

N° 426859

Commune de Bois-Guillaume

3^e et 8^e chambre réunies

Séance du 7 septembre 2020

Lecture du 21 septembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Comment calculer la dotation globale de fonctionnement (DGF) lorsque deux communes ont été séparées à la suite de l'annulation contentieuse de la création d'une commune nouvelle ? L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de répondre à cette question, susceptible de se poser dans d'autres cas d'espèce compte tenu du succès de la procédure de création des communes nouvelles (774 communes nouvelles créées depuis la loi du 16 décembre 2010¹, regroupant plus de 2 500 communes et 2,5 millions d'habitants²) et des contentieux qu'elles peuvent engendrer.

Les communes de Bois-Guillaume et de Bihorel, toutes deux situées dans la banlieue de Rouen, ont été fusionnées dans la commune nouvelle de Bois-Guillaume-Bihorel par un arrêté du préfet de la Seine-Maritime du 29 août 2011, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Par un jugement du 18 juin 2013 (*Association « Bihorel avec vous » et autres*, n° 1100244, C+), qui n'a pas été frappé d'appel, le tribunal administratif de Rouen a annulé cet arrêté en raison de lacunes dans l'information de l'un des conseils municipaux ayant délibéré sur la fusion. Il a fait application de la jurisprudence *AC !* (CE, Ass., 11 mai 2004, n° 255886, Rec.) et modulé dans le temps les effets de cette annulation en la différant au 31 décembre 2013 et en réputant définitifs les effets produits par l'arrêté antérieurement à celle-ci, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du jugement. Les deux communes n'ont ensuite pas repris de procédure de fusion.

Lorsqu'il s'est agi de procéder à la répartition de la dotation forfaitaire de la DGF au titre de l'année 2014, le préfet a d'abord fait application, par un arrêté du 2 juin 2014, des dispositions de l'article L. 2334-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sur le calcul de cette dotation en cas de division de communes. Devant les protestations de la commune de

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui a créé le cadre juridique actuel des communes nouvelles.

² Bilan établi par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) au 1^{er} janvier 2020 : <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d%27avenir/39009>

Bihorel, très défavorisée par ce mode de calcul, le préfet a interrogé la direction générale des collectivités locales, dont le directeur a estimé que la situation n'était pas assimilable à une division de communes et qu'il convenait de repartir des dotations versées aux deux communes en 2011 en leur appliquant les écrêtements intervenus au titre des années 2012 à 2014. Le préfet a donc écrit le 29 septembre 2014 au maire de Bois-Guillaume pour lui notifier le nouveau montant de sa dotation forfaitaire, ramenée de 1 820 081 euros à 1 327 081 euros et pris le 1^{er} octobre 2014 un nouvel arrêté de répartition ordonnant le reversement par la commune de la différence, soit un montant de 493 000 euros. La commune a demandé l'annulation de ces décisions et la réparation du préjudice qu'elles lui avaient causé, équivalent à ce montant. Après qu'elle eut obtenu gain de cause en première instance, la cour administrative d'appel de Douai, par l'arrêt attaqué du 6 novembre 2018 (*Ministre de l'intérieur c/ Commune de Bois-Guillaume*, n° 16DA01664,17DA01928, C+), a annulé le jugement et rejeté la demande présentée par la commune devant le tribunal administratif de Rouen.

La commune soulève un unique moyen tiré de l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que l'article L. 2334-12 du CGCT n'était pas applicable à une situation de séparation de deux communes consécutive à l'annulation juridictionnelle de leur fusion dans une commune nouvelle.

La DGF est composée d'une dotation forfaitaire, la seule qui nous intéresse ici, et d'une dotation d'aménagement. Selon l'article L. 2334-7, dans sa rédaction applicable à l'année 2014, la dotation forfaitaire comprend elle-même cinq composantes : une dotation de base calculée en fonction de la population ; une dotation proportionnelle à la superficie ; une dotation de compensation de la suppression de la part salariale de l'ancienne taxe professionnelle, basée sur les montants perçus avant 1999 ; une garantie basée sur la dotation de 2004 et revalorisée de 1 % par an, qui joue lorsque la somme de la dotation de base et de la dotation de superficie est inférieure à ce montant ; une dotation spécifique pour les communes des parcs nationaux et des parcs naturels marins, ce qui n'est pas le cas des deux communes en litige. L'article L. 2334-12, dans sa version alors applicable, dispose : « *En cas de division de communes, la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie revenant à chaque commune sont calculées conformément à l'article L. 2334-7 en retenant sa nouvelle population et sa superficie. Les montants mentionnés aux 3° et 4° du I de l'article L. 2334-7 sont calculés au prorata de la population de chaque commune.* ». Ainsi, les deux premières composantes sont calculées en traitant les deux communes selon le droit commun comme s'il n'y avait jamais eu de division ; en revanche, les deux dernières composantes sont calculées sur la base de la dotation de la commune préexistant à la division, en la répartissant au prorata de la population de chaque commune issue de la division. Cette distinction entre les composantes de la dotation forfaitaire se comprend car les communes issues de la division peuvent ne pas avoir existé lors des années de référence servant au calcul de la troisième et de la quatrième composante, soit les années 1999 et 2004.

