

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N^{os} 1601509,1601669

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU
PAYS DUNOIS ET COMMUNE DE
DUN-LE-PALESTEL ET AUTRES

M. Renaud Nury
Rapporteur

M. Jean-Michel Debrion
Rapporteur public

Audience du 4 juillet 2019
Lecture du 12 juillet 2019

135-05-01-05
C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Limoges
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête n°1601509 et des mémoires, enregistrés le 15 novembre 2016, le 17 décembre 2016 et le 22 juin 2018, la communauté de communes du Pays Dunois, représentée par Me Vivien Guillon, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Creuse du 2 novembre 2016 portant création à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion des communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg et dissolution de ces trois communautés de communes ;

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

Elle soutient que :

* en ce qui concerne la légalité externe :

- l'arrêté attaqué est dépourvu de motivation en méconnaissance des dispositions de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, alors que le préfet de la Creuse était tenu de motiver sa décision de passer outre les avis défavorables de la majorité des communes concernées ; il ne contient aucune motivation relative au bien-fondé de la fusion ; la motivation par référence à un document peut être admise seulement si ce document de référence ne renvoie pas à son tour pour sa motivation à un

troisième document, ce qui serait contraire à l'obligation particulière de motivation pesant sur le préfet dès lors qu'il va à l'encontre de l'expression de la démocratie locale ;

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé dans son contenu en ce que la pertinence du périmètre du Pays Nord Ouest Creusois, avec lequel se confondraient les limites du nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), n'est pas justifiée ; sa cohérence n'apparaît pas dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui ne précise pas le contenu du contrat que le syndicat mixte de ce Pays, qui n'est pas une collectivité territoriale et est dénué de contact avec la population locale, aurait conclu avec l'Etat ; les considérations de fait contenues dans le SDCI et tenant à la taille critique que les intercommunalités creusoises devraient atteindre, ne motivent de manière générale que la rationalisation de la carte de l'intercommunalité dans le département de la Creuse et non la nécessité de créer une nouvelle intercommunalité issue de la fusion de communautés de commune du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg ; en outre, depuis la fusion litigieuse, les principes motivant le SDCI sont en échec : l'évolution des dépenses depuis la création du nouvel EPCI fait obstacle à la mise en place de tout projet structurant, la fusion n'a pas eu pour effet une mutualisation des ressources mais, à l'inverse, d'augmenter considérablement le nombre d'agents territoriaux, aucun transfert de compétences n'ayant pour le moment été organisé, et elle n'a pas permis de répondre à davantage d'appels à projets qu'auparavant pour la seule communauté de communes du Pays Dunois ;

- cet arrêté est intervenu au terme d'une procédure irrégulière de consultation des intercommunalités et des communes concernées ; rien n'indique que les trois présidents des communautés de communes du pays dunois, du pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg et que les quarante-trois maires des communes membres de ces intercommunalités, en particulier le maire de Fursac, se soient vu notifier un arrêté portant projet de modification de périmètre, ni même le projet de SDCI ; les avis de réception produits par le préfet sont illisibles et comportent des mentions rajoutées au cas par cas sur les bordereaux pour les besoins de la cause, qui ne permettent pas de s'assurer que ces documents correspondant aux notifications évoquées ; il n'est pas démontré que les procédures de consultations des communes et intercommunalités concernées avaient été achevées à la date de l'arrêté litigieux, compte tenu notamment de l'absence de notification des arrêtés de projet de périmètre aux présidents d'intercommunalités et aux maires concernés ;

- cet arrêté est intervenu au terme d'une procédure irrégulière de consultation de la commission départementale de coopération intercommunale le 19 septembre 2016 ; la commission elle-même était irrégulièrement composée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales ; les membres de cette instance n'ont pas été convoqués au moins cinq jours avant la réunion de la commission, en application des dispositions de l'article R. 5211-36 du code général des collectivités territoriales et les courriers datés du 29 août 2016 produits en justification par le préfet, d'une part, n'ont pas tous été adressés au domicile des membres de la CDCI, ce qui est le cas pour 26 d'entre eux, d'autre part, ne permettent pas, à défaut d'avoir été envoyés en recommandé avec accusé de réception, d'établir le respect du délai de cinq jours et, de troisième part, ne mentionnent pas qu'ils auraient été accompagnés de l'ordre du jour ou d'un rapport explicatif ; la publicité de cette séance, prévue par l'article R. 5211-40 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été assurée, dès lors que la séance s'est tenue à huis clos sans décision de la commission en ce sens, le procès-verbal de la séance faisant simplement mention de ce que les élus acceptent le huis clos sans préciser les modalités selon lesquelles le huis clos a été décidé ni s'il a été décidé à la majorité absolue ; rien n'indique que la fusion des communautés de commune du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg, qui ne figurait pas dans le projet initial, aurait été adoptée à la majorité des deux tiers prévue par les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales auxquelles renvoie l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;

