

INTERCOMMUNALITÉ

Périmètre intercommunal : cherchez l'erreur (manifeste d'appréciation)

Cour administrative d'appel de Douai, 9 juillet 2019, n^{os} 18DA02535, 19DA00157, 19DA00158, 19DA00183 et 19DA00836 - Communauté d'agglomération Seine Normandie Agglomération et autres

Mots-clés : INTERCOMMUNALITÉ * Établissement public de coopération intercommunale * Retrait d'une commune * Appréciation du préfet * Contrôle du juge

Solution : Dans son appréciation de la cohérence spatiale des établissements de coopération intercommunale (EPCI), le préfet n'est pas lié par la définition des « bassins de vie » retenue par l'INSEE. Le préfet peut, sans erreur manifeste d'appréciation, retirer une commune d'un EPCI même si ce retrait réduit de 11 % les recettes annuelles de fonctionnement du groupement.

« 5. La CCEMS soutient que ces arrêtés méconnaissent le projet commun fondé sur l'existence d'un espace de solidarités dont relève pleinement la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon, qui appartient notamment aux bassins économique et de vie formé avec les communes de Gaillon, Aubevoye et Sainte-Barbe-sur-Gaillon, ces deux dernières ayant rejoint la commune du Vieux-Villez pour former, à compter du 1^{er} janvier 2016, la commune nouvelle du Val d'Hazey.

6. Il ressort toutefois des pièces du dossier, en premier lieu, que la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon, située à l'extrême Sud de la CCEMS, est séparée des centres-bourgs des communes de Gaillon et de Val d'Hazey par des champs et ne forme pas avec elles une unité territoriale dont la préservation de la cohérence géographique et sociale imposerait manifestement son maintien au sein de la CCEMS.

7. En deuxième lieu, contrairement à ce que soutient la CCEMS, le préfet n'est pas tenu, dans l'appréciation qu'il porte sur l'existence et la consistance des bassins de vie, par l'appréciation portée, sur ces mêmes aspects, par l'Institut national de la statistique et des études économiques. [...]

10. Enfin, les conséquences du retrait de la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon de la CCEMS peuvent également être appréciées à l'aune du projet, formulé préalablement à l'adoption des arrêtés du 8 septembre 2017 litigieux, de fusion de la CCEMS et de la CASE. Il ressort des pièces du dossier que si la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon représente 6,2 % de la population de la CCEMS, elle ne représentera plus que 1,8 % de la population de l'établissement public issu de la fusion de la CCEMS avec la CASE, qui regroupera une population totale de 100 000 habitants et qui sera doté d'un budget de 140 millions d'euros. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le maintien de la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon au sein de cette nouvelle structure de coopération intercommunale soit nécessaire à sa cohérence territoriale ou à son équilibre financier.

11. Il résulte de ce qui précède que le préfet de l'Eure a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, autoriser la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon à se retirer de la CCEMS et à rejoindre la CASNA».

Observations : «Un seul être vous manque et tout est dépeuplé»... La communauté de communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS) embrassait depuis plus de quinze ans le territoire de la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon lorsque celle-ci exprima, lasse, le souhait de la quitter, pour rejoindre le groupement voisin, la communauté

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 5210-1-1 et L. 5214-26

d'agglomération Seine-Normandie-Agglomération (CASNA). La communauté de communes, sans céder à la mélancolie lamartinienne, décida de contester, devant la juridiction administrative, la légalité des deux arrêtés préfectoraux qui, l'un, lui arrachait sa bien-aimée et, l'autre, scellait l'union de cette dernière avec le voisin.

À l'appui de ces recours, comme souvent en pareil cas, la communauté de communes souleva le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise le préfet en autorisant une telle opération. Le tribunal administratif – événement rarissime – jugea ce moyen fondé et fit droit aux conclusions d'annulation. La communauté d'agglomération et sa nouvelle amie, ainsi surpris dans leurs premiers ébats, saisirent alors la cour administrative d'appel de Douai.

L'arrêt rendu par la cour a le mérite, comparé à de nombreuses autres œuvres jurisprudentielles, de détailler, avec force précisions et statistiques, pourquoi le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

En premier lieu, le retrait de la commune ne nuisait-il pas à la «cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre» que l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales impose au schéma départemental de coopération intercommunale de prendre en compte et qui doit être appréciée, aux termes de cet article, «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»? La cour répond par la négative au motif que la commune, située à l'extrémité méridionale du territoire intercommunal, «est séparée des centres-bourgs des communes de Gaillon et de Val d'Hazey par des champs et ne forme pas avec elles une unité territoriale dont la préservation de la cohérence géographique et sociale imposerait manifestement son maintien au sein» de son intercommunalité d'origine. Voici donc le juge mu en géographe inventif, puisque la notion d'«unité territoriale», qu'il érige en critère de la cohérence spatiale des EPCI, n'est pas même mentionnée dans les dispositions législatives applicables. Les «bassins de vie» figurent bien, quant à eux, au nombre des critères pouvant «notamment» être pris en compte pour apprécier la cohérence spatiale d'un EPCI. Mais pour la cour, «le préfet n'est pas tenu, dans l'appréciation qu'il porte

sur l'existence et la consistance des bassins de vie, par l'appréciation portée, sur ces mêmes aspects » par l'INSEE. Une telle position n'est pas exempte d'audace. Car si chacun peut aisément admettre que le préfet n'est pas contraint, dans son œuvre de cartographie intercommunale, de respecter les limites des bassins de vie, puisque l'article L. 5210-1-1 du CGCT n'en fait qu'un indice de la cohérence spatiale des groupements, l'arrêt autorise ici le préfet à définir lui-même des « bassins de vie », nonobstant la définition qu'en retient l'INSEE et les délimitations que ce noble institut en déduit. Nul doute que cette position de la cour rendra plus délicate encore la tâche des requérants cherchant à contester les actes préfectoraux en la matière...

