

CE, 6 octobre 2000, Commune de Saint-Florent

Vu le recours du MINISTRE DE L'INTÉRIEUR enregistré le 24 mars 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État ; le MINISTRE DE L'INTÉRIEUR demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 21 janvier 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté son recours dirigé contre le jugement du 3 juillet 1997 par lequel le tribunal administratif de Bastia a condamné l'État à payer aux communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda un tiers des sommes mises à leur charge en conséquence de la dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio dissout le 17 novembre 1993 ;

2°) statuant au fond, d'annuler le jugement susmentionné et de rejeter la demande présentée par les communes susmentionnées devant le tribunal administratif de Bastia ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ; le code des communes ; la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée ; la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Derepas, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la commune de Saint-Florent et autres,
- les conclusions de M. Touvet, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que par un jugement du 3 juillet 1997, le tribunal administratif de Bastia a condamné l'État à payer aux communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda une indemnité égale au tiers des sommes mises à leur charge à la suite de la dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio dont elles étaient membres ; que par un arrêt du 21 janvier 1999 la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par le ministre de l'intérieur contre ce jugement ainsi que l'appel incident formé par les communes susmentionnées ; que le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre cet arrêt, contre lequel les communes susmentionnées

forment, pour leur part, un pourvoi incident<sup>1</sup> ;

Sur le recours du ministre de l'intérieur :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du recours ;

Considérant qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : "*Les collectivités territoriales de la République ( ...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*" ; qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 susvisée, dans sa rédaction issue de la loi du 22 juillet 1982 : "*Le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés au paragraphe II de l'article précédent qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission*" ; que l'article L. 163-11 du code des communes alors en vigueur dispose que "*les lois et règlements qui concernent le contrôle administratif et financier des communes sont applicables aux syndicats des communes*" ;

Considérant que les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales prévu par les dispositions précitées de la loi du 2 mars 1982 ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État que si elles constituent une faute lourde ; que, dès lors, en jugeant que l'abstention prolongée du préfet de la Haute-Corse de ne pas déférer au tribunal administratif plusieurs délibérations du bureau du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, sans rechercher si cette faute devait être regardée comme une faute lourde, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, par suite, le MINISTRE DE L'INTERIEUR est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'il y a lieu, par voie de conséquence de rejeter le pourvoi incident formé par les communes de Saint-Florent et autres contre le même arrêt ;

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi susvisée du 31 décembre 1987, le Conseil d'État, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut "*régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie*" ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

*Au fond :*

---

<sup>1</sup> En matière civile [DA compris], le pourvoi principal peut être suivi d'un *pourvoi incident* : il s'agit du pourvoi exercé par le défendeur, qui peut critiquer à cette occasion soit les mêmes dispositions de l'arrêt attaqué que le pourvoi principal, soit d'autres dispositions (<https://justice.ooreka.fr/astuce/voir/595345/pourvoi-incident>).

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 163-18 du code des communes alors en vigueur : "*Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'État dans le département après avis des conseils municipaux*" ; que si les communes intimées soutiennent que le passif dont elles doivent assumer la charge trouve son origine dans les retards qui ont caractérisé la procédure de dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio, il résulte de l'instruction que la cause essentielle de ces retards se trouve dans le refus de plusieurs de ces communes d'émettre l'avis préalable exigé par les dispositions précitées ; que, pour le surplus, les retards constatés sont imputables à la difficulté d'évaluer le passif du syndicat et aux négociations menées par le préfet, dans l'intérêt des communes, en vue d'obtenir la réduction du montant des dettes du syndicat et l'étalement de leur règlement ; que, dans ces conditions, la durée inhabituelle de la procédure de dissolution ne saurait être regardée comme révélant l'existence d'une faute lourde des services de l'État ;

