

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1608237

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION
GRAND CALAIS TERRES ET MERS

M. Pierre Lassaux
Rapporteur

M. Matthieu Banvillet
Rapporteur public

Audience du 6 novembre 2018
Lecture du 20 novembre 2018

135-05-01
C

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 31 octobre 2016, le 20 février 2017 et les 17 septembre et 2 novembre 2018, la communauté d'agglomération du Calaisis, devenue la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, représentée par la société d'avocats Fidal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 23 septembre 2016 du préfet du Pas-de-Calais portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis aux communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais ;

2°) d'annuler l'arrêté du 23 septembre 2016 du préfet du Pas-de-Calais portant création de la communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes des Trois Pays et du Sud-Ouest du Calaisis, à l'exception des communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis est insuffisamment motivé ;
- les arrêtés attaqués sont entachés d'erreur de droit, dès lors que le préfet s'est estimé en situation de compétence liée ;
- l'arrêté portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des critères et des orientations prévus par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales tels que l'importance de l'intercommunalité, la cohérence spatiale de l'établissement public de coopération intercommunale, le respect des bassins de vie et la solidarité financière et territoriale ; le préfet n'a pas pris correctement en compte le schéma de cohérence territoriale ; la fusion entre la communauté de communes du Sud-Ouest du Calaisis et la communauté d'agglomération du Calaisis permettrait de supprimer le syndicat intercommunal de la région de Bonningues en charge de la gestion de l'eau potable ; la scission de la communauté de communes du Sud-Ouest du Calaisis et l'intégration de certaines de ses communes membres à la communauté de communes des Trois Pays ne permet plus à ces dernières de bénéficier des prestations de syndicats mixtes ;
- en tout état de cause, l'annulation d'un arrêté emporte l'annulation de l'autre par voie de conséquence ;
- l'annulation rétroactive des arrêtés est susceptible d'avoir des conséquences manifestement excessives.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 décembre 2016, 15 mars 2017 et 15 octobre 2018, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la communauté d'agglomération du Calaisis ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 septembre 2018, la communauté de communes du Pays d'Opale conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la communauté d'agglomération du Calaisis ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

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. Lassaux,
- les conclusions de M. Banvillet, rapporteur public,
- les observations de Me Carpentier, représentant la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, celles de M. Verbeke, représentant le préfet du Pas-de-Calais et celles de M. Duffy, représentant la communauté de communes du Pays d'Opale.

1. Considérant que, par un arrêté en date du 30 mars 2016, le préfet du Pas-de-Calais a arrêté le schéma départemental de coopération intercommunale du Pas-de-Calais ; que, le 17 mai 2016, la même autorité a arrêté le projet d'extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis et le projet de création d'une nouvelle communauté de communes ; que, par un arrêté en date du 23 septembre 2016, le préfet du Pas-de-Calais a décidé la création d'une communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes des Trois-Pays et du Sud Ouest du Calaisis, à l'exception des communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais, à compter du 1^{er} janvier 2017 ; que, par un arrêté du même jour, il a décidé l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calaisis en y incluant seulement ces communes, à compter de la même date ; que la communauté d'agglomération du Calaisis, devenue la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, demande au tribunal d'annuler ces deux arrêtés ;

Sur la légalité des arrêtés attaqués :