* en ce qui concerne la légalité interne :

- l'arrêté litigieux méconnaît le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques au détriment des citoyens résidant sur le territoire de la communauté de communes du Pays dunois ; en effet les citoyens de la communauté d'agglomération du grand Guéret et ceux de la communauté de communes des Portes de la Creuse en Marche se sont également opposés à une fusion et contrairement à ceux du Pays dunois ils ont été entendus ; il n'est pas justifié de cette différence de traitement entre ces communautés de communes pourtant placées dans une situation identique au regard de l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité ;

- cet arrêté méconnaît le principe d'égalité entre collectivités territoriales ; l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité aurait pourtant dû s'appliquer de la même manière pour les intercommunalités placées dans une situation identique ;

- cet arrêté méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales et les dispositions de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; le préfet a commis une erreur d'appréciation au regard de ces dispositions et porté à la libre administration de la communauté de communes du Pays Dunois une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité ;

- le préfet a commis une erreur de droit quant à la portée de l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale et quant à sa propre compétence ; en effet, la fusion des trois communautés de communes était inscrite au schéma départemental de coopération intercommunale adopté le 30 mars 2016, en sorte que l'avis requis de la commission départementale de coopération intercommunale était un avis simple ; le préfet a commis une erreur de droit en s'estimant lié par l'avis de cette commission et en se prévalant des dispositions de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 qui prévoient que seuls les amendements visant à modifier le périmètre d'un nouvel EPCI issu d'une fusion s'imposent au préfet et non, comme en l'espèce, les amendements rejetant toute fusion ;

- la remise en cause de la décision attaquée n'aurait pas de conséquences préjudiciables pour le territoire, dès lors que la fusion a entraîné des conséquences contraires à l'esprit de la loi.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 mai 2018 et le 5 juillet 2018, le préfet de la Creuse conclut au rejet de la requête de la communauté de communes du Pays dunois.

Il soutient que les moyens soulevés par la communauté de communes du Pays Dunois ne sont pas fondés.

Les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de l'arrêté du préfet de la Creuse du 2 novembre 2016 portant création à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion des communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg.

Par un mémoire, enregistré le 24 juin 2019, la communauté de communes requérante expose qu'une annulation rétroactive emporterait des conséquences manifestement excessives compte tenu des effets que la décision attaquée a produits et propose un effet différé de l'annulation à la date du 1^{er} octobre 2019.

Par des mémoires, enregistrés le 25 juin 2019 et le 28 juin 2019, la préfète de la Creuse expose qu'une annulation rétroactive emporterait des conséquences manifestement excessives compte tenu des effets que la décision attaquée a produits et propose un effet différé de l'annulation d'une année au moins à compter de la notification du jugement.

II – Par une requête n°1601699 et des mémoires, enregistrés le 18 décembre 2016 et le 22 juin 2018, les communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard, représentées par Me Vivien Guillon, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Creuse du 2 novembre 2016 portant création à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion des communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg et dissolution de ces trois communautés de communes ;

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

Elles soutiennent que :

* en ce qui concerne la légalité externe :

- l'arrêté attaqué est dépourvu de motivation en méconnaissance des dispositions de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République alors que le préfet de la Creuse était tenu de motiver sa décision de passer outre les avis défavorables de la majorité des communes concernées ; il ne contient aucune motivation relative au bien-fondé de la fusion ; la motivation par référence à un document peut être admise seulement si ce document de référence ne renvoie pas à son tour pour sa motivation à un troisième document, ce qui serait contraire à l'obligation particulière de motivation pesant sur le préfet dès lors qu'il va à l'encontre de l'expression de la démocratie locale ;

