20 juillet 2018

135-02-01-01

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n°1509586 le 20 novembre 2015, les 23 février et 22 juin 2016 et le 9 mars 2018, l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer, Mme Françoise [REDACTED] Mme Myriam [REDACTED] Mme Renée [REDACTED] M. Patrice [REDACTED] Mme Catherine [REDACTED] Mme Marie-Jeanne [REDACTED] Mme Ghislaine [REDACTED] M. et Mme Éric [REDACTED] M. Reynald [REDACTED] et Mme Véronique [REDACTED] représentés par Me de [REDACTED] demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 20 octobre 2015 portant création d'une commune nouvelle en tant que cette collectivité est dénommée « Divatte-sur-Loire » ;

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

Ils soutiennent que :

- la consultation de la population organisée par les communes de Barbechat et de La Chapelle-Basse-Mer est irrégulière en ce qu'elle méconnaît les dispositions des articles L. 1112-15 et L. 1112-7 du code général des collectivités territoriales et LO. 1112-6 et

LO. 111211 du code électoral ; la commune doit verser aux débats la délibération arrêtant le principe de la consultation et ses modalités d'organisation afin d'en prouver son existence, et démontrer la transmission de cette délibération au préfet au moins deux mois avant la date du scrutin, conformément aux dispositions de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales ; le scrutin, qui était ouvert à toute personne domiciliée sur le territoire des communes, n'a pas été réservé aux électeurs des communes concernées, contrairement aux dispositions des articles L. 1112-15 et L. 1112-22 du code général des collectivités territoriales ; les habitants étaient invités à proposer le nom de la future commune alors que seule une réponse par « oui » ou par « non » à une question fermée pouvait leur être proposée en application de l'article L. 1112-20 du même code ; deux consultations successives ont été organisées en moins d'une année, en méconnaissance de l'article L. 1112-21 du même code ; à supposer que ces opérations puissent être regardées comme deux scrutins se rattachant à une seule consultation, elles sont irrégulières en ce que les noms ayant recueilli le plus de voix au premier tour n'ont pas été retenus pour le second tour ; le déroulement de la procédure de consultation choisie n'a pas été respecté dès lors que six noms proposés par le comité de pilotage, dit « COPIL », ont été soumis à la population à l'occasion de la seconde consultation alors que la procédure n'en prévoyait que trois ou quatre ; l'irrégularité de ces consultations entache d'illégalité les délibérations des conseils municipaux ;

- les délibérations des communes de la Chapelle-Basse-Mer et de Barbechat sont illégales et méconnaissent les dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales dès lors que les conseils municipaux se sont sentis liés par les résultats du second scrutin et ont renoncé à exercer leur compétence ; aucune délibération spécifique n'a été adoptée s'agissant de la dénomination de la commune nouvelle alors que les dispositions régissant la création d'une commune nouvelle imposent deux délibérations, l'une portant sur le principe de la création de la nouvelle collectivité, l'autre portant sur sa dénomination ;

- les délibérations méconnaissent les dispositions des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dès lors que les informations communiquées aux conseillers municipaux étaient incomplètes et partiales ; les conseillers municipaux n'étaient pas informés que le choix du nom de la commune leur appartenait et qu'ils avaient la faculté de conserver l'un ou l'autre des noms existants ;

- le nom attribué à la commune nouvelle est inapproprié en ce qu'il crée un risque de confusion avec la communauté de communes, nommée « Loire-Divatte », qu'il n'existe pas de consensus de la population communale sur ce choix, que l'association du nom de deux cours d'eau, la Divatte et la Loire, et de la préposition « sur » pour former le nom de la commune nouvelle n'a aucune signification géographique, et qu'il traduit une méconnaissance de l'histoire locale voire une volonté de l'occulter ;

- la décision méconnaît les stipulations de l'article 11 de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel du 17 octobre 2003 dès lors que la disparition d'un toponyme en usage continu depuis plus de neuf siècles porte gravement atteinte à un élément du patrimoine culturel immatériel français ;

