

## 2008 La procédure de retrait des membres d'un EPCI précisée par le juge administratif

**Le 23 juillet 2012, le Conseil d'État a précisé les modalités d'application de la procédure de retrait de membres d'un syndicat mixte fermé sur le fondement de l'article L. 5211-19 du CGCT. Aux termes de cette décision, il apparaît que les organes délibérants des communes ou EPCI concernés peuvent valablement intervenir avant le vote de la délibération du comité syndical se prononçant sur ce sujet. Le juge indique, en outre, expressément, que le préfet n'est pas tenu d'attendre l'expiration du délai de trois mois après la notification de la délibération de l'organe délibérant pour adopter l'arrêté de retrait bien que soit réaffirmée la possibilité pour les membres du syndicat mixte de revenir sur leur avis tant que la décision du préfet n'a pas été prise.**

CE, 23 juill. 2012, n° 342849, Laurans : JurisData n° 2012-016981  
Sera mentionné aux tables du Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le syndicat mixte de l'agglomération messine, compétent en matière d'assainissement et d'élimination des ordures ménagères, était composé de la communauté d'agglomération de Metz métropole, de la commune d'Ars-sur-Moselle, ainsi que des trois communes d'Ancy-sur-Moselle, Dornot et Novéant-sur-Moselle pour la compétence en matière d'assainissement et de la communauté de communes du Val de Moselle pour la compétence en matière d'élimination des ordures ménagères ; qu'à la suite de l'adhésion de la commune d'Ars-sur-Moselle à la communauté d'agglomération de Metz métropole, les conseils municipaux de Dornot et d'Ancy-sur-Moselle, par deux délibérations des 30 septembre et 4 octobre 2004, ont demandé leur propre retrait du syndicat mixte et se sont prononcés sur le retrait, pour l'une, des communes d'Ancy-sur-Moselle et Novéant-sur-Moselle et, pour l'autre, des communes de Dornot et de Novéant-sur-Moselle ; que, par une délibération du 14 octobre 2004, le comité du syndicat mixte a accepté tous les retraits ; que, par une délibération du 15 novembre 2004, le conseil municipal de Novéant-sur-Moselle a indiqué n'avoir « aucune objection à formuler contre [la] décision » du comité du syndicat mixte du 14 octobre 2004 ; qu'enfin, le préfet de la Moselle a, par deux arrêtés du 9 décembre 2004, d'une part, autorisé le retrait des communes d'Ancy-sur-Moselle, Dornot et Novéant-sur-Moselle et de la communauté de communes du Val de Moselle et, d'autre part, constaté la cessation du syndicat mixte ; que M. Thierry A, habitant de la commune de Longeville-les-Metz, membre de la communauté d'agglomération de Metz métropole, et agent du syndicat mixte, se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 10 juin 2010 en tant que, après avoir annulé le jugement du 19 novembre 2008 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg avait jugé qu'il n'avait pas d'intérêt lui donnant qualité pour agir, il rejette sa demande d'annulation des deux arrêtés du préfet de la Moselle du 9 décembre 2004 ;

● 2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-19 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur à la date des décisions attaquées, qui est applicable aux syndicats mixtes en vertu du premier alinéa de l'article L. 5711-1 du même code : « Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. À défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-

25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. / Le retrait ne peut intervenir si plus du tiers des conseils municipaux des communes membres s'y opposent. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire de la commune pour se prononcer sur le retrait envisagé. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. / (...) La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés » ;

● 3. Considérant, en premier lieu, qu'en jugeant que les communes de Dornot et d'Ancy-sur-Moselle avaient approuvé le retrait des autres communes du syndicat mixte, sous réserve de l'acceptation de ces retraits par le comité syndical, la cour administrative d'appel n'a pas méconnu la portée des délibérations de leurs conseils municipaux des 30 septembre et 4 octobre 2004 ;

● 4. Considérant, en deuxième lieu, que, s'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 5211-19 du Code général des collectivités territoriales que le retrait d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale autre qu'une communauté urbaine requiert l'avis favorable, d'une part, de l'organe délibérant de l'établissement public et, d'autre part, des conseils municipaux d'au moins deux tiers de ses communes membres, ces dispositions n'imposent pas que les conseils municipaux des communes membres se prononcent postérieurement à la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ; que, par suite, la cour n'a commis aucune erreur de droit en jugeant que les communes d'Ancy-sur-Moselle et de Dornot avaient valablement approuvé les retraits des autres communes par leurs délibérations des 30 septembre et 4 octobre 2004 et qu'elles ne pouvaient être regardées comme ayant donné un avis défavorable sur ces retraits au motif qu'elles ne s'étaient pas prononcées à nouveau dans un délai de trois mois après la notification de la délibération du comité du syndicat du 14 octobre 2004 ;

