

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1901115

M. MERCIER et autres

M. Jean-François Molla
Juge des référés

Ordonnance du 8 février 2019

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1^{er} février 2019, M. Mercier et autres, représentés par Me Delvové, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

- d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du préfet de la Vendée du 25 janvier 2019 portant refus d'organiser l'élection partielle intégrale du conseil municipal de la commune nouvelle des Sables-d'Olonne ;
- d'enjoindre au préfet de la Vendée d'organiser l'élection partielle intégrale du conseil municipal des Sables-d'Olonne ;
- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ; l'existence d'une décision de refus d'organiser les opérations électorales ne peut être contestée ; cette décision résulte de la déclaration du préfet de la Vendée lors de ses vœux à la presse le 25 janvier 2019 ; déclaration qui révèle l'existence d'un véritable acte juridique susceptible de faire l'objet d'un recours ; en leur qualité de conseillers démissionnaires, ils ont un intérêt à agir ;
- l'urgence est constituée ; en application de l'article L.270 du code électoral, les élections doivent avoir lieu dans les trois mois de la dernière vacance, soit avant le 21 avril 2019 ; il n'est pas possible d'obtenir une annulation avant cette date de la décision de refus et les conditions d'organisation de telles élections imposent que des mesures soient mises en œuvre sans délai ; par ailleurs le conseil municipal doit se réunir le 4 février 2019 et en vue de cette réunion le maire a convoqué au moins deux personnes qu'il a désignées de manière illégale comme conseillers municipaux par l'effet de leur qualité de suivants de liste ; en outre la décision de refus du 25 janvier 2019 préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation des requérants et aux intérêts qu'ils entendent

défendre ; elle porte atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et à la libre expression du suffrage ;

- la décision attaquée est irrégulière faute d'être motivée ;
- la décision du préfet méconnaît l'article L.270 du code électoral, dès lors que le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres par suite de démission ; il n'est pas possible de faire appel aux suivants de liste, les communes historiques n'ayant plus d'existence juridique depuis le 31 décembre 2018 ; avec leur extinction les listes issues des scrutins de 2014 ont également disparu ; aucun suppléant n'a été désigné lors de la création de la commune nouvelle ; les 99 élus composant le nouveau conseil municipal sont issus de 9 listes différentes ; il est par exemple impossible de remplacer les 15 conseillers démissionnaires de la liste menée par M. Mercier ; il y a vacance du plus du tiers de l'effectif légal du conseil municipal de la nouvelle commune ; enfin la période de douze mois précédant la renouvellement général des conseils municipaux qui doit avoir lieu en mars 2020 n'est pas encore ouverte ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 février 2019, le préfet de la Vendée conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il n'a pas rendu de décision formelle ; il a émis un simple avis ; à la date du 25 janvier 2019 il n'était pas possible de savoir quels remplacements par les suivants étaient intervenus et quelle composition du conseil municipal en résultait ; il n'avait pas été saisi d'une demande d'organiser une élection pour le renouvellement du conseil municipal par le maire de la commune des Sables-d'Olonne ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; il n'est pas porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales puisque le conseil municipal est composé d'élus du suffrage universel ; le maire a convoqué les suivants de liste pour pourvoir les sièges laissés vacants par les démissionnaires ; en application de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales les listes déposées en vue des élections de 2014 conservent leur valeur jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal ; c'est en organisant de nouvelles élections qu'il aurait porté atteinte à la libre expression du suffrage ; dans l'éventualité d'une élection le sous-préfet disposerait de plus d'un mois pour convoquer les électeurs, soit pour un scrutin le 21 avril, avant le 10 mars 2019 ;

- l'acte attaqué qui n'est pas une décision n'avait pas à être motivé ;
- les dispositions de l'article L.270 prévoient un dispositif en deux temps : un mécanisme de remplacement par le candidat de la liste venant après le dernier élu et si ce remplacement ne peut s'effectuer et si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, l'organisation d'une élection en vue du renouvellement du conseil municipal ; au cas d'espèce, il n'y a aucune vacance du tiers des sièges, le maire ayant fait appel aux suivants des listes ; comportant 67 conseillers, le conseil municipal ne nécessite pas d'être renouvelé ; il ne résulte d'aucun texte ni d'aucune jurisprudence que l'utilisation des listes des élections de 2014 serait illégale ; la circonstance que l'effectif des suivants de certaines listes serait insuffisant est inopérant ;

Par une intervention, enregistrée le 6 février 2019, la commune des Sables-d'Olonne, représentée par Me Landot, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- elle a un intérêt à intervenir dans la présente instance ; elle entend s'associer aux conclusions du préfet ;
- l'acte contesté n'est pas une décision tout au plus une déclaration d'intention insusceptible de faire l'objet d'un recours ;
- l'urgence n'est pas établie ;
- le moyen tiré d'un défaut de motivation doit être écarté ;
- les candidats venant sur une liste immédiatement après les derniers élus ont été appelés à remplacer les conseillers municipaux élus sur cette liste dont le siège est devenu vacant ; ainsi 18 démissionnaires sur 34 ont été remplacés par des suivants de liste ; le conseil municipal compte à ce jour 84 conseillers municipaux sur 99 ; il n'a donc pas perdu un tiers de ses membres ; les conditions d'un renouvellement ne sont pas remplies.

Par un mémoire complémentaire enregistré le 7 février 2019, M. Mercier et autres persistent dans leurs conclusions antérieures.