- le préfet, qui s'est cru lié par les propositions concordantes des conseils municipaux, s'est mépris sur l'étendue de ses compétences.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 avril 2016 et le 27 janvier 2017, le préfet de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés les 24 mars et 6 décembre 2016, la commune de Divatte-sur-Loire, représentée par Me [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que le tribunal est susceptible, en cas d'annulation partielle de la décision attaquée en tant qu'elle détermine le nom de la commune nouvelle, de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses, et de faire application des pouvoirs définis par la décision d'assemblée du Conseil d'État n° 255886 du 11 mai 2004, « Association AC ! » et autres, en prévoyant, d'une part, que tout ou partie des effets de l'arrêté attaqué seront regardés comme définitifs, sous réserve des actions contentieuses déjà engagées contre les actes pris sur le fondement de ces délibérations, d'autre part, que la prise d'effet de l'annulation sera différée.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 5 avril 2018, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire présenté par la préfète de la Loire-Atlantique a été enregistré le 8 juin 2018.

Un mémoire présenté pour la commune de Divatte-sur-Loire a été enregistré le 18 juin 2018.

Par une ordonnance du 14 septembre 2016, le président de la 2<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nantes a jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité, soulevée par les requérants, relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 1509587 le 20 novembre 2015 et les 23 février et 22 juin 2016, l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer, Mme Françoise [REDACTED] Mme Myriam [REDACTED] Mme Renée [REDACTED] M. Patrice [REDACTED] Mme Catherine [REDACTED] Mme Marie-Jeanne [REDACTED] Mme Ghislaine [REDACTED] M. et Mme Éric [REDACTED] M. Reynald [REDACTED] et Mme Véronique [REDACTED] représentés par Me de [REDACTED] demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de Barbechat du 22 septembre 2015 en tant qu'elle demande au préfet de dénommer la commune nouvelle « Divatte-sur-Loire » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Barbechat une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir les mêmes moyens que ceux exposés sous le n°1509586.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 avril et 6 décembre 2016, la commune de Divatte-sur-Loire conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre un acte à caractère préparatoire ;
- les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 17 février 2017, la préfète de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 mars 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 10 avril 2017.

III. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n°1509588 le 20 novembre 2015 et les 23 février et 22 juin 2016, l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer, Mme Françoise [REDACTED] Mme Myriam [REDACTED] Mme Renée [REDACTED] M. Patrice [REDACTED] Mme Catherine [REDACTED] Mme Marie-Jeanne [REDACTED] Mme Ghislaine [REDACTED] M. et Mme Éric [REDACTED] M. Reynald [REDACTED] et Mme Véronique [REDACTED] représentés par Me de [REDACTED] demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de La Chapelle-Basse-Mer du 22 septembre 2015 en tant qu'elle demande au préfet de dénommer la commune nouvelle « Divatte-sur-Loire » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de La Chapelle-Basse-Mer une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir les mêmes moyens que ceux exposés sous le n°1509586.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 mars 2016 et 6 décembre 2016, la commune de Divatte-sur-Loire conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre un acte à caractère préparatoire ;
- les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 17 février 2017, la préfète de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 mars 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 10 avril 2017.

Vu les pièces des dossiers.

Vu :

- la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée le 17 octobre 2003 par la 32<sup>e</sup> conférence générale de l'UNESCO ;
- 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. Dardé,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Me [REDACTED] représentant l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer, de Mme [REDACTED] et autres, de Mme [REDACTED] représentant la préfète de la Loire-atlantique, et de Me [REDACTED] représentant la commune de Divatte-sur-Loire.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Divatte-sur-Loire a été enregistrée le 3 juillet 2018.

Une note en délibéré présentée par la préfète de la Loire-Atlantique a été enregistrée le 5 juillet 2018.