● 5. Considérant, en troisième lieu, que si une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale autre qu'une communauté urbaine peut, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public, revenir sur un premier avis qu'elle aurait donné sur le retrait d'une autre commune, cette faculté ne peut être exercée que tant que la décision du représentant de l'État dans le département n'a pas été prise ; que si celle-ci ne peut intervenir qu'après qu'ont été recueillis les avis, explicites ou implicites, des conseils municipaux de toutes les communes membres de l'établissement public ainsi que l'accord de l'organe délibérant de l'établissement, le préfet n'est pas tenu d'attendre l'expiration d'un délai de trois mois après la notification de la délibération de l'organe délibérant ; qu'ainsi, la cour n'a commis aucune er-

reur de droit en jugeant, après avoir relevé que tous les membres du syndicat mixte s'étaient prononcés sur les projets de retrait avant le 15 novembre 2004 et que l'organe délibérant du syndicat mixte les avait approuvés le 14 octobre 2004, que le préfet avait pu autoriser légalement les retraits par un arrêté du 9 décembre 2004 ;

● 6. Considérant, en quatrième lieu, qu'en écartant le moyen tiré de ce que le préfet de la Moselle avait omis de viser la délibération du conseil municipal de Novéant-sur-Moselle du 15 novembre 2004 au motif qu'une telle omission était sans influence sur la légalité de l'arrêté du 9 décembre 2004 autorisant le retrait du syndicat mixte des trois communes d'Ancy-sur-Moselle, Dornot et Novéant-sur-Moselle et de la communauté de communes du Val de Moselle, la cour a suffisamment motivé son arrêt ;

● 7. Considérant, en cinquième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le retrait des communes d'Ancy-sur-Moselle, Dornot et Novéant-sur-Moselle et de la communauté de communes du Val de Moselle du syndicat mixte résulte du souhait de la communauté d'agglomération de Metz métropole de simplifier l'exercice de la compétence d'assainissement et d'élimination des ordures ménagères sans contraindre ces trois communes à adhérer à la communauté d'agglomération ; qu'en jugeant que la seule circonstance que des liens privilégiés subsistaient entre les trois communes situées hors du périmètre de la communauté d'agglomération et cette dernière pour la compétence d'assainissement, d'une part, et entre la communauté de communes du Val de Moselle et la communauté d'agglomération pour la compétence d'élimination des déchets, d'autre part, en raison de l'impossibilité de la scission d'une partie de l'outil industriel du syndicat mixte, n'était pas de nature à établir qu'en autorisant les retraits et la disparition du syndicat mixte qui en découlait, le préfet aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis ;

● 8. Considérant, en sixième lieu, qu'en jugeant que les arrêtés préfectoraux litigieux n'étaient pas entachés de détournement de pouvoir, la cour a suffisamment motivé son arrêt et n'a pas non plus dénaturé les faits qui lui étaient soumis ; (...)

## NOTE

Le 23 juillet 2012, la Haute Juridiction a eu l'opportunité d'apprécier la légalité d'un arrêté préfectoral prononçant le retrait de plusieurs membres d'un syndicat mixte, sur le fondement de l'article L. 5211-19 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi que sa dissolution, le syndicat n'étant plus composé, après ces retraits, que d'un seul membre. Cette décision a été l'occasion pour le juge de préciser les modalités de la procédure de retrait des membres d'un EPCI et plus particulièrement, d'abord, sa chronologie (1) ainsi que la portée du délai légal de trois mois imposé par l'article L. 5211-19 précité (2).

### 1. Précisions sur la chronologie de la procédure de retrait

C'est au terme de la procédure énoncée à l'article L. 5211-19 du CGCT, qui régit le retrait des membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, également applicable aux syndicats mixtes fermés, par renvoi opéré par l'article L. 5711-1 du même code, que le préfet de la Moselle a adopté un arrêté prononçant le retrait des membres du syndicat mixte de l'agglomération messine le 9 décembre 2004. La procédure suivie par les collectivités et les groupements de collectivités, en l'espèce, a d'abord conduit le juge à donner quelques précisions sur la chronologie de la procédure.

