

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N°1601414, 1601415

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINT-
GERMAIN BOUCLES DE SEINE
COMMUNE DE CARRIERES SUR SEINE et autres

Mme Anne Bartnicki
Rapporteur

Mme Juliette Amar-Cid
Rapporteur public

Audience du 5 avril 2018
Lecture du 19 avril 2018

135-05
54-05-05
54-07-023
01-03-01-02
C+

sl
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Versailles
(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

D) Par une requête, enregistrée le 24 février 2016, la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine, représentée par la SELAS Fidal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté des préfets des Yvelines et du Val d'Oise n°2015358-0006 du 24 décembre 2015 portant fusion de la communauté d'agglomération de Saint-Germain Seine et Forêts, de la communauté d'agglomération de la Boucle de la Seine et de la communauté de communes Maisons-Mesnils étendu à la commune de Bezons ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'un vice de procédure substantiel en ce que les conseillers communautaires et communaux membres de la nouvelle communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine n'ont pas été mis en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de fusion-extension en l'absence de toute information préalable quant aux

incidences de cette fusion sur les compétences susceptibles d'être transférées et sur les modalités de répartition des sièges au sein du futur conseil communautaire ainsi que quant aux impacts de la dissolution de la communauté d'agglomération Argenteuil-Bezons sur le futur établissement issue de la fusion ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il fixe un périmètre qui, d'une part, ne prend pas en compte la cohérence des périmètres et des compétences des groupements existants conformément au I de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, ne répond pas aux objectifs d'amélioration de la cohérence spatiale et d'accroissement de la solidarité financière fixés au III de ce même article ;

- il est illégal en ce qu'il prévoit des modalités de répartition des sièges au sein du nouveau conseil communautaire emportant l'éviction de certains conseillers communautaires élus au suffrage universel direct en violation des principes constitutionnels de sincérité du scrutin et d'égalité entre les conseillers communautaires.

Une mise en demeure de conclure, assortie de l'indication de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et indiquant que l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par les articles R. 613-1 et R. 613-2 du code de justice administrative, a été adressée le 30 juin 2016 au préfet des Yvelines et au préfet du Val-d'Oise et les autres parties en ont été informées, en application de l'article R. 612-3 du même code.

Les préfets des Yvelines et du Val-d'Oise n'ayant pas produit de mémoire en défense, la clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 26 octobre 2017 en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Par courrier du 13 février 2018, les préfets des Yvelines et du Val-d'Oise ont été invités à produire, dans le délai de 8 jours, le procès verbal de la commission régionale de coopération intercommunale du 10 juillet 2015 visé dans l'arrêté attaqué du 24 décembre 2015 ainsi que, le cas échéant, le justificatif de la publication ou de la notification à la communauté d'agglomération requérante de l'avis rendu par cette commission. Les éléments de réponse fournis par le préfet des Yvelines le 20 février 2018 ont été communiqués aux parties en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, ayant pour effet de ne rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne la pièce communiquée dont il a été demandé la production.

Les parties ont été invitées, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, par lettre du 13 février 2018, à :

- indiquer au tribunal si l'effet rétroactif d'une annulation éventuelle de l'arrêté attaqué est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produit 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.

- présenter leurs observations, dans l'hypothèse d'une annulation contentieuse, sur les délais nécessaires à la mise en œuvre de dispositions nécessaires à prendre à la suite de l'annulation.

Par un mémoire, enregistré le 21 février 2018, la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine a présenté ses observations en réponse à la lettre du 13 février 2018 et indiqué que :

- une annulation rétroactive de l'arrêté du 24 décembre 2015 aura des conséquences importantes sur les conditions juridiques et financières d'exercice des différentes missions assurées par la communauté d'agglomération depuis sa création et contraindra la commune de Bezons à exercer elle-même les compétences prises en charge jusqu'à lors par la communauté ;

- afin de permettre aux communes membres d'organiser la continuité des services et compétences jusqu'alors pris en charge par la communauté d'agglomération et de mettre en œuvre les dispositions nécessaires, il paraît opportun de différer d'un an l'annulation de l'arrêté du 24 décembre 2015.