En ce qui concerne les difficultés financières que le retrait de la commune engendrerait pour la communauté de communes, le juge relève que les ressources financières issues des cinq zones d'activités (créées par la communauté de communes) sur le territoire de ladite commune ne représentent que 5,48 % des ressources de cet EPCI et que le retrait de la commune entraîne une baisse de ses recettes de fonctionnement de 11 %, que la cour qualifie de « modeste » [et par conséquent insusceptible de provoquer une déstabilisation financière de l'EPCI à même de révéler une erreur manifeste d'appréciation du préfet].

Enfin, audace ultime, la cour s'autorise à apprécier les conséquences du retrait de la commune sur la cohérence territoriale et l'équilibre financier de l'EPCI à l'aune d'un projet, certes formulé mais nullement réalisé, préalablement à l'édition des arrêtés préfectoraux contestés, de fusion entre la communauté de communes requérante et une communauté d'agglomération voisine (distincte, évidemment, de celle qui séduisit la commune). Précisément, la cour constate que la commune, qui représente 6,2 % de la population de la communauté de communes requérante, « ne représentera » (au futur de l'indicatif) plus

que 1,8 % de la population de l'EPCI issu de la (pourtant hypothétique) fusion. Ce motif est d'autant plus surprenant que la légalité d'un acte doit être appréciée à la date de son édicition et que, quatre jours avant de signer les arrêtés contestés, le même préfet avait rejeté la demande de la communauté de communes d'engager la procédure de fusion qu'évoque ici la cour.

En tout état de cause, les arrêtés préfectoraux relatifs à la carte intercommunale demeurent donc toujours aussi rarement censurés... sur le fond. Car en l'espèce, sur le plan de la légalité externe, la cour juge que les arrêtés préfectoraux étaient viciés, à la fois par leur précocité (car ils ont été pris avant que la totalité des conseils municipaux de la communauté d'agglomération appelée à accueillir la commune se fussent prononcés sur le projet) et par l'insuffisance de la note explicative de synthèse fournie aux membres du conseil communautaire de ladite communauté d'agglomération, appelés à donner leur accord à l'accueil de la commune (ce rapport ne comportant « rien d'autre qu'un rappel de la procédure » selon la cour). Notons que ces deux motifs d'illégalité avaient déjà été relevés, dans les mêmes termes, par le Conseil d'État, statuant sur les ordonnances de référé rendues contre les mêmes arrêtés (CE 4 avr. 2018, n° 415471).

Toujours est-il qu'à la faveur de cet arrêt, la commune, de retour dans son intercommunalité d'origine, se morfond à son tour, rattrapée par les vers de Lamartine : « Sur la terre d'exil pourquoi resté-je encore ? Il n'est rien de commun entre la terre et moi ».

Philippe Bluteau

À noter

Le contentieux de la carte intercommunale se nourrit utilement d'études géographiques et sociologiques, voire d'enquêtes d'opinion. En l'espèce, la cour fait grand cas d'une étude réalisée par l'une des parties, selon laquelle « 78 % de ses habitants se rendent, pour exercer leur activité professionnelle, à Vernon ou plus loin vers Paris, 63 % accomplissent leurs courses conséquentes à Vernon, un tiers s'y rendent pour leurs activités sportives, 57 % pour leurs activités ludiques, et 87 % souhaitent un développement des transports en commun vers la commune de Vernon plutôt que vers celle de Gaillon »...

POLICE

Un maire ne peut pas adopter de décisions portant sur l'installation de compteurs « Linky »

Conseil d'État, 11 juillet 2019, n° 426060 - *Commune de Cast*

Mots-clés : POLICE * Police du maire * Police générale * Compteurs électriques communicants * Police spéciale * Concours entre police générale et police spéciale * Police du maire
INTERCOMMUNALITÉ * Compétence * Compétence d'un organisme intercommunal * Distribution de l'électricité
ÉNERGIE * Distribution d'énergie * Distribution d'électricité * Compteur Linky

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 2212-1, art. L. 2212-2

Solution : Le Conseil d'État confirme que les maires ne sont pas compétents pour s'opposer au déploiement des compteurs électriques communicants sur le territoire de leur commune.

La décision commentée constitue un nouvel épisode du feuilleton judiciaire dans lequel les compteurs « Linky » tiennent le premier rôle (v., not., TA Nantes, 1^{er} juin 2016, n° 1603910, *Préfet de la Loire-Atlantique*, AJCT 2016. 649, obs. O. Didriche ou CE 11 juill. 2018, n° 413782, *C^{nes}*