Comme la cour administrative d'appel de Douai l'a relevé, les dispositions de l'article L. 2334-12 sont issues de la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des

impôts. La proratisation de la dotation perçue l'année précédant la division concernait alors l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire et elle avait une vocation dissuasive car elle empêchait les communes concernées, pour l'année immédiatement consécutive, de bénéficier des revalorisations annuelles de la DGF qui prévalaient à cette époque. Les temps ont changé à cet égard mais ces dispositions ont perduré, tout en étant recentrées à compter de 2005 sur les deux dernières composantes de la dotation forfaitaire. En l'espèce, elles conduisaient à des résultats très contrastés pour les deux communes car la commune de Bihorel, moins peuplée que Bois-Guillaume, bénéficiait de montants bien plus importants au titre des deux dernières composantes³, que l'application de l'article L. 2334-12 conduisait à redistribuer à sa voisine.

Vous ne pourrez que confirmer la solution retenue par la cour de Douai. L'article L. 2334-12 concerne les communes issues d'une division. La notion de division de communes ne figure pas en ces termes dans d'autres articles du CGCT mais elle renvoie au régime général de la modification des limites territoriales d'une commune, défini aux articles L. 2112-2 à L. 2112-13. La modification des limites d'une commune est procédée par arrêté du préfet de département ou par décret en Conseil d'Etat si elle a pour effet de modifier les limites cantonales (article L. 2112-5). Elle est soumise à une procédure définie par la loi, qui comporte une enquête dans les communes intéressées (article L. 2112-2), un avis des conseils municipaux concernés (article L. 2112-4) et du conseil départemental (article L. 2112-6). Lorsque la modification des limites territoriales conduit à ce qu'une portion de l'ancienne commune soit érigée en commune séparée, les exigences procédurales sont renforcées, une commission composée d'habitants devant être constituée (article L. 2112-3) et la séparation devant être confirmée à l'issue d'un délai d'un an (article L. 2112-2). Vous avez jugé à plusieurs reprises que cette procédure était applicable à la division d'une commune issue d'une fusion décidée dans le cadre de la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971⁴ sur les fusions et regroupements de communes, alors même que cette division conduisait à rétablir les anciennes communes antérieures à la fusion (CE, 22 mai 1981, *B...*, n° 21691, Rec. ; 18 février 1983, *C... et autres*, n° 28584, Tab. ; 18 mars 1994, *Commune d'Aigueblanche*, n° 140111, Tab.). Rien ne s'opposerait à ce que la même procédure soit appliquée à la « dé-fusion » d'une commune nouvelle créée dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010.

Le cas d'espèce est bien différent. La division de communes est une décision administrative prise en raison de considérations d'opportunité, alors que la séparation des communes de Bihorel et de Bois-Guillaume résulte de l'exécution d'une décision juridictionnelle. Elle n'a d'ailleurs donné lieu à aucune décision administrative puisqu'elle découle directement de l'annulation de l'arrêté préfectoral créant la commune nouvelle prononcée par le tribunal administratif de Rouen à compter du 31 décembre 2013. La procédure d'enquête et de consultation prévue par le CGCT pour les divisions de communes n'a pas été suivie. Si le tribunal avait annulé rétroactivement la création de la commune nouvelle, la question ne se serait même pas posée puisque la commune nouvelle serait réputée n'avoir jamais existé. La

³ 829 394 euros contre 100 576 euros pour la composante de garantie ; 48 908 euros contre 0 euros pour la composante de compensation de la taxe professionnelle.

⁴ Loi n° 71-588.

modulation dans le temps a certes conduit à ce que la commune nouvelle de Bihorel-Bois-Guillaume ait légalement existé en 2012 et en 2013 et à ce que la DGF attribuée à ce titre ne soit pas remise en cause. Mais la circonstance que les effets de l'acte annulé doivent être regardés comme définitifs durant une certaine période, en vertu d'une décision du juge administratif qui retient en quelque sorte son pouvoir d'annulation rétroactive pour des raisons de sécurité juridique, ne saurait créer une équivalence avec la situation dans laquelle aucune annulation n'a été prononcée. Le juge administratif est d'ailleurs tenu, comme l'a fait en l'espèce le tribunal administratif de Rouen, de réserver le cas des actions contentieuses engagées avant le jugement d'annulation.

La DGF des communes de Bihorel et de Bois-Guillaume devait donc être déterminée en 2014 selon les règles de droit commun, l'existence de la commune nouvelle en 2012 et en 2013 n'étant qu'une parenthèse maintenue par le juge administratif dans un souci de sécurité juridique, qui ne peut avoir d'incidence sur l'avenir. Vous écarterez donc l'unique moyen du pourvoi.

Notons enfin que la solution que vous arrêterez sera toujours valable dans le cadre juridique aujourd'hui en vigueur, la modification apportée à l'article L. 2334-12 par la loi de finances pour 2015 pour assurer la coordination avec une réforme du mode de calcul de la DGF étant sans conséquence sur ce raisonnement.

PCMNC au rejet du pourvoi.