Par un mémoire, enregistré le 1^{er} mars 2018, le préfet des Yvelines a présenté ses observations en réponse à la lettre du 13 février 2018 et indiqué que :

- une annulation rétroactive de l'arrêté du 24 décembre 2015 aurait des conséquences négatives très significatives pour l'intérêt général du territoire, en particulier pour la continuité du service public ;

- les délais nécessaires à la mise en œuvre des dispositions seraient a minima d'un an et la date d'effet de l'annulation ne pourrait intervenir en matière fiscale qu'au 1^{er} janvier 2020.

Par avis du 15 février 2018, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que la décision attaquée trouve son fondement légal dans les dispositions du V de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 47 qui peuvent être substituées à celles du III du même article.

Par un mémoire, enregistré le 21 février 2018, la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine a présenté ses observations au moyen d'ordre public soulevé.

Des mémoires présentés par le préfet des Yvelines ont été enregistrés le 28 février 2018, postérieurement à la clôture d'instruction.

II) Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 et 26 février 2016, la commune de Carrières-sur-Seine, la commune de Sartrouville, la commune du Vésinet, la commune de Chatou, la commune de Houilles, la commune de Croissy-sur-Seine et la commune de Montesson demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté des préfets des Yvelines et du Val d'Oise n°2015358-0006 du 24 décembre 2015 portant fusion de la communauté d'agglomération de Saint-Germain Seine et Forêts, de la communauté d'agglomération de la Boucle de la Seine et de la communauté de communes Maisons-Mesnils étendu à la commune de Bezons ;

2°) de saisir le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est illégal du fait de l'illégalité de l'arrêté du 4 mars 2015 par lequel le préfet de région d'Ile-de-France a adopté le schéma régional de coopération intercommunale ;

- il méconnaît les obligations et orientations définies aux I, II, et III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il aurait dû être fait usage de la possibilité de dérogation au seuil géographique de 200 000 habitants prévue au VII du même article ;

- il est contraire à l'intérêt général dès lors qu'il est intervenu en dépit de l'opposition légitime de l'ensemble des communes concernées, notamment en l'absence de cohérence territoriale et d'analyses préparatoires suffisantes ;

- il est entaché d'erreur de droit dès lors qu'il procède à la création d'un nouvel établissement intercommunal dont la composition arrêtée par le préfet par arrêté du 22 décembre 2015 mettant fin avant leur terme aux mandats de plusieurs conseillers communautaires élus au suffrage universel direct, en méconnaissance du principe d'irrévocabilité avant leur terme des mandats électifs, et de sincérité du scrutin tel que protégé par l'article 3 de la Constitution et l'article 3 du premier protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

- les alinéas 8 à 10 des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM méconnaissent le principe de libre administration énoncé aux articles 72 et 72-2 de la Constitution et les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques telles qu'elles résultent du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, et du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques garanti par les articles 6 et 13 de cette même déclaration ;

- les paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles méconnaissent les principes d'irrévocabilité avant leur terme des mandats électifs, de sincérité, de clarté et de loyauté du scrutin qui découlent de l'article 3 de la Constitution, et le principe d'égalité devant la loi qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2016, le préfet des Yvelines conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les communes requérantes ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée au préfet du Val-d'Oise pour lequel il n'a pas été produit de mémoire en défense.

Par ordonnance du 27 octobre 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 27 novembre 2017.

Par avis du 16 février 2018, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation en cas de jonction de cette requête avec la requête 1601414 et dans l'hypothèse où il y serait fait droit aux conclusions aux mêmes fins.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- le code de justice administrative.

