

Tribunal Administratif de Caen, 25/09/2023, N°2201838

Vu les procédures suivantes :

I.- Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 2201838, les 5 août 2022, 25 avril 2023, 24 juillet 2023, 24 août 2023, et une note en délibéré enregistrée le 22 juin 2023 et non communiquée, la commune de La Ferté-Macé, représentée par Me Morice, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 7 juin 2022 par laquelle le préfet de l'Orne a refusé le retrait de la commune de La Ferté-Macé de la communauté d'agglomération Flers agglomération ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est insuffisamment motivée ;
- la décision portant refus de retrait selon la procédure de droit commun méconnaît l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales ;
- le seuil de 50 000 habitants ne lui est pas applicable ;
- la décision portant refus de retrait selon la procédure dérogatoire est entachée d'un vice de procédure à défaut de saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale ;
- elle est entachée d'erreur de droit, aucun seuil n'étant applicable.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 octobre 2022, 3 mai 2023, 27 juillet 2023 et le 30 août 2023, le préfet de l'Orne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il était en situation de compétence liée ;
- les autres moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés le 21 juin 2023 et 3 août 2023, la communauté d'agglomération Flers Agglo, représentée par Me Vève, conclut à ce que son intervention soit prise en compte, au rejet des requêtes et à titre subsidiaire à ce qu'il soit procédé à une substitution de motifs de la décision attaquée.

Elle soutient que :

- le préfet de l'Orne était en situation de compétence liée ;
- les autres moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés ;
- les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales n'étaient pas remplies.

II.- Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 2201859, les 8 août 2022, 3 août 30 août 2023, et une note en délibéré enregistrée le 26 juin 2023 et non communiquée, la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien, représentée par Me Soublin, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 juin 2022 par laquelle le préfet de l'Orne a refusé le retrait de la commune de La Ferté-Macé de la communauté d'agglomération Flers agglomération et son adhésion à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est entachée d'un vice de procédure à défaut de saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale ;
- le délai de trois mois imparti aux communes membres de l'EPCI d'accueil pour se prononcer sur l'adhésion n'a pas été respecté ;
- le refus opposé à la procédure de droit commun est entaché d'erreur de droit, aucun seuil n'étant applicable ;
- le refus opposé à la procédure dérogatoire est illégal, dès lors que le seuil de 50 000 habitants ne lui est pas applicable.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 25 octobre 2022 et le 30 août 2023, le préfet de l'Orne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il était en situation de compétence liée ;
- les autres moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention enregistrés les 24 juillet 2023 et le 24 août 2023, la commune de La Ferté-Macé, représentée par Me Morice, conclut à ce que son intervention soit prise en compte, à l'annulation de la décision du 9 juin 2022 par laquelle le préfet de l'Orne a refusé le retrait de la commune de La Ferté-Macé de la communauté d'agglomération Flers agglomération et son adhésion à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien, et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 21 juin 2023 et 3 août 2023, la communauté d'agglomération Flers Agglo, représentée par Me Vève, conclut à ce que son intervention soit prise en compte, au rejet des requêtes et à titre subsidiaire à ce qu'il soit procédé à une substitution de motifs de la décision attaquée.

Elle soutient que :

- le préfet de l'Orne était en situation de compétence liée ;
- les autres moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés ;
- les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales n'étaient pas remplies.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- 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. Martinez,

- les conclusions de M. Bonneu, rapporteur public,

- les observations de Me Morice, représentant la commune de La Ferté-Macé, de M. A, représentant le préfet de l'Orne de Me Soublin, représentant la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien et de Me Vève, représentant la communauté d'agglomération Flers Agglo.

Considérant ce qui suit :

1. La communauté de villes du Pays de Flers a été créée le 1er janvier 1994. Elle est devenue " communauté d'agglomération de Flers " le 1er janvier 2000, en application de la loi du 1er juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Au 1er janvier 2017, y ont été intégrées les communes de la communauté de communes du Bocage d'Athis, une partie des communes de la communauté de communes du Pays de Briouze ainsi que les communes de La Ferté-Macé, de Lonlay le Tesson et des Monts d'Andaine, sous la nouvelle dénomination " Flers Agglo ". Par une délibération du 21 septembre 2020, le conseil municipal de la commune de La Ferté-Macé a décidé de solliciter son retrait de " Flers Agglo " au 31 décembre 2020 et son intégration à la communauté de communes Andaine-Passais au 1er janvier 2021. Par une décision du 7 octobre 2020, la préfète de l'Orne a refusé de faire droit à sa demande de retrait. Par un jugement du 3 février 2023, le présent tribunal a rejeté la requête présentée par la commune et tendant à l'annulation de cette décision. Par une délibération du 6 avril 2022, le conseil municipal de La Ferté-Macé a voté le retrait de la commune de la communauté d'agglomération et son adhésion à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien. Par une décision du 7 juin 2022, le préfet de l'Orne a refusé le retrait de la commune de La Ferté-Macé de la communauté d'agglomération Flers Agglo. Par la requête n° 2201838, la commune de La Ferté-Macé sollicite l'annulation de cette décision. Par une délibération du 19 avril 2022, le conseil communautaire du Pays Fertois et du Bocage Carrougien a approuvé l'adhésion de la commune de la Ferté-Macé au 1er janvier 2023. Par un courrier du 9 juin 2022, le préfet de l'Orne a informé la présidente de la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien de son refus du retrait de la commune de La Ferté-Macé de la communauté d'agglomération Flers Agglo en vue d'adhérer à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien. Par la requête enregistrée sous le n° 2201859, cette dernière sollicite l'annulation de la décision du préfet du 9 juin 2022.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n° 2201838 et n° 2201859 soulèvent les mêmes questions, concernent la même situation et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 7 juin 2022 :

En ce qui concerne le refus de retrait selon la procédure de droit commun :

3. Aux termes de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales : " La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département ou lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30

000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population telle que définie à l'article L. 2334-2, à la double condition que cette dernière excède ce seuil d'au moins 20 % et qu'elle excède la population totale de plus de 50 %. () ". Aux termes de l'article L. 5211-19 du même code : " Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. () / 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 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. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. / () / La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. () ".