En application des dispositions de l'article L. 5211-19, précité, « le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de

trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable ». Aux termes de ces dispositions, il pourrait être soutenu que la loi impose aux communes de délibérer postérieurement à la délibération de l'organe délibérant du groupement intercommunal. À défaut de délibération au cours de ces trois mois, elles seraient alors automatiquement réputées avoir émis un avis défavorable alors même qu'elles auraient délibéré en faveur du retrait avant que le groupement se prononce. C'est, en tout état de cause, ce que le requérant a tenté de soutenir en l'espèce.

En effet, s'agissant du syndicat mixte de l'agglomération messine, les communes de Dornot et d'Ancy-sur-Moselle ont respectivement délibéré le 30 septembre et le 4 octobre 2004, pour demander leur retrait du syndicat et se prononcer, chacune favorablement, sur le retrait des autres membres qui le souhaitaient. Ce n'est que dans un deuxième temps que le comité syndical a délibéré pour accepter tous les retraits, le 14 octobre 2004. Ainsi, seule la commune de Novéant-sur-Moselle a délibéré après que le comité syndical s'est prononcé, le 15 novembre 2004, en indiquant qu'elle n'avait « aucune objection à formuler contre [la] décision » du comité syndical. Au terme de cette procédure, la majorité requise ayant été acquise, le préfet a alors adopté un arrêté le 9 décembre 2004 pour prononcer les retraits ainsi que la dissolution du syndicat, ce dernier n'étant plus composé que d'un seul membre, la Communauté d'agglomération de Metz-Métropole.

Une interprétation stricte des dispositions de l'article L. 5211-19, précité, aurait pu conduire le juge à considérer que seule la commune de Novéant-sur-Moselle avait émis un avis favorable sur le retrait des membres du syndicat puisqu'elle seule a délibéré dans les trois mois suivant la délibération du comité syndical. Les autres communes n'ayant pas délibéré postérieurement à la délibération du comité syndical, elles seraient alors réputées ne pas avoir émis d'avis explicite et, partant, avoir implicitement émis un avis défavorable sur le retrait.

Mais, à l'instar de ce que préconisait M. Daumas, rapporteur public, le juge en a décidé autrement en précisant que les dispositions de l'article L. 5211-19 « n'imposent pas que les conseils municipaux des communes membres se prononcent postérieurement à la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ». Sur ce point, le rapporteur public indiquait plus précisément que « tout ce qui importe en effet c'est que l'organe de l'EPCI et les conseils municipaux des communes membres se prononcent sur un même objet (...). Mais dès lors que cette identité d'objet des délibérations est satisfaite, nous ne voyons pas ce qui ferait obstacle à ce que des communes donnent leur accord à un retrait avant que l'organe délibérant de l'EPCI ait fait part du sien ».

Par conséquent, il importe peu que la procédure de retrait suive, à la lettre, la procédure légale édictée par l'article L. 5211-19 du CGCT. La seule condition tient au fait que l'ensemble des communes aient délibéré sur la question du retrait, que cette délibération intervienne avant ou après la décision de l'EPCI.

Ainsi en est-il de la procédure de retrait des membres des EPCI, mais une telle solution peut-elle être envisagée pour d'autres demandes de modification statutaire, lesquelles prévoient toutes un délai de consultation des communes décompté à partir de la délibération du conseil communautaire ou du comité syndical ?

S'agissant du transfert de compétence, l'applicabilité de cette solution ne semble pas poser de difficulté. En effet, l'article L. 5211-17 du CGCT, qui prévoit la possibilité pour les membres d'un EPCI de transférer une nouvelle compétence, doit se faire « par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux ». La chronologie de la procédure ne semble donc pas strictement arrêtée par l'article.

S'agissant de la procédure d'extension de périmètre, régie par l'article L. 5211-18 du CGCT ainsi que toute autre modification statutaire, régie par l'article L. 5211-20, on notera que les procédures sont plus précisément décrites. En effet, d'abord, l'extension de périmètre peut intervenir sur initiative des communes qui souhaitent adhérer à l'EPCI existant, de l'EPCI lui-même ou du préfet. Et l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI est requis dans chaque hypothèse, les conseils municipaux bénéficiant d'un délai de trois mois pour se prononcer à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant. L'article L. 5211-20 précise, quant à lui, dans sa première phrase que « l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les modifications statutaires », le même délai de trois mois étant accordé aux communes à compter de la notification de cette délibération. Il est dès lors possible de s'interroger sur la possibilité pour les communes de délibérer sur ces modifications statutaires avant le conseil communautaire ou le comité syndical.