Vu l'ordonnance en date du 27 octobre 2017 par laquelle le président de la première chambre du Tribunal administratif de Versailles a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la

question prioritaire de constitutionnalité posée par les communes requérantes dans l'instance n°1601415.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bartnicki,
- les conclusions de Mme Amar-Cid, rapporteur public,
- et les observations de Me Fontaine, représentant la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine, de M. Nicolaï et de Mme Grupeli, représentant le préfet des Yvelines et de Me Baraduc, représentant la commune de Carrières-sur-Seine, la commune de Sartrouville, la commune du Vésinet, la commune de Chatou, la commune de Houilles, la commune de Croissy-sur-Seine et la commune de Montesson.

1. Considérant que les instances n°1601414 et 1601415 portent sur le même arrêté ; qu'il y a lieu, par suite, de les joindre et de statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que par un arrêté en date du 4 mars 2015, le préfet de région d'Ile-de-France a, en application du I de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, adopté le schéma régional de coopération intercommunale de la région Ile-de-France, lequel prévoyait notamment la fusion de la communauté d'agglomération Saint-Germain Seine et Forêts avec la communauté d'agglomération de la Boucle de la Seine, la communauté de communes Maisons-Mesnil, étendue à la commune de Bezons ; que par arrêté du 21 mai 2015, les préfets des Yvelines et du Val-d'Oise ont, en application de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, adopté un projet de périmètre portant fusion de la communauté d'agglomération de Saint-Germain Seine et Forêts, de la communauté d'agglomération de la Boucle de la Seine et de la communauté de communes Maisons-Mesnils étendu à la commune de Bezons ; qu'à défaut d'accord des conseils municipaux concernés dans les conditions de majorité requises par la loi, les préfets des Yvelines et du Val-d'Oise ont saisi la commission régionale de coopération intercommunale, laquelle a émis un avis favorable au projet le 10 juillet 2015 ; que par arrêté du 24 décembre 2015, les préfets des Yvelines et du Val-d'Oise ont autorisé cette fusion, à compter du 1^{er} janvier 2016, donnant lieu à la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre portant le nom de « communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine » ; que par les présentes requêtes, la communauté d'agglomération ainsi que sept communes membres demandent l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la requête n°1601414 :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : « (...) **III.** — Dès la publication du schéma régional de coopération intercommunale, les représentants de l'Etat dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines définissent par arrêté, avant le 1^{er} octobre 2015, pour la mise en œuvre du schéma, tout projet de périmètre portant création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils peuvent également définir un projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, sous réserve du respect des obligations mentionnées aux I, II, VI et VII de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et de la prise en compte des orientations définies au III du même article. Lorsqu'elle est saisie pour avis, en application du deuxième alinéa du présent III, la commission régionale

de la coopération intercommunale dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article. L'arrêté de projet définit la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale dont la création est envisagée, dresse la liste des communes intéressées et détermine le nom et le siège de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A compter de la notification de cet arrêté au maire de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés, après accord des conseils municipaux concernés. Cet accord doit être 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. A défaut d'accord des conseils municipaux et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, les représentants de l'Etat dans les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, créer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission régionale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Les nouvelles propositions de modification du périmètre, adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article, sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté des représentants de l'Etat dans les départements concernés. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés avant le 31 décembre 2015. L'arrêté de création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres. L'arrêté peut également porter, en cas d'accord des conseils municipaux des communes dans les conditions prévues au sixième alinéa du présent III, sur les compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans le respect des dispositions propres à sa catégorie. A défaut d'accord sur les compétences, les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent d'un délai de six mois à compter de sa création pour se doter des compétences requises, dans le respect des dispositions propres à sa catégorie. Si les communes ne se sont pas mises en conformité avec ces dispositions dans ce délai, le nouvel établissement public exerce l'intégralité des compétences prévues par lesdites dispositions. (...) V. — Dès la publication du schéma régional de coopération intercommunale, les représentants de l'Etat dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines proposent par arrêté, avant le 1^{er} octobre 2015, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale, dont l'un au moins est à fiscalité propre. Ils peuvent également proposer un projet de périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, sous réserve du respect des obligations mentionnées aux I, II, VI et VII de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et de la prise en compte des orientations définies au III du même article, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale. Lorsqu'elle est saisie pour avis, en application du deuxième alinéa du présent V, la commission régionale de la coopération intercommunale dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