2. Considérant qu'il résulte des dispositions des II et III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, que le représentant de l'Etat dans le département définit, jusqu'au 15 juin 2016, le périmètre de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, par modification ou fusion des établissements de coopération intercommunale existants afin de mettre en œuvre le schéma départemental de coopération intercommunale établi en application de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ; que le représentant de l'Etat dans le département peut également proposer une modification de périmètre ou une fusion de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ne figurant pas dans ce schéma, sous réserve du respect des objectifs et de la prise en compte des orientations que mentionne l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ; que l'arrêté de projet de périmètre pris par le représentant de l'Etat dans le département dresse la liste des communes concernées en tenant compte, le cas échéant, des propositions de modification adoptées, dans les conditions de majorité prévues par l'article L. 5210-1-1, par la commission départementale de la coopération intercommunale ; que les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les conseils municipaux concernés disposent d'un délai de soixante-quinze jours pour se prononcer sur ce projet ; que la modification de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la fusion de plusieurs de ces établissements est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département après accord des conseils municipaux des communes qui sont incluses dans le projet de périmètre ; que cet accord est exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale ; qu'à défaut d'accord des communes, le représentant de l'Etat dans le département peut, jusqu'au 31 décembre 2016, par décision motivée, modifier le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou procéder à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale intéressés en tenant compte des propositions de modification adoptées, dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1, par la commission départementale de la coopération intercommunale, qui est obligatoirement consultée ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales : « *I. Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. / (...) / III. Le schéma prend en compte les orientations suivantes : / 1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ; b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale ; c) Comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ; (...)/ 2° La cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ; /3° L'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ; / 4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ; (...)/ 6° La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable ; / 7° L'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux constitués en application des articles L. 5741-1 et L. 5741-4 ; (...)* » ; que les arrêtés portant création ou transformation d'établissements publics de coopération intercommunale qui sont destinés à assurer la mise en œuvre du schéma départemental prévu par les dispositions précitées du I de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales doivent, comme le schéma lui-même, prendre en compte les orientations définies par le III du même article ;

4. Considérant qu'il ressort tant des mentions apposées sur l'arrêté du 23 septembre 2016 portant création de la communauté de communes Pays d'Opale que de la teneur des écritures présentées en défense, que le préfet s'est cru lié par la circonstance que le projet de fusion des communautés de communes des Trois Pays et du Sud-Ouest du Calais, à l'exception des communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais, avait recueilli une majorité qualifiée d'avis favorables des conseils municipaux des communes concernées ; qu'il a donc omis d'exercer son pouvoir d'appréciation au regard des objectifs et orientations prévus au III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ; que le préfet n'a pas davantage exercé son pouvoir d'appréciation en prenant l'arrêté du même jour portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calais aux quatre communes précitées, dès lors qu'il résulte de cet acte qu'il se borne à tirer les conséquences de la fusion des communautés de communes des Trois Pays et du Sud-Ouest du Calais ; que ces deux arrêtés sont donc entachés d'erreur de droit ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les arrêtés préfectoraux du 23 septembre 2016 doivent être annulés ;

Sur la modulation des effets de l'annulation :

6. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

7. Considérant qu'en l'espèce, l'annulation rétroactive des arrêtés litigieux priverait de base légale les décisions prises depuis le 1^{er} janvier 2017 par les organes des établissements publics de coopération intercommunale concernés et aurait, dès lors, des conséquences manifestement excessives au regard des motifs d'annulation retenus au point 4, ainsi que l'invoque l'établissement public requérant ; qu'il y a lieu de ne prononcer l'annulation de ces arrêtés qu'à compter du 1^{er} décembre 2019, afin d'assurer la continuité des services et compétences et de permettre la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale dans le respect des dispositions législatives applicables, et de prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur leur fondement, les effets des arrêtés litigieux antérieurement à leur annulation doivent être regardés comme définitifs ;

Sur les frais liés au litige :

8. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers de la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 23 septembre 2016 du préfet du Pas-de-Calais portant création de la communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes des Trois Pays et du Sud-Ouest du Calais, à l'exception des communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais et l'arrêté du même jour portant extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Calais aux communes de Frethun, Hames-Boucres, Les attaques et Nielles-les-Calais sont annulés.

Article 2 : L'annulation prononcée à l'article 1^{er} du présent jugement prendra effet le 1^{er} décembre 2019.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre des actes pris sur le fondement des arrêtés annulés, les effets produits par ces arrêtés antérieurement à leur annulation sont regardés comme définitifs.

Article 4 : L'Etat versera à la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers la somme de 1 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, au ministre de l'intérieur et à la communauté de communes Pays d'Opale.

Copie en sera adressée au préfet du Pas-de-Calais.

Délibéré après l'audience du 6 novembre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Cantié, président,
M. Lassaux, premier conseiller,
M. Caustier, conseiller.

Lu en audience publique, le 20 novembre 2018.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

P. LASSAUX

C. CANTIE

Le greffier,

signé

A. NOWICKI

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 du présent jugement.

Pour expédition conforme
Le greffier,