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 susvisée, dans ses dispositions alors en vigueur : "*Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ( ...), le représentant de l'État dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'État dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite*" ; qu'il résulte de l'instruction que devant le défaut de vote du budget du syndicat pour les exercices 1988, 1989, 1990, 1991 et 1992, le préfet de la Haute-Corse qui avait, d'ailleurs, saisi la chambre régionale des comptes a fait usage des dispositions précitées en réglant et en rendant exécutoires ces budgets selon la procédure prévue par la loi ; que les communes de Saint-Florent et autres ne font pas état, par ailleurs, de manquements aux obligations de l'État en matière de contrôle budgétaire ; que, par suite, les conditions dans lesquelles ce contrôle a été exercé par le préfet de la Haute-Corse ne sauraient davantage être regardées comme révélant l'existence d'une faute lourde des services de l'État ;

Considérant, en revanche, qu'il résulte de l'instruction que le bureau du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio bénéficiait, à l'époque des faits, d'une délégation de compétence accordée par une délibération du 7 mai 1983 du comité syndical excluant expressément "les réalisations ou projets de réalisation concernant et engageant l'ensemble des communes" ; que compte tenu de l'ampleur et des conséquences financières du projet de création d'une foire-exposition et d'un parc touristique au col de San Stefano, pour lequel les dépenses exposées ont dépassé dix millions de francs, un tel projet, bien que présenté comme intervenant à l'initiative de la seule commune d'Olmèta di Tuda et appelé à une mise en œuvre sur le seul territoire de celle-ci, excédait

manifestement l'intérêt et les possibilités de financement de cette commune qui comptait 247 habitants à l'époque des faits ; que, dès lors, les délibérations concernant ce projet en date des 9 février 1985, 16 février 1985, 2 mars 1985, 13 mai 1985, 9 avril 1986, 28 avril 1986, 28 mars 1987, 3 août 1987 et 30 janvier 1988, qui ont été prises non par le comité syndical comme elles auraient dû l'être compte tenu des termes de la délibération statutaire précitée mais par le bureau, sont entachées d'incompétence ; que le préfet de la Haute-Corse, en s'abstenant pendant trois années consécutives de déférer au tribunal administratif neuf délibérations dont l'illégalité ressortait avec évidence des pièces qui lui étaient transmises et dont les conséquences financières étaient graves pour les communes concernées, a commis compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, dans l'exercice du contrôle de légalité qui lui incombait, une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État ;

Considérant toutefois que le préjudice dont les communes demandent réparation trouve principalement son origine dans les délibérations susmentionnées adoptées illégalement par le bureau du syndicat intercommunal ; qu'il résulte de l'instruction que les communes membres ont laissé le bureau engager les dépenses excessives impliquées par ces délibérations sans faire preuve de la vigilance qui leur incombait, que leurs délégués au comité syndical n'ont pas exercé sur les membres du bureau les pouvoirs de contrôle que leur conféraient les articles L. 163-13 et L. 163-14 du code des communes et que les conseils municipaux concernés ont approuvé chaque année les inscriptions budgétaires importantes qu'impliquaient les délibérations du bureau ; qu'ainsi les fautes du syndicat et des communes adhérentes sont de nature à atténuer la responsabilité de l'État ; qu'il sera fait une juste appréciation de cette responsabilité en limitant la condamnation de l'État à la réparation du préjudice subi par ces communes, qui s'élève à 13 698 810 F, au cinquième de ce préjudice ; qu'il y a lieu de réformer, dans cette mesure, le jugement attaqué du tribunal administratif de Bastia et de rejeter l'appel incident formé par les communes de Saint-Florent et autres contre ce jugement ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à payer aux communes de Saint-Florent et autres les sommes qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Article 1er : L'arrêt du 21 janvier 1999 de la cour administrative d'appel de Marseille est annulé.

Article 2 : Le pourvoi incident des communes de Saint-Florent, Barbaggio,

---

Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda est rejeté.

Article 3 : L'appel incident des communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda dirigé contre le jugement du 3 juillet 1997 du tribunal administratif de Bastia est rejeté.

Article 4 : L'Etat est condamné à payer aux communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda un cinquième des sommes inscrites d'office à leurs budgets en règlement du passif du syndicat intercommunal à vocation multiple du Nebbio.

Article 5 : Le jugement du 3 juillet 1997 du tribunal administratif de Bastia est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 6 : Le surplus des conclusions d'appel du ministre de l'intérieur est rejeté.

Article 7 : Les conclusions des communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 8 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur et aux communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008084576>