L'arrêté intègre les propositions de modification de périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article. Un arrêté de projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale appelés à fusionner. Le périmètre peut, en outre, comprendre des communes appartenant ou non à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cet arrêté est notifié par le représentant de l'Etat dans le département au président de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressé afin de recueillir l'avis de chaque organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. A compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les conseils municipaux disposent d'un délai d'un mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La fusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés, après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux concernés, 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. A défaut d'accord des conseils municipaux concernés et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, les représentants de l'Etat dans les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, fusionner les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission régionale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté des représentants de l'Etat dans les départements concernés. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La fusion est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés avant le 31 décembre 2015. L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre du nouvel établissement. L'arrêté fixe le nom et le siège du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que ses compétences. Celui-ci exerce l'intégralité des compétences dont sont dotés les établissements publics de coopération intercommunale qui fusionnent, sur l'ensemble de son périmètre.(...) » ;

4. Considérant qu'il est constant que l'arrêté litigieux ne portait pas création d'un nouvel EPCI mais fusion d'EPCI ; que, par suite, le préfet ne pouvait légalement prendre la décision critiquée en se fondant sur le III de l'article 11 précité ;

5. Considérant, toutefois, que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci

peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point ;

6. Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée, portant fusion d'EPCI, trouve son fondement légal dans les dispositions du V de l'article 11 précité qui peuvent être substituées à celles du 2° du même article ;

7. Considérant que l'arrêté attaqué vise les dispositions sur lesquelles il se fonde et les principales étapes ayant précédé son édicton ; que toutefois, en se bornant à affirmer que la fusion-extension autorisée par l'arrêté litigieux respecte les objectifs de la loi du 27 janvier 2014 et les obligations et orientations définies à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, les préfets des Yvelines et du Val d'Oise n'ont pas mis la communauté d'agglomération requérante en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles ils ont décidé de prononcer la fusion des trois établissements publics en cause étendue à la commune de Bezons en passant outre l'absence d'accord des conseils municipaux concernés ; que la simple mention relative à l'obtention de la majorité requise sans autre précision et alors même que l'ensemble des établissements et communes concernés avaient émis un avis défavorable au projet de périmètre fixé par arrêté du 21 mai 2015 ne saurait être regardée comme révélant une volonté d'appropriation de l'avis purement consultatif de la commission régionale de coopération intercommunale du 10 juillet 2015 visé par l'arrêté attaqué ; que, par suite, l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ; que, dès lors, la commune d'agglomération requérante est fondée à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

En ce qui concerne la requête n°1601415 :

8. Considérant que le juge de l'excès de pouvoir ne peut, en principe, déduire d'une décision juridictionnelle rendue par lui-même ou par une autre juridiction qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable ; qu'il en va toutefois différemment lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il joint les requêtes pour statuer par une même décision, en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations ; que dans cette hypothèse, toutes les parties concernées seront, en cas d'exercice d'une voie de recours, mises en cause et celle à laquelle un non-lieu a été opposé, mise à même de former, si elle le souhaite, un recours incident contre cette partie du dispositif du jugement ;

9. Considérant qu'il résulte de l'annulation de l'arrêté du 24 décembre 2015 au point 7 que les conclusions présentées par la commune de Carrières-sur-Seine et autres tendant à l'annulation du même arrêté ont perdu leur objet ; qu'il n'y a donc plus lieu d'y statuer ;

Sur la modulation dans le temps des effets de l'annulation de l'arrêté du 24 décembre 2015 :

10. 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 ;

