

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N°1603672

COMMUNE DE SAINT-AIL

M. Stéphane Barteaux
Rapporteur

Mme Laurence Stenger
Rapporteur public

Audience du **14 novembre 2017**
Lecture du 5 décembre 2017

135-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nancy

(1^{ère} chambre)

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 décembre 2016, le 24 mars 2017, le 21 juillet 2017 et le 8 novembre 2017, la commune de Saint-Ail, représentée par Me Coissard, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 octobre 2016 autorisant la fusion de la communauté de communes du Pays de Briey, de la communauté de communes du Jarnisy et de la communauté de communes du Pays de l'Orne incluant la commune de Saint-Ail à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

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

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. Barteaux](#),
- les conclusions de Mme Stenger, rapporteur public,
- les observations de Me Coissard, représentant la commune de Saint-Ail,
- et les observations de Me Iochum, représentant la communauté de communes des Pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne.

1. Considérant que par un arrêté en date du 29 mars 2016, le préfet de Meurthe-et-Moselle a adopté le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) ; qu'en vue de la mise en œuvre de ce schéma, et conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi susmentionnée du 7 août 2015, le préfet a défini, par un arrêté du 5 avril 2016, le périmètre de la communauté de communes issue de la fusion de la communauté de communes du pays de Briey, de la communauté de communes du Jarnisy et de la communauté de communes du pays de l'Orne en y incluant la commune de Saint-Ail ; qu'à l'issue de la consultation sur ce projet de périmètre des conseils municipaux des communes intéressées, qui se sont déclarées majoritairement défavorables au projet, et après avoir recueilli l'avis favorable de la commission départementale de coopération intercommunale, par un arrêté en date du 24 octobre 2016, le préfet de Meurthe-et-Moselle a prononcé la fusion des trois communautés de communes précitées en y intégrant la commune de Saint-Ail ; que cette dernière demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 24 octobre 2016 ;

Sur la recevabilité de l'intervention de la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne :

2. Considérant, d'une part, que la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne est issue de la fusion de trois communautés de communes et de l'intégration de la commune de Saint-Ail prononcée par l'arrêté du préfet de Meurthe-et-Moselle en date du 24 octobre 2016 ; qu'ainsi, elle justifie d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la défense présentée par le préfet de Meurthe-et-Moselle ; que, par suite, son intervention est recevable ;

3. Considérant, d'autre part, que si par une délibération du 13 juin 2017, le conseil communautaire de la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne a adopté un nouveau nom, cette modification statutaire n'était pas encore arrêtée en septembre 2017 dès lors que les conseils municipaux devaient encore se prononcer sur cette modification et qu'en fonction de la majorité obtenue, le préfet doit ensuite prendre la décision entérinant cette modification, en application de l'article L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales ; qu'ainsi, et contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Ail, la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne disposait encore de la capacité de déposer le mémoire enregistré le 4 septembre 2017 ; qu'il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée à l'encontre de ce mémoire doit être écartée ;

Sur la recevabilité de la requête de la commune de Saint-Ail :

4. Considérant que l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales permet au conseil municipal de donner délégation au maire, pour la durée de son mandat, pour « 16° (...) *intenter au nom de la commune des actions en justice (...) dans les cas définis par le conseil municipal* » ; que par délibération du 11 avril 2014, le conseil municipal de la commune de Saint-Ail a donné délégation au maire pour « intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle » ; que compte tenu de cette délégation générale donnée au maire, pour la durée du mandat, la fin de non-recevoir

opposée par la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne et tirée de ce que le maire ne justifierait pas d'une autorisation d'agir en justice doit être écartée ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article* » ; qu'aux termes de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, modifiée par la loi organique susvisée du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution : « *Devant les juridictions relevant du Conseil d'État (...) le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel (...)* » ; qu'aux termes de l'article 23-2 de la même ordonnance : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux* » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 : « *(...)/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. /Le représentant de l'Etat dans le département peut également proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, dans les mêmes conditions et sous réserve de respecter les objectifs mentionnés aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et de prendre en compte les orientations définies au III du même article L. 5210-1-1, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. 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. Le projet de périmètre intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV dudit article L. 5210-1-1. / 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. A compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et les conseils municipaux disposent d'un délai de soixante-quinze jours pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. / 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. (...) » ;

7. Considérant, d'une part, que la commune de Saint-Ail soutient que les dispositions du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité à la loi ainsi que le principe de sécurité juridique qui en résulte dès lors qu'il ne serait pas aisé, selon elle, de déterminer si ces dispositions s'appliquent au cas d'une commune isolée alors qu'il existe au sein du code général des collectivités territoriales un article L. 5210-1-2, issu de l'article 45 de la même loi, réglant le rattachement d'une commune isolée à un établissement public de coopération intercommunale ; que, toutefois, la méconnaissance d'un tel objectif ne peut être utilement invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dès lors que ne sont pas en cause des droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution ;

8. Considérant, d'autre part, que la commune de Saint-Ail soutient que les dispositions du paragraphe III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales ;