3. Considérant que les requêtes n° 1509586, 1509587 et 1509588 de l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer, de Mme [REDACTED] et autres, présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

4. Considérant que par des délibérations concordantes du 22 septembre 2015, les conseils municipaux des communes de Barbechat et de la Chapelle-sur-Mer ont demandé la création d'une commune nouvelle les regroupant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, nommée Divatte-sur-Loire ; que par arrêté du 20 octobre 2015, le préfet de la Loire-Atlantique a prononcé la création de cette commune nouvelle dans les conditions proposées par ces délibérations ;

5. Considérant que, par des mémoires, enregistrés le 23 février 2016, Mme [REDACTED] s'est désistée de chacune de ses requêtes ; que ce désistement est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur les conclusions à fin d'annulation des délibérations des conseils municipaux de Barbechat et de la Chapelle-Basse-Mer du 22 septembre 2015 :

6. Considérant qu'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 ; (...) » ; qu'aux termes du II de l'article L. 2113-6 du même code : « L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant la création de la 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.* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les délibérations du 22 septembre 2015 des conseils municipaux de Barbechat et de la Chapelle-Basse-Mer n'avaient pas d'autre objet ou effet que de former la demande prévue par les dispositions précitées de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales et tendant à la création par le représentant de l'État d'une commune nouvelle par substitution aux communes Barbechat et de la Chapelle-Basse-mer ; qu'ainsi, ces délibérations présentent le caractère d'actes préparatoires à la décision du 20 octobre 2015 par laquelle le préfet de la Loire-Atlantique a décidé la création de la commune nouvelle de Divatte-sur-Loire ; qu'il s'ensuit que les conclusions en annulation dirigées contre ces délibérations doivent être rejetées comme étant irrecevables ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du préfet du 20 octobre 2015 :

7. Considérant qu'il ressort des dispositions du code général des collectivités territoriales citées au point précédent que le choix du nom de la commune nouvelle appartient au préfet alors même que les conseils municipaux à l'origine de la procédure de création lui ont adressé des propositions concordantes à cet égard ; qu'il ressort du courrier signé par le préfet en personne, le 22 octobre 2015, soit deux jours seulement après l'adoption de la décision en litige, adressé à Mme [REDACTED] conseillère municipale de la commune de La Chapelle-Basse-Mer, que, lorsqu'il a pris l'arrêté de création de la commune nouvelle, le représentant de l'État a estimé qu'il ne pouvait attribuer à cette collectivité une dénomination différente de celle proposée par les communes de Barbechat et de La Chapelle-Basse-Mer ; que ce courrier révèle que le préfet de la Loire-Atlantique s'est mépris sur l'étendue de sa compétence et qu'il a, ainsi, entaché sa décision d'une erreur de droit ; qu'il s'ensuit que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 20 octobre 2015 portant création d'une commune nouvelle en tant que cette collectivité est dénommée « Divatte-sur-Loire » ;

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté en litige :

8. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, 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 produits 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 ; qu'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 que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs 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 ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la disparition rétroactive des dispositions de l'arrêté relatives à la dénomination de la commune imposerait la modification de l'ensemble des actes adoptés sur son fondement, alors même que rien ne fait obstacle à ce que le préfet fasse porter son choix sur le nom proposé par les conseils municipaux de la Chapelle-Basse-Mer et de Barbechat, aucun des autres moyens soulevés par les requérants ni aucun moyen d'ordre public n'étant susceptible d'être accueilli dans la présente instance ; que ces circonstances justifient que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation ; qu'il y a lieu de ne prononcer l'annulation de cet arrêté, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur son fondement, qu'à compter de l'expiration d'un délai de trois mois courant de la date du présent jugement ;

Sur les conclusions tendant à l'application 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'État une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, de faire droit aux conclusions de la commune de Divatte-sur-Loire présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Il est donné acte du désistement de Mme Véronique [REDACTED] dans chacune des trois requêtes.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 20 octobre 2015 portant création d'une commune nouvelle est annulé, en tant que cette collectivité est dénommée « Divatte-sur-Loire », à compter de l'expiration d'un délai de trois mois courant de la date de la présente décision, sous réserve des actions contentieuses engagées antérieurement à la date de la présente décision.

Article 3 : Les requêtes n°1509587 et 1509588 de l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer et autres sont rejetées.

Article 4 : L'État versera à l'association de Défense de la Chapelle Basse Mer et autres une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Divatte-sur-Loire présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.