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé dans son contenu en ce que la pertinence du périmètre du Pays Nord Ouest Creusois, avec lequel se confondraient les limites du nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), n'est pas justifiée ; sa cohérence n'apparaît pas dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui ne précise pas le contenu du contrat que le syndicat mixte de ce Pays, qui n'est pas une collectivité territoriale et est dénué de contact avec la population locale, aurait conclu avec l'Etat ; les considérations de fait contenues dans le SDCI et tenant à la taille critique que les intercommunalités creusoises devraient atteindre, ne motivent de manière générale que la rationalisation de la carte de l'intercommunalité dans le département de la Creuse et non la nécessité de créer une nouvelle intercommunalité issue de la fusion de communautés de commune du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg ; en outre, depuis la fusion litigieuse, les principes motivant le SDCI sont en échec : l'évolution des dépenses depuis la création du nouvel EPCI fait obstacle à la mise en place de tout projet structurant, la fusion n'a pour effet une mutualisation des ressources mais à l'inverse d'augmenter considérablement le nombre d'agents territoriaux, aucun transfert de compétences n'ayant pour le moment été organisé, et elle n'a pas permis de répondre à davantage d'appels à projets qu'auparavant pour la seule communauté de communes du Pays Dunois ;

- cet arrêté est intervenu au terme d'une procédure irrégulière de consultation des intercommunalités et des communes concernées ; rien n'indique que les trois présidents des communautés de communes du pays dunois, du pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg et que les quarante-trois maires des communes membres de ces intercommunalités, en particulier le maire de Fursac, se soient vu notifier un arrêté portant projet de modification de périmètre (M1) ni même le projet de SDCI ; les avis de réception produits par le préfet sont illisibles et comportent des mentions rajoutées au cas par cas sur les bordereaux pour les besoins de la cause, qui ne permettent pas de s'assurer que ces documents correspondant aux notifications évoquées ; il n'est pas démontré que les procédures de consultations des communes et intercommunalités concernées avaient été achevées à la date de l'arrêté litigieux, compte tenu notamment de l'absence de notification des arrêtés de projet de périmètre aux présidents d'intercommunalités et aux maires concernés ;

- cet arrêté est intervenu au terme d'une procédure irrégulière de consultation de la commission départementale de coopération intercommunale le 19 septembre 2016 ; la commission elle-même était irrégulièrement composée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales ; les membres de cette instance n'ont pas été convoqués au moins cinq jours avant la réunion de la commission, en application des dispositions de l'article R. 5211-36 du code général des collectivités territoriales et les courriers datés du 29 août 2016 produits en justification par le préfet, d'une part, n'ont pas tous été adressés au domicile des membres de la CDCI, ce qui est le cas pour 26 d'entre eux, d'autre part, ne permettent pas, à défaut d'avoir été envoyés en recommandé avec accusé de réception, d'établir le respect du délai de cinq jours et, de troisième part, ne mentionnent pas qu'ils auraient été accompagnés de l'ordre du jour ou d'un rapport explicatif ; la publicité de cette séance, prévue par l'article R. 5211-40 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été assurée, dès lors que la séance s'est tenue à huis clos sans décision de la commission en ce sens, le procès-verbal de la séance faisant simplement mention de ce que les élus acceptent le huis clos sans préciser les modalités selon lesquelles le huis clos a été décidé ni s'il a été décidé à la majorité absolue ; rien n'indique que la fusion des communautés de commune du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg, qui ne figurait pas dans le projet initial, aurait été adoptée à la majorité des deux tiers prévue par les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales auxquelles renvoie l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015

* en ce qui concerne la légalité interne :

- l'arrêté litigieux méconnaît le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques au détriment des citoyens résidant sur le territoire de la communauté de communes du Pays dunois ; en effet les citoyens de la communauté d'agglomération du grand Guéret et ceux de la communauté de communes des Portes de la Creuse en Marche se sont également opposés à une fusion et contrairement à ceux du Pays dunois ils ont été entendus ; il n'est pas justifié de cette différence de traitement entre ces communautés de communes pourtant placées dans une situation identique au regard de l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité ;

- cet arrêté méconnaît le principe d'égalité entre collectivités territoriales ; l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité aurait pourtant dû s'appliquer de la même manière pour les intercommunalités placées dans une situation identique ;

- cet arrêté méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales et les dispositions de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; le préfet a commis une erreur d'appréciation au regard de ces dispositions et porté à la libre administration de la communauté de communes du Pays Dunois une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de rationalisation de la carte de l'intercommunalité ;

- le préfet a commis une erreur de droit quant à la portée de l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale et quant à sa propre compétence ; en effet, la fusion des trois communautés de communes était inscrite au schéma départemental de coopération intercommunale adopté le 30 mars 2016, en sorte que l'avis requis de la commission départementale de coopération intercommunale était un avis simple ; le préfet a commis une erreur de droit en s'estimant lié par l'avis de cette commission et en se prévalant des dispositions de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 qui prévoient que seuls les amendements visant à modifier le périmètre d'un nouvel EPCI issu d'une fusion s'imposent au préfet et non, comme en l'espèce, les amendements rejetant toute fusion ;

- la remise en cause de la décision attaquée n'aurait pas de conséquences préjudiciables pour le territoire, dès lors que la fusion a entraîné des conséquences contraires à l'esprit de la loi.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 mai 2018 et le 5 juillet 2018, le préfet de la Creuse conclut au rejet de la requête.

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

Les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de l'arrêté du préfet de la Creuse du 2 novembre 2016 portant création à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion des communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg.

Par un mémoire, enregistré le 24 juin 2019, les communes requérantes exposent qu'une annulation rétroactive emporterait des conséquences manifestement excessives compte tenu des effets que la décision attaquée a produits et propose un effet différé de l'annulation à la date du 1^{er} octobre 2019.

Par des mémoires, enregistrés le 25 juin 2019 et le 28 juin 2019, la préfète de la Creuse expose qu'une annulation rétroactive emporterait des conséquences manifestement excessives compte tenu des effets que la décision attaquée a produits et propose un effet différé de l'annulation d'une année au moins à compter de la notification du jugement.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°2015-911 du 7 août 2015 ;
- le code de justice administrative.

Vu l'arrêté du président du tribunal administratif de Limoges en date du 9 avril 2019 par lequel Mme Marie Béria-Guillaumie, première conseillère du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, a été nommée pour faire fonction de présidente de la 2^{ème} chambre du tribunal administratif de Limoges à compter du 29 avril 2019.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Nury,
- les conclusions de M. Debrion, rapporteur public,
- et les observations de Me Guillon, représentant la communauté de communes du Pays Dunois et les communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard, et de M. Cuvillier, représentant la préfète de la Creuse.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 30 mars 2016, le préfet de la Creuse a approuvé le schéma départemental de coopération intercommunale, lequel préconise notamment la fusion de la communauté de communes du Pays Dunois, de la communauté de communes du Pays Sostranien et de la communauté de communes de Bénévent/Grand-Bourg. Par un arrêté du 4 mai 2016, cette même autorité a fixé le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale issu de cette fusion. Après consultation pour avis des communautés de communes et des communes concernées par ce projet de fusion, et à la suite d'une réunion de la commission départementale de la coopération intercommunale tenue le 19 septembre 2016, le préfet de la Creuse, par arrêté du 2 novembre 2016, a décidé la création, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la communauté de communes « Pays Dunois, Pays Sostranien, Bénévent/Grand-Bourg », par fusion de la communauté de communes du Pays Dunois, de la communauté de communes du Pays Sostranien et de la communauté de communes de Bénévent/Grand-Bourg. Par la requête n°1601509, la communauté de communes du Pays Dunois demande l'annulation de l'arrêté du 2 novembre 2016. Par la requête n° n°1601699, les communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard, demandent l'annulation de l'arrêté du 2 novembre 2016.

Sur la jonction des instances :

2. Les requêtes n^{os} 1601509 et 1601699, présentées respectivement par la communauté de communes du Pays Dunois et par les communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard, sont relatives au même arrêté préfectoral, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, d'une part, aux termes du III l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, le schéma départemental de coopération intercommunale : « *prend en compte les orientations suivantes : / 1^o 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 (...) ».

4. D'autre part, aux termes du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République: *« Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 33 de la présente loi et jusqu'au 15 juin 2016, le représentant de l'Etat dans le département définit par arrêté, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre. (...) L'arrêté portant projet de fusion dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale appelés à fusionner, ainsi que des communes, appartenant ou non à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, incluses dans le périmètre du nouvel établissement public. / Cet arrêté est notifié par le représentant de l'Etat dans le département aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés afin de recueillir l'avis de l'organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. (...) La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. L'accord des communes 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 communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés peuvent fusionner des établissements publics de coopération intercommunale, par décision motivée, après avis favorable de la commission départementale de la coopération intercommunale lorsqu'il s'agit d'un projet ne figurant pas au schéma, ou avis simple lorsqu'il s'agit d'un projet figurant au schéma. Avant de rendre son avis, la commission départementale entend, de sa propre initiative ou à leur demande, les maires des communes intéressées et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à même d'éclairer ses délibérations. La commission départementale 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 de fusion intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. / La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés, avant le 31 décembre 2016. La commission départementale 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 de fusion intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. / La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés, avant le 31 décembre 2016. / 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. ».*

5. Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'accord des communes, le représentant de l'Etat peut fusionner des établissements publics de coopération intercommunale, par décision motivée, après avis favorable de la commission départementale de la coopération intercommunale lorsqu'il s'agit d'un projet ne figurant pas au schéma départemental de coopération intercommunale, ou après avis simple lorsqu'il s'agit d'un projet figurant audit schéma. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que seules 20 des 44 communes consultées

ont émis un avis favorable au projet de fusion de la communauté de communes du Pays Dunois, de la communauté de communes du Pays Sostranien et de la communauté de communes de Bénévent/Grand-Bourg, lequel projet était inscrit au schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 30 mars 2016. L'accord de ces communes, requis selon les modalités fixées par les dispositions précitées de l'article 35 de la loi du 7 août 2015, n'a donc pas été obtenu. Dès lors que les procédures de consultation étaient achevées, le préfet de la Creuse a pu, après avoir recueilli l'avis simple de la commission départementale de la coopération intercommunale, décider de créer par arrêté, à compter du 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes « Pays Dunois, Pays Sostranien, Bénévent/Grand-Bourg », par fusion de la communauté de communes du Pays Dunois, de la communauté de communes du Pays Sostranien et de la communauté de communes de Bénévent/Grand-Bourg.

6. Si l'arrêté attaqué vise les textes sur lesquels il est fondé, il ne comporte en revanche aucune circonstance de fait permettant de comprendre les raisons ayant conduit le préfet de la Creuse à prendre une telle décision. La préfète ne saurait soutenir en défense que ces motifs seraient contenus dans les différents documents établis au cours de la procédure mise en œuvre préalablement à l'édition de l'arrêté attaqué, dès lors que l'obligation de motivation s'impose au préfet lorsqu'il prend sa décision au terme de ladite procédure, en cas de désaccord des communes et après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale. Par suite, les requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué n'est pas motivé en méconnaissance des dispositions précitées du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 susvisée et à en demander, pour ce motif, l'annulation.

Sur la modulation des effets de l'annulation :

7. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. 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. 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.

8. En l'espèce, l'annulation rétroactive de l'arrêté litigieux du 2 novembre 2016 priverait de base légale les décisions prises depuis le 1^{er} janvier 2017 par les organes de l'établissement public de coopération intercommunale concerné qui entrent dans le champ de compétence des anciennes communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg. Ainsi, une annulation rétroactive de l'arrêté litigieux aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives au regard du motif d'annulation retenu au point 5, ainsi que le reconnaissent l'ensemble des parties. Il y a lieu de ne

prononcer l'annulation de cet arrêté qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, afin d'assurer la continuité des services et compétences, et de prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur son fondement, les effets de l'arrêté litigieux antérieurement à son annulation doivent être regardés comme définitifs.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 500 euros à la communauté de communes du Pays Dunois et de la somme de 1 400 euros aux communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 2 novembre 2016 du préfet de la Creuse portant création de la communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes du Pays Dunois, du Pays Sostranien et de Bénévent/Grand-Bourg est annulé.

Article 2 : L'annulation prononcée à l'article 1^{er} du présent jugement prendra effet le 1^{er} janvier 2020.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre des actes pris sur le fondement de l'arrêté annulé, les effets produits par cet arrêté antérieurement à son annulation sont regardés comme définitifs.

Article 4 : L'Etat versera la somme de cinq cents euros (500 euros) à la communauté de communes du Pays Dunois et la somme de mille quatre cents euros (1 400 euros) aux communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la communauté de communes du Pays Dunois, aux communes de Dun-le-Palestel, Le Bourg d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondannes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard et au ministre de l'intérieur. Une copie en sera adressée à la préfète de la Creuse et à la communauté de communes Monts et Vallées Ouest Creuse.

Délibéré après l'audience du 4 juillet 2019 où siégeaient :

- Mme Béria-Guillaumie, première conseillère faisant fonction de présidente,
- M. Nury, premier conseiller,
- Mme Namer, conseillère,

Lu en audience publique le 12 juillet 2019

Le rapporteur,

La première conseillère faisant
fonction de présidente,

R. NURY

M. BERIA-GUILLAUMIE

Le greffier,

G. JOURDAN-VIALLARD

La République mande et ordonne
au préfet de la Creuse 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

Pour expédition conforme

Pour le Greffier en Chef

Le Greffier

G. JOURDAN-VIALLARD