11. Considérant qu'en l'espèce l'annulation rétroactive de l'arrêté litigieux priverait de base légale la totalité des décisions prises par la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine depuis sa création ; qu'ainsi, une annulation rétroactive de cet arrêté aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives au regard de la nature du motif d'annulation retenu et alors qu'aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation prononcée ; que compte tenu du caractère manifestement excessif de telles conséquences, il y a lieu de ne prononcer l'annulation de l'arrêté litigieux du 24 décembre 2015 qu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de notification de la présente décision aux parties, un tel délai étant nécessaire pour permettre aux communes membres d'organiser la continuité des services et compétences jusqu'alors pris en charge par la communauté ainsi qu'il résulte du supplément d'instruction auquel il a été procédé, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1500 euros au titre des frais exposés par la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine et non compris dans les dépens et la même somme, au même titre, au profit de la commune de Carrières-sur-Seine, la commune de Sartrouville, la commune du Vésinet, la commune de Chatou, la commune de Houilles, la commune de Croissy-sur-Seine et la commune de Montesson ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté attaqué des préfets des Yvelines et du Val d'Oise n°2015358-0006 du 24 décembre 2015 est annulé.

Article 2 : L'annulation prononcée par l'article 1^{er} du présent jugement prendra effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de sa notification aux parties, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre des actes pris sur le fondement des dispositions annulées.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n°1601415.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine, et la somme de 1 500 euros à la commune de Carrières-sur-Seine, la commune de Sartrouville, la commune du Vésinet, la commune de Chatou, la commune de

Houilles, la commune de Croissy-sur-Seine et la commune de Montesson au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine, à la commune de Carrières-sur-Seine, à la commune de Sartrouville, à la commune du Vésinet, à la commune de Chatou, à la commune de Houilles, à la commune de Croissy-sur-Seine, à la commune de Montesson, au ministre de l'Etat, ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Yvelines et au préfet du Val d'Oise.

Délibéré après l'audience du 5 avril 2018, à laquelle siégeaient :

M. Delage, président,
Mme Bartnicki, premier conseiller,
M. Crandal, premier conseiller.

Lu en audience publique le 19 avril 2018.

Le rapporteur,

signé

A. Bartnicki

Le président,

signé

Ph. Delage

Le greffier,

signé

S. Lacascade

La République mande et ordonne au ministre de l'Etat, 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 de la présente décision.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES****N°1601415**
_____COMMUNE DE CARRIERES SUR SEINE et autres
_____Ordonnance du 27 octobre 2017
_____**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**
sl**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**Le président de la 1^{ère} chambre,

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire, enregistré le 26 février 2016, la commune de Carrières-sur-Seine, la commune de Sartrouville, la commune du Vésinet, la commune de Chatou, la commune de Houilles, la commune de Croissy-sur-Seine et la commune de Montesson demandent au tribunal administratif, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur requête tendant à l'annulation de l'arrêté n°2015358-0006 du 24 décembre 2015 pris conjointement par le préfet des Yvelines et le préfet du Val d'Oise portant fusion de la Communauté d'Agglomération de Saint-Germain Seine et Forêts avec la Communauté d'Agglomération de la Boucle de la Seine et la Communauté de Communes Maisons-Mesnil étendue à la commune de Bezons, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Elles soutiennent que :

- cette disposition est applicable au litige ;
- elle n'a pas été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel ;
- la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux ;
- les alinéas 8 à 10 des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM méconnaissent le principe de libre administration énoncé aux articles 72 et 72-2 de la Constitution et les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques telles qu'elles résultent du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, et du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques garanti par les articles 6 et 13 de cette même déclaration ;
- les paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles méconnaissent les principes d'irrévocabilité avant leur terme des mandats électifs, de sincérité, de clarté et de loyauté du scrutin qui découlent de l'article 3 de la Constitution, et le principe d'égalité devant la loi qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2016, le préfet des Yvelines conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conditions posées par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et en particulier :

- l'arrêté attaqué ne se fonde pas sur le VI de l'article 11 de la loi MAPTAM, qui porte sur les modalités de composition des conseils communautaires et non sur la création de l'EPCI proprement dite ; ainsi les dispositions contestées par la seconde QPC à laquelle il est fait référence, relatives aux modalités de répartition des sièges au sein du futur conseil, ne sont pas applicables au litige ;