Ils soutiennent en outre que :

- le refus du préfet de la Vendée du 25 janvier 2019 caractérise une intrusion de celui-ci dans les compétences de la commune nouvelle et l'organisation de celle-ci ;
- en refusant de convoquer les électeurs de la commune nouvelle des Sables-d'Olonne pour procéder à l'élection partielle intégrale du conseil municipal, le préfet de la Vendée interdit au conseil municipal de fonctionner dans le respect des suffrages exprimés qui ont permis sa composition au moment de la création de la commune nouvelle ;
- la méconnaissance de l'égalité de traitement entre les listes est flagrante : les suivants de liste ont été piochés au hasard, en fonction des disponibilités ou de ce qui arrange, pour combler les manques et les intérêts de chacun ;
- le recours à des élections partielles intégrales à la suite de la vacance de plus du tiers des conseillers municipaux est obligatoire ; il s'agit là de la volonté du législateur ; la loi et de la jurisprudence et en particulier de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales vont en ce sens ;
- il pèse un doute particulièrement important sur la validité de l'ensemble des délibérations qui seront votées d'ici au prochain renouvellement, lequel doute entraîne un risque d'annulation de celles-ci en cas de contentieux.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code électoral ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal administratif a désigné M. Molla pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 7 février 2019 à 14h00 :

- le rapport de M. Molla, juge des référés ;
- les observations de Me Delvolvé, représentant M. Mercier et autres ;
- les observations des représentants du préfet de la Vendée ;
- les observations de Me Landot, représentant la commune des Sables-d'Olonne.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

2. Aux termes de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales : « *La commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre et des autres dispositions législatives qui lui sont propres* ».

3. L'article L. 270 du code électoral dispose : « *Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.(...) / Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste. / Lorsque les dispositions des alinéas précédents ne peuvent plus être appliquées, il est procédé au renouvellement du conseil municipal : 1° dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, et sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 258 ;* »

4. Aux termes de l'article L. 258 du même code auquel l'article L. 270 renvoie : « *Lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues, le tiers de ses membres, il est, dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires. / Toutefois, dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres.* »

5. Il ressort des pièces du dossier que, par des délibérations concordantes, les conseils municipaux des communes d'Olonne-sur-Mer, de Château-d'Olonne et des Sables-d'Olonne ont sollicité la création d'une commune nouvelle. Constatant que la volonté de ces communes de former une seule et même commune s'était exprimée dans des termes identiques, par un arrêté du 17 août 2018, le préfet de la Vendée a décidé la création, à compter du 1^{er} janvier 2019, d'une commune nouvelle en lieu et place des communes de Château-d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et des Sables-d'Olonne. Cet arrêté stipule que, jusqu'à

son prochain renouvellement, le conseil municipal de la commune nouvelle des Sables-d'Olonne est composé de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, pris dans l'ordre du tableau. Le 2 janvier 2019, les 99 membres du conseil municipal de la commune nouvelle ont élu maire M. Yannick Moreau, ancien maire de la commune d'Olonne-sur-Mer (61 voix) contre M. Joël Mercier, ancien maire de Château-d'Olonne (37 voix) et Mme Landrieau (1 voix). Le 9 janvier 2019, 15 élus de la liste A ayant obtenu 60 voix sur 97 votants ont été proclamés adjoints, M. Gallot, ancien maire des Sables-d'Olonne et M. Mercier étant devenus de droit maires-délégués de la nouvelle commune. Le 21 janvier 2019, M. Mercier informait le maire des Sables-d'Olonne et le préfet de la Vendée de la démission des maires délégués ainsi que de 32 conseillers municipaux. Au préfet de la Vendée, il demandait l'organisation d'une élection partielle intégrale du conseil municipal. Ces démissions ont été acceptées par le préfet de la Vendée le 1^{er} février 2019. Lors de ses vœux à la presse le 25 janvier 2019, questionné par un journaliste, le préfet de la Vendée a déclaré, selon les propos rapportés par le journal Ouest-France et non contestés ultérieurement, qu' « il n'y aurait pas de nouvelles élections et que les élus démissionnaires seront remplacés par les suivants sur les listes constituées », ajoutant « c'est la situation de bon sens pour assurer la continuité de la commune ».

6. Pour demander la suspension de la décision du 25 janvier 2019, M. Mercier et autres, qui par leur démission ont sciemment provoqué la situation litigieuse, « *alors que le législateur avait voulu aménager un période transitoire suffisamment longue, d'abord pour permettre à tous les conseillers municipaux d'être associés à la création d'une commune nouvelle, ensuite pour faciliter la représentation de toutes les communes historiques au conseil municipal* », font valoir que le refus du préfet impose à la commune de fonctionner et de délibérer dans une composition illégale suite à la démission de plus du tiers de ses membres. Dans ses écritures en défense la commune des Sables-d'Olonne indique toutefois que les candidats venant sur une liste immédiatement après les derniers élus ont été appelés à remplacer les conseillers municipaux élus sur cette liste dont le siège est devenu vacant et que 18 démissionnaires sur 34 ayant été remplacés par les suivants de liste, le conseil municipal, qui compte à ce jour 84 conseillers municipaux sur 99, n'a pas perdu un tiers de ses membres. Le préfet de la Vendée a précisé à l'audience qu'une délibération prise le 4 février 2019 et reçue par ses services au titre du contrôle de légalité mentionne que 58 conseillers municipaux étaient présents, que 14 avaient donné un pouvoir et qu'au total 72 conseillers municipaux s'étaient donc exprimés lors du conseil municipal.

7. Dans ces conditions, les moyens invoqués par les requérants à l'appui de leur demande de suspension, ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

8. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de la commune des Sables-d'Olonne est admise.

Article 2 : La requête de M. Mercier et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Mercier, au préfet de la Vendée, au ministre de l'intérieur et à la commune des Sables-d'Olonne.

Fait à Nantes, le 8 février 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

J-F. Molla

M-C. Minard

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
Le greffier,