4. Il ne ressort pas des dispositions générales de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, ni des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de ces dispositions, que le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale soit soumis à une condition de seuil de population. Par suite, en estimant que le retrait de la commune de La Ferté Macé, selon la procédure de droit commun, était soumise à une condition de seuil, le préfet s'est estimé à tort en situation de compétence liée et a commis une erreur de droit.

5. Par ailleurs, si le préfet fait valoir en défense que la communauté d'agglomération Flers Agglo n'a pas accepté le retrait de la commune de la Ferté Macé, de sorte que l'ensemble des conditions de retrait n'étaient pas réunies, il ne ressort pas des pièces du dossier que la communauté d'agglomération Flers Agglo, saisie par la commune de la Ferté Macé par un courrier du 12 mai 2022, ait délibéré de cette question et opposé un refus explicite ou implicite à la date de la décision attaquée. Par suite, il n'y a pas lieu de procéder à une substitution de motifs.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête sur ce point, que la décision portant refus de retrait selon la procédure de droit commun doit être annulée.

En ce qui concerne le refus de retrait selon la procédure dérogatoire :

7. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5216-11 du code général des collectivités territoriales : " Par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée, par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. / Ce retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1 et ne peut avoir pour conséquence de faire passer la population de la communauté d'agglomération en-dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont la communauté d'agglomération est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19 ". Aux termes de l'article L. 5216-1 du même code : " La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants () ".

8. Ces dispositions mettent en place une procédure dérogatoire permettant à une commune de se retirer d'une communauté d'agglomération, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions, et notamment de celle relative au seuil démographique qui s'impose aux communautés d'agglomération en vertu de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales. Lorsque ces conditions sont satisfaites, elles laissent au préfet un pouvoir d'appréciation pour autoriser ou non un projet de retrait.

9. Si la commune fait valoir que les seuils mentionnés à l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales ne lui sont pas applicables compte tenu des modalités de sa création, il ne ressort pas des dispositions mentionnées au point 7 du présent jugement ni des débats parlementaires que le législateur ait entendu prévoir une dérogation à ces seuils en fonction des modalités de création des communautés d'agglomération. Par suite, le moyen tiré de ce que le préfet aurait commis une erreur de droit en faisant application des seuils mentionnés à l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

10. En second lieu, l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales dispose que le représentant de l'Etat dans le département consulte la commission départementale de la coopération intercommunale " sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale ".

11. La décision attaquée a été prise au motif que le retrait de la commune de la Ferté-Macé conduirait à un seuil inférieur à celui exigé par l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales. Il est constant qu'en 2022 la communauté d'agglomération Flers aggro comptabilisait 55 202 habitants et la commune de La Ferté-Macé 5 588 habitants. Par suite, le préfet de l'Orne était tenu de prendre la décision attaquée compte tenu des seuils en cause et les moyens de vice de procédure et d'insuffisance de motivation de la décision attaquée ne peuvent qu'être écartés.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 juin 2022 :

En ce qui concerne le refus de retrait selon la procédure de droit commun :

12. La communauté d'agglomération soutient que la décision méconnaît l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, lequel ne prévoit aucun seuil de population conditionnant le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés aux points 4 et 5 du présent jugement, le préfet s'est estimé à tort en situation de compétence liée en s'opposant, par la décision du 9 juin 2022, à la mise en œuvre de la procédure de retrait de droit commun. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête sur ce point, la décision du 9 juin 2022 doit être annulée en tant qu'elle porte refus de retrait selon la procédure de droit commun.

En ce qui concerne le refus de retrait selon la procédure dérogatoire :

13. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés aux points 8 et 9 du présent jugement, la communauté d'agglomération n'est pas fondée à soutenir que les seuils de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables au retrait dérogatoire de la communauté d'agglomération de Flers Agglomération compte tenu de ses modalités de création.

14. Il résulte de ce qui a été exposé précédemment que le préfet était en situation de compétence liée pour s'opposer à la procédure dérogatoire de retrait. Par suite, le moyen tiré de vices de procédure, tenant au défaut de saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale ou au non-respect du délai de trois mois laissé aux communes membres pour délibérer sur le retrait, doit être écarté comme inopérant.

Sur les frais liés au litige :

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des parties une somme sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : la décision du 7 juin 2022 du préfet de l'Orne est annulée en tant qu'elle porte refus de retrait selon la procédure de droit commun.

Article 2 : la décision du 9 juin 2022 du préfet de l'Orne est annulée en tant qu'elle porte refus de retrait selon la procédure de droit commun.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune de la Ferté-Macé, à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien, à la communauté d'agglomération Flers Agglo et au préfet de l'Orne.

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Cheylan, président,

M. Martinez, premier conseiller,

Mme Groch, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 septembre 2023.

Le rapporteur,

Signé

P. MARTINEZ

Le président,

Signé

F. CHEYLAN

La greffière,

Signé

C. BÉNIS

La République mande et ordonne au préfet de l'Orne en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 décision.

Pour expédition conforme,

la greffière,

C. Bénis

Nos 2201838, 2201859