- concernant la conformité des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi MAPTAM à l'égard du principe de libre administration des collectivités territoriales, les dispositions du paragraphe V, le paragraphe IV relevant de la même procédure, ont d'ores et déjà fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée par les communes d'Arnouville et Garges-lès-Gonesse (QPC n°395359) et le Conseil d'Etat a jugé que la disposition en question ne portait pas atteinte au principe de libre administration, que la question n'était ni nouvelle, ni sérieuse, et qu'il n'y avait pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel (CE. 15 février 2016, commune d'Arnouville commune de Garges-lès-Gonesse, décision par laquelle le Conseil d'Etat a également écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité) ; le tribunal de céans a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil d'Etat une QPC mettant en cause la conformité de l'ensemble de l'article 11 de la loi MAPTAM vis-à-vis de l'article 72 de la Constitution (ordonnance n°1508478 du 23 février 2016) ; concernant la conformité des paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi MAPTAM, ces dispositions ont également et explicitement été jugées comme ne portant pas atteinte au principe d'irrévocabilité des mandats électifs, de sincérité, de clarté et de loyauté des scrutins (décision du Conseil d'Etat du 10 février 2016, commune de Combs-la-Ville et autres) ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- le code de justice administrative.

1. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux ; que le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de*

moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...) » ;

Sur les dispositions du VI de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 :

2. Considérant que la commune de Carrières-sur-Seine et autres soutiennent que le paragraphe VI de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles méconnaissent les principes d'irrévocabilité avant leur terme des mandats électifs, de sincérité, de clarté et de loyauté du scrutin qui découlent de l'article 3 de la Constitution, et le principe d'égalité devant la loi qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

3. Considérant qu'aux termes du VI de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : *« Si, avant la publication de l'arrêté portant création, extension ou fusion d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en application des III à V du présent article, le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public n'ont pas été fixés, les conseils municipaux des communes intéressées disposent, à compter de la date de publication de l'arrêté, d'un délai de trois mois pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant, sans que cette délibération puisse être prise après le 15 décembre 2015. /Le représentant de l'Etat dans la région constate la composition de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixée selon les modalités prévues au premier alinéa du présent VI. A défaut de délibération des conseils municipaux dans le délai prévu au même alinéa, la composition de l'organe délibérant est arrêtée par le représentant de l'Etat dans la région, selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. »* ; que le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération « Saint-Germain Boucles de Seine » à compter du 1^{er} janvier 2016 ont été fixées par arrêté N° 2015356-0022 du 22 décembre 2015, qui n'est pas l'acte attaqué dans la présente instance ; que, par suite, les dispositions précitées du VI de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, relatives à la composition de l'organe délibérant, sont inapplicables au présent litige relatif à la constitution de la communauté d'agglomération en cause ;

Sur les dispositions des IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 :

4. Considérant qu'aux termes du IV de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : *« (...) A défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, les représentants de l'Etat dans les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, modifier le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission régionale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté des*

représentants de l'Etat dans les départements concernés. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La modification de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés avant le 31 décembre 2015. L'arrêté de modification de périmètre emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres. » ; qu'aux termes du V de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : « (...) A défaut d'accord des conseils municipaux concernés et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, les représentants de l'Etat dans les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, fusionner les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission régionale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté des représentants de l'Etat dans les départements concernés. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La fusion est prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés avant le 31 décembre 2015. L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre du nouvel établissement. » ;

5. Considérant, en premier lieu, que la commune de Carrières-sur-Seine et autres soutiennent que les paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles méconnaissent les principes d'irrévocabilité avant leur terme des mandats électifs, de sincérité, de clarté et de loyauté du scrutin qui découlent de l'article 3 de la Constitution, et le principe d'égalité devant la loi qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que, toutefois, ces dispositions n'ont pas pour objet de fixer le nombre ou la répartition, entre communes, des sièges attribués au sein de l'organe délibérant du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion, ni de régir les conditions dans lesquelles les mandats des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prennent fin ; que, dès lors, les communes requérantes ne sauraient soutenir que ces dispositions portent atteinte aux principes ainsi invoqués ;