Une interprétation par analogie de la jurisprudence ici commentée permettrait de considérer qu'il n'est pas imposé aux communes de délibérer sur ces sujets après que le conseil communautaire ou le comité syndical a émis son avis. Et l'applicabilité de cette décision ne semble pas poser de difficulté à condition que l'EPCI et ses membres soient tous d'accord sur le principe de la modification à adopter.

Dès lors, dans une telle hypothèse, il serait important de s'assurer que la compétence transférée est définie exactement de la même manière par l'EPCI et l'ensemble des communes membres. De la même manière, il apparaît primordial que les conséquences des modifications statutaires envisagées soient connues par tous afin que l'ensemble des délibérations adoptées, postérieurement ou antérieurement à la délibération du comité syndical ou du conseil communautaire, sur ce sujet, l'aient été en toute connaissance de cause.

## 2. Le caractère non contraignant pour le préfet du délai de trois mois

Un autre moyen développé par le requérant, devait conduire le juge à apprécier la légalité de l'arrêté attaqué au regard du fait que le préfet n'a pas attendu, pour prononcer le retrait, l'expiration du délai de trois mois, offert aux communes pour délibérer, par l'article L. 5211-19.

À la lecture des dispositions de cet article, la question posée au juge était celle de savoir si le délai de trois mois s'impose au préfet ou si ce dernier peut, au contraire, adopter son arrêté de retrait avant son expiration.

En l'espèce, le comité du syndicat de l'agglomération messine a délibéré le 14 octobre 2004. Le 15 novembre 2004, toutes les communes membres avaient délibéré sur le sujet. Partant, le préfet, dans la mesure où toutes les collectivités s'étaient prononcées et que les conditions de majorité requises étaient acquises, a adopté un arrêté le 9 décembre suivant, soit moins de deux mois après la délibération du comité syndical.

Face à une telle situation, le requérant a tenté de soutenir que l'arrêté était illégal, en ce qu'il avait été adopté avant l'expiration du délai légal de trois mois. Mais une telle solution n'a pas été retenue par le juge qui, sur ce point, a suivi les conclusions du rapporteur public.

C'est ainsi que la Haute Juridiction a explicitement affirmé que « si une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale autre qu'une communauté urbaine peut, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public, revenir sur un premier avis qu'elle aurait donné sur le retrait d'une autre commune, cette faculté ne peut être exercée que tant que la décision du représentant de l'État dans le

département n'a pas été prise ; que si celle-ci ne peut intervenir qu'après qu'ont été recueillis les avis, explicites ou implicites, des conseils municipaux de toutes les communes membres de l'établissement public ainsi que l'accord de l'organe délibérant de l'établissement, le préfet n'est pas tenu d'attendre l'expiration d'un délai de trois mois après la notification de la délibération de l'organe délibérant ».

On indiquera, d'abord, que le juge administratif, déjà, avait affirmé, sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT, relatif au transfert de compétence à un EPCI, qui mentionne également l'obligation pour les communes de donner leur avis dans un délai de trois mois, que ce délai ne s'imposait pas au préfet (*CE, 3 mai 2002, n° 217654, Cne Laveyron : JurisData n° 2002-064525*). Le juge indiquait alors que : « le représentant de l'État, qui, dans ce cas, est tenu de prononcer le transfert de compétences, peut prendre un arrêté en ce sens avant même l'expiration du délai de trois mois dont les conseils municipaux disposent pour se prononcer ».

Mais cette solution avait été retenue concernant la procédure de transfert de compétence au terme de laquelle le préfet, dès lors que la majorité requise est atteinte, est en situation de compétence liée pour prononcer le transfert de compétence. Ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse d'un retrait de commune d'un EPCI qui, comme le rappelle le rapporteur public, laisse au préfet un pouvoir d'appréciation pour prononcer ou non ce retrait, quand bien même la majorité requise serait acquise. En outre, l'utilisation par le juge des termes « dans ce cas » semblait explicitement limiter sa décision à l'hypothèse d'un transfert de compétence.

