

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

nr

N° 1904599

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE QUINCY
COMMUNAUTE DE COMMUNES CŒUR DE
BERRY

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Sébastien Viéville
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

4^{ème} chambre

Mme Mélanie Palis De Koninck
Rapporteuse publique

Audience du 2 décembre 2021
Décision du 16 décembre 2021

135-05-01-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 décembre 2019, la commune de Quincy et la communauté de communes Cœur de Berry, représentées par Me Rainaud, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2019-1298 du 28 octobre 2019 pris par la préfète du Cher, portant fusion de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry et de la communauté de communes des Villages de la Forêt avec extension à la commune de Massay et l'arrêté n° 2019-1299 du 28 octobre 2019 pris par la préfète du Cher modifiant l'arrêté n° 2019-1258 du 18 octobre 2019 constatant la composition du conseil communautaire de la communauté de communes Cœur de Berry à la suite du retrait de la commune de Massay à compter du renouvellement général des conseils municipaux les 15 et 22 mars 2019 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Quincy et la communauté de communes Cœur de Berry soutiennent que :

- l'arrêté n° 2019-682 du 27 mai 2019 pris par la préfète du Cher définissant le projet de périmètre issu de la fusion des deux communautés de communes visées ci-dessus n'a pas inclus la commune de Massay, en dépit de la demande formulée par cette dernière par une délibération du 8 mars 2019 ;

- le projet de périmètre, qui doit être transmis à la CDCI en application de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, ne prévoyait pas d'extension à la commune de Massay ;

- les votes recueillis sont entachés d'irrégularité dès lors que les conseils municipaux concernés ont délibéré sur un projet de périmètre ne comprenant pas la commune de Massay ; l'avis du conseil municipal de la commune de Massay n'a pas été recueilli ;

- les arrêtés sont entachés d'une erreur d'appréciation dès lors que rien ne justifie que l'intégration de la commune de Massay à la communauté de communes nouvellement créée serait liée à la nécessité d'assurer davantage de cohérence économique et de solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement et dès lors que le retrait de la commune de Massay aura un impact significatif sur l'avenir de la communauté de communes Cœur de Berry.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 février 2020, le préfet du Cher conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée pour la commune de Quincy ;
- elle est également irrecevable en tant qu'elle vise à l'annulation de l'arrêté n° 2019-1299 du 28 octobre 2019, cet arrêté n'ayant qu'une valeur informative ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- 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. A...,
- les conclusions de Mme Palis De Koninck, rapporteure publique,
- et les observations de Me Rainaud représentant la commune de Quincy et la communauté de communes Cœur de Berry.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 8 mars 2019, la commune de Massay a sollicité son retrait à titre dérogatoire en application de l'article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales, de la communauté de communes Cœur de Berry en vue d'adhérer à la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry. A la suite de l'avis défavorable émis par la commission départementale de coopération inter communale (CDCI) le 29 avril 2019, la préfète du Cher a refusé de faire droit à la demande la commune de Massay par décision du 6 juin 2019.

2. Par une seconde délibération du 8 mars 2019, la commune de Massay a demandé son adhésion à la communauté de communes « qui résulterait de la fusion-extension entre Vierzon-Sologne-Berry et Villages de la Forêt ». Par délibérations du 26 mars 2019 de la communauté de communes des Villages de la Forêt et du 28 mars 2019 de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry, ces deux communautés de communes ont sollicité leur fusion. Par arrêté du 27 mai 2019, la préfète du Cher a défini le projet de périmètre d'une nouvelle communauté de communes issue de la seule fusion de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry et de la communauté de communes des Villages de la Forêt. Le projet de périmètre a été soumis pour avis à la CDCI, le 4 septembre 2019. Cette commission s'est réunie le 20 septembre 2019 et un amendement, déposé en séance, a été adopté à la majorité requise pour l'extension du projet de fusion des deux communautés de communes à la commune de Massay.

3. Par arrêté n° 2019-1298 du 28 octobre 2019, la préfète du Cher a autorisé la fusion de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry et de la communauté de communes des Villages de la Forêt avec extension à la commune de Massay. Par arrêté n° 2019-1299 du même jour, la préfète a modifié l'arrêté n° 2019-1258 du 18 octobre 2019 constatant la composition du conseil communautaire de la communauté de communes Cœur de Berry à la suite du retrait de la commune de Massay à compter du renouvellement général des conseils municipaux les 15 et 22 mars 2020.