6. Considérant, en second lieu, que les communes requérantes soutiennent que les alinéas 8 à 10 des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM méconnaissent le principe de libre administration énoncé aux articles 72 et 72-2 de la Constitution et les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques telles qu'elle résultent du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, et le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques garanti par les articles 6 et 13 de cette même déclaration ;

7. Considérant, d'une part, que pour soutenir que les alinéas 8 à 10 des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM méconnaissent le principe de libre administration énoncé aux articles 72 et 72-2 de la Constitution, les requérantes font valoir que ces dispositions donnent pouvoir au préfet d'imposer une fusion-extension d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en dépit du refus de l'opposition unanime des communes comprises dans le périmètre du futur établissement ; qu'elles soutiennent que si l'intérêt général peut justifier la constitution d'un EPCI en dépit du désaccord de quelques communes, tel ne peut être le cas lorsque l'opposition au projet est unanime ;

8. Considérant que les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics ; que, toutefois, en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsqu'elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser la rationalisation de la carte de l'intercommunalité ; qu'en particulier, d'une part, la procédure prévue au huitième alinéa du paragraphe V de l'article 11, qui permet au préfet de passer outre l'opposition des communes, n'est applicable que jusqu'au 1^{er} décembre 2015 et que, d'autre part, la fixation à un mois du délai accordé aux communes pour se prononcer sur le projet d'arrêté de périmètre a pour objet de permettre l'achèvement de la nouvelle carte de l'intercommunalité, dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, de façon concomitante à la création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 ; qu'enfin, tout maire qui en fait la demande est entendu par la commission régionale de la coopération intercommunale ; qu'ainsi, le législateur a pu, dans le but d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité, apporter ces limitations à la libre administration des communes ; que, dans ces conditions, les communes requérantes ne sauraient soutenir que ces dispositions méconnaissent la libre administration des collectivités territoriales et le principe d'égalité devant la loi ;

9. Considérant, d'autre part, que pour soutenir que les alinéas 8 à 10 des paragraphes IV et V de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 méconnaissent les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques telles qu'elle résultent du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 et du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques garanti par les articles 6 et 13 de la même Déclaration, la commune de Carrières-sur-Seine et autres se prévalent de ce que ces dispositions ne se prononcent pas sur les conséquences financières de la constitution du futur établissement ; qu'une telle circonstance ne saurait être de nature à démontrer l'inconstitutionnalité alléguée ; qu'elles font encore valoir que les dispositions contestées peuvent conduire à imposer à des communes d'intégrer un EPCI susceptible de mettre en péril leur équilibre financier, alors que les délais fixés pour rationaliser l'intercommunalité ne permettraient pas de réaliser les analyses économiques et financières indispensables au respect des biens des communes appelées à devenir membres du nouvel établissement ; que, toutefois, ces dispositions, ainsi que le relèvent d'ailleurs les requérantes elles-mêmes, n'emportent en elles-mêmes aucun traitement particulier quant aux conditions financières de la constitution de l'établissement ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la question soulevée ne présente pas un caractère sérieux ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que les paragraphes IV, V et VI de l'article 11 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par les communes de Carrières-sur-Seine et autres.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Carrières-sur-Seine, à la commune de Sartrouville, à la commune du Vésinet, à la commune de Chatou, à la commune de Houilles, à la commune de Croissy-sur-Seine, à la commune de Montesson, au préfet des Yvelines et au préfet du Val d'Oise.

Copie en sera adressée pour information au ministre de la cohésion des territoires.

Fait à Versailles, le 27 octobre 2017.

Le président de la 1^{ère} chambre,

signé

Ph. Delage

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 de la présente décision.