Au demeurant, une jurisprudence du 2 mars 2007 (*CE, 2 mars 2007, n° 284704, Cne Saint-Brandan : JurisData n° 2007-071511 ; JCP A 2007, act. 394 ; JCP A 2007, 2120, comm. L. Erstein*) indiquait, sur le fondement de l'article L. 5211-18 du CGCT, qu'un conseil municipal pouvait à tout moment, tant que le délai de trois mois n'était pas expiré, revenir sur son avis. Ce qui pouvait être interprété comme signifiant implicitement que le préfet était tenu d'adopter son arrêté à l'expiration dudit délai afin de laisser le temps à la commune qui le souhaitait de reprendre une nouvelle délibération, le cas échéant. Dès lors, la prudence conduisait à préconiser aux préfetures d'attendre l'expiration du délai pour adopter leurs arrêtés d'extension de périmètre ou de retrait de certains membres d'un EPCI.

En l'espèce, après avoir confirmé le principe selon lequel une commune peut à tout moment prendre une nouvelle délibération, afin de faire part de son changement d'avis, tel que dégagé par la jurisprudence *Commune de Saint-Brandan*, le juge affirme explicitement que le préfet n'est pas tenu par le délai de trois mois mentionné à l'article L. 5211-19 du CGCT et peut adopter son arrêté de retrait dès lors que toutes les communes ont délibéré sur le sujet. De la sorte, il a suivi les conclusions du rapporteur public selon lesquelles « d'une part, la lettre du texte de l'article L. 5211-19 du CGCT n'implique nullement que le préfet doive attendre l'expiration du délai de trois mois qu'il prévoit pour prononcer le retrait. D'autre part, lui épargner une telle attente nous paraît conforme à l'objet de ce délai, qui est, nous l'avons déjà dit, non pas d'offrir une garantie aux communes intéressées, mais d'assurer une issue rapide aux procédures de retrait d'un EPCI ».

On notera néanmoins que l'adoption de l'arrêté n'est possible qu'une fois que l'ensemble des communes membres s'est exprimé, M. Daumas insistant sur le fait qu'il semble « résulter du texte que le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour décider de ce retrait, ce qui implique qu'il l'exerce de manière éclairée, au vu de l'ensemble des avis des communes ».

En revanche, une interrogation subsiste quant à l'articulation de la présente décision avec la jurisprudence *commune de Saint-Brandan*, précitée et pourtant réaffirmée en l'espèce. En effet, si le juge a adopté cette solution pour permettre, comme le préconisait le rapporteur public, de favoriser la rapidité des procédures, il n'en reste pas moins

qu'un risque d'empressement existe, laissant ainsi peu de temps, pour les communes qui souhaiteraient changer d'avis, de revenir sur leur position. Et cette problématique est d'ailleurs reconnue par le rapporteur public lorsqu'il indique que « nous semble réservée, évidemment, l'hypothèse dans laquelle la décision préfectorale interviendrait de manière précipitée pour faire échec à la volonté d'un conseil municipal de revenir sur l'avis qu'il a initialement exprimé. Le préfet, dûment averti de cette volonté, devrait alors suspendre sa décision jusqu'à ce que le conseil municipal ait réexaminé la question ou à défaut, à tout le moins, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois. Dans le cas contraire, il entacherait certainement sa décision de détournement de procédure ». Selon les termes du rapporteur public, il serait, donc, nécessaire à la commune qui souhaite adopter une nouvelle délibération, d'en informer préalablement le préfet. Dans le cas contraire, ce dernier pourrait librement adopter son arrêté plusieurs semaines avant l'expiration du délai.

Ainsi, bien que le délai de trois mois mentionné à l'article L. 5211-19 du CGCT soit interprété par M. Daumas comme un simple

« expédient procédural permettant de surmonter le silence gardé par toute ou partie des communes concernées, afin de clore rapidement la procédure de retrait », il ne faudrait pas qu'une telle interprétation permette aux services préfectoraux d'accélérer la procédure et passer outre la volonté des communes. Dès lors, la décision du 23 juillet 2012 présente l'avantage d'assurer une procédure rapide dans les cas où l'accord des membres est acquis et qu'aucun risque de désaveu n'existerait. Elle ne doit cependant pas être interprétée comme une possibilité, pour les préfets, de prendre des décisions trop rapides lorsqu'un doute subsisterait sur la position de l'un ou l'autre des membres sur le retrait, ce qui impliquerait, dès lors nécessairement, le respect du délai de trois mois.

Clémence du ROSTU,  
avocat à la cour,  
cabinet Seban & Associées

**MOTS-CLÉS :** *Collectivités territoriales - Établissement public de coopération intercommunale*