Sur la légalité de l'arrêté n° 2019-1298 du 28 octobre 2019 :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. (...)* ». Aux termes de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales : « *I. – Des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions suivantes. Le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale envisagé peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire : 1° Soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux des communes membres ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée ; 2° Soit à l'initiative du ou des représentants de l'Etat ; 3° Soit à l'initiative de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale. L'arrêté fixant le projet de périmètre dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale intéressés et détermine la catégorie de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre envisagé*

conformément au premier alinéa du III. Le projet de périmètre, d'un seul tenant et sans enclave, peut en outre comprendre des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public dans le respect du schéma départemental de coopération intercommunale. Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal, est notifié par le ou les représentants de l'Etat dans le département au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre. Les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur le projet de périmètre, la catégorie et les statuts du nouvel établissement public de coopération intercommunale. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable. Le projet de périmètre est également soumis pour avis par le ou les représentants de l'Etat dans le département aux établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable. Le projet de périmètre, accompagné du rapport explicatif, de l'étude d'impact et des délibérations des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, est notifié à la commission départementale de la coopération intercommunale compétente par le ou les représentants de l'Etat dans le département. Lorsqu'un projet intéresse des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale appartenant à des départements différents, les commissions concernées se réunissent en formation interdépartementale. A défaut de délibération dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'avis de la ou des commissions est réputé favorable. Les propositions de modification du projet de périmètre adoptées, dans le respect des objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et des orientations définies au III du même article, par la ou les commissions départementales de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de leurs membres sont intégrées à l'arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le département. II. – La fusion peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord des conseils municipaux sur l'arrêté dressant la liste des établissements publics et des communes inclus dans le projet de périmètre et sur les statuts. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée. Sous réserve de leur accord, l'arrêté vaut retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le projet de périmètre. (...) ».

5. La communauté de communes Cœur de Berry soutient que le projet de périmètre fixé par la préfète du Cher ne comprenait pas la commune de Massay alors que cette dernière avait adressé à l'autorité préfectorale sa délibération du 8 mars 2019 par laquelle elle sollicitait son adhésion à la communauté de communes « qui résulterait de la fusion-extension entre Vierzon-Sologne-Berry et Villages de la Forêt ». La communauté de communes en déduit que le projet de périmètre soumis pour avis aux votes des organes délibérants des deux communautés de communes et aux conseils municipaux des communes membres était incomplet, de sorte que la préfète a commis une erreur de droit. Cependant, les dispositions précitées de l'article L. 5211-41-3 font seulement obligation au préfet d'établir le projet de périmètre en dressant la liste des établissements de coopération intercommunale intéressés et laissent la possibilité au préfet d'y adjoindre des communes dont l'inclusion est de nature à

assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public dans le respect du schéma départemental de coopération intercommunale. Par suite, en prenant un arrêté de définition du projet de périmètre du futur établissement public mentionnant les seuls établissements de coopération intercommunale concernés par le projet de fusion, sans mentionner la délibération faisant état de la demande de la commune de Massay de rejoindre le futur établissement public projeté et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'extension de la fusion projetée à la commune de Massay aurait permis la création d'une communauté de communes d'un seul tenant et sans enclave, la préfète n'a pas commis d'erreur de droit.

6. En deuxième lieu, et pour le même motif que celui exposé au point précédent, les moyens tirés du défaut d'information de la CDCI quant à la demande de la commune de Massay et du même défaut d'information des communes devant se prononcer sur le projet de fusion, doivent être écartés.

7. En troisième lieu, la communauté de communes Cœur de Berry soutient qu'aucun élément légal et objectif, conforme aux critères posés par l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, ne justifie le bien-fondé de l'extension à la commune de Massay de l'opération de fusion de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry avec la communauté de communes des Villages de la Forêt. Cependant, alors que l'extension du périmètre d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale doit répondre aux objectifs énoncés aux I, II et III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales de couverture intégrale du territoire par des établissements publics, de suppression des enclaves, de rationalisation des périmètres des établissements ainsi qu'à des objectifs démographiques, de cohérence spatiale 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, il ressort des pièces du dossier que la fusion des deux communautés de communes Vierzon Sologne Berry et des Villages de la Forêt avec extension à la commune de Massay permet la constitution d'un territoire d'un seul tenant, sans enclave, permettant un rééquilibrage spatial autour de la ville de Vierzon, entourée de deux territoires ruraux avec une densité de population respectant les orientations de l'article L. 5210-1-1 III. Enfin, il ne résulte pas des pièces du dossier que le retrait de la commune de Massay de la communauté de communes Cœur de Berry affecterait la cohérence de cette dernière ni que ses capacités financières s'en trouveraient compromises. Par suite, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la CDCI puis la préfète du Cher ont pu successivement proposer et décider de l'inclusion de la commune de Massay dans le cadre de la fusion de la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry et de la communauté de communes des Villages de la Forêt.

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation doivent être rejetées sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir articulées en défense par le préfet.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme réclamée par la commune de Quincy et la communauté de communes Cœur de Berry au titre des frais de justice.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Quincy, à la communauté de communes Cœur de Berry et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au préfet du Cher et à la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry et Villages de la Forêt.

Délibéré après l'audience du 2 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rouault-Chalier, présidente,
M. Viéville, premier conseiller,
M. Nehring, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 décembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Sébastien VIEVILLE

Patricia ROUAULT-CHALIER

La greffière,

Agnès BRAUD

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en ce qui la 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 de la présente décision.