9. Considérant que si les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes en faisant partie, le principe de la libre administration des collectivités territoriales ne fait pas obstacle, en lui-même, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements, dans des buts d'intérêt général ; qu'en permettant au représentant de l'Etat d'imposer à une commune de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsqu'elle souhaite appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale et qu'elle a fait part de son opposition, le III de l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 entend favoriser la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre, et poursuit ainsi des buts d'intérêt général ; que la procédure prévue par cette disposition, qui permet au préfet de passer outre à l'opposition des communes, n'était applicable que jusqu'au 31 décembre 2016 ; que tout maire qui en fait la demande est entendu par la commission départementale de la coopération intercommunale appelée à donner un avis ; que cette commission est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ; que l'arrêté de fusion doit intégrer les propositions de modification du périmètre que la commission adopte à la majorité des deux tiers de ses membres ; que, dans ces conditions, et alors même que cette commission ne donne qu'un

avis simple lorsque le projet de fusion figure au schéma départemental de coopération intercommunale, la question soulevée ne présente pas un caractère sérieux, à la lumière notamment de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune de Saint-Ail ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté de fusion :

11. Considérant que l'arrêté du 24 octobre 2016, après avoir visé les textes dont il est fait application, notamment le III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015, rappelle les étapes de la procédure, les avis rendus par les conseils municipaux et les organes délibérants des communautés de communes intéressées, l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), et mentionne les considérations qui justifient la fusion des communautés de communes du pays de Briey, du Jarnisy et du pays de l'Orne en y intégrant la commune de Saint-Ail ; que cet arrêté est ainsi suffisamment motivé, quand bien même il ne mentionne pas les éléments qui auraient pu militer pour un rattachement de la commune de Saint-Ail à un autre établissement public de coopération intercommunale ; que, par ailleurs, l'absence de mention, dans les visas, du sens de l'avis de la CDCI, dont il a été justifié qu'il était favorable au projet de fusion, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation de la commission départementale de coopération intercommunale :

12. Considérant que la commune de Saint-Ail soutient que l'arrêté litigieux est irrégulier en l'absence de consultation régulière, conformément aux dispositions du III de l'article 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015, de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) lors de la réunion en date du 17 octobre 2016 ; qu'elle indique qu'aucune pièce ne permet, d'une part, de déterminer dans quelles conditions cette commission a été conduite à statuer et, d'autre part, de connaître le sens de l'avis qu'elle a émis ; qu'en outre, elle fait valoir que les conditions du traitement de l'amendement qu'elle a fait déposer ne sont pas claires ;

13. Considérant, d'une part, que le moyen tiré de l'irrégularité des conditions dans lesquelles la CDCI a été amenée à rendre son avis dans le cadre de la procédure de « passer outre », prévue au III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015, n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien fondé ;

14. Considérant, d'autre part, que si le sens de l'avis émis par la CDCI n'est pas mentionné dans l'arrêté, cette circonstance n'est pas de nature à l'entacher d'une irrégularité dès lors qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du compte rendu de séance du 17 octobre 2016 produit par le préfet, que l'avis de la CDCI, qui s'est prononcée favorablement sur le projet de périmètre de la fusion, a effectivement été recueilli par le préfet préalablement au prononcé de l'arrêté litigieux ;

15. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du compte rendu de la séance qui s'est tenue le 17 octobre 2016, que la CDCI a examiné l'amendement déposé, par un membre titulaire de la commission à l'instigation de la commune de Saint-Ail, en

vue de son exclusion du périmètre de la communauté de communes fusionnées et l'a rejeté, par un vote à main levée, compte tenu de l'absence de majorité pour un vote à bulletin secret, conformément aux dispositions de l'article 12 du règlement intérieur du 17 octobre 2014 ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré du défaut de consultation régulière de la CDCI doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré du caractère incomplet de l'arrêté de fusion :

17. Considérant que la commune de Saint-Ail soutient que l'arrêté attaqué ne fixe pas le nom et le siège de la nouvelle communauté de communes en violation des dispositions du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté litigieux a expressément précisé en son article 1^{er} qu'un arrêté ultérieur préciserait ces éléments ; que par un second arrêté en date du 12 décembre 2016, le préfet de Meurthe-et-Moselle a effectivement complété l'arrêté du 24 octobre 2016 en précisant le nom du nouvel établissement public et en fixant son siège à Auboué ; que, contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Ail, les dispositions du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 ne s'opposent pas à ce que de tels éléments soient déterminés, comme en l'espèce, dans un arrêté distinct de celui qui a prononcé la fusion dès lors que ce second arrêté est intervenu avant la date butoir du 31 décembre 2016 ; que, par suite, le moyen doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de consultation de la communauté de communes du pays de l'Orne-Moselle :

18. Considérant que la commune de Saint-Ail soutient que la communauté de communes du pays de l'Orne-Moselle (CCPOM), qui avait donné un accord dans le passé pour qu'elle lui soit rattachée, doit être regardée comme intéressée au sens du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 et en déduit que le préfet aurait dû notifier à cet établissement public de coopération intercommunale l'arrêté du 5 avril 2016 définissant le projet de périmètre de la fusion ;

19. Considérant, toutefois, que si la communauté de communes du pays de l'Orne-Moselle avait, dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale mosellan, donné son accord pour intégrer la commune de Saint-Ail, cette circonstance ne saurait la faire regarder comme étant intéressée au sens des dispositions précitées du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 ; qu'en effet, seuls les établissements publics de coopération intercommunale qui sont inclus dans le périmètre du projet de la fusion sont intéressés au sens de ces dispositions ; qu'il est constant que la communauté de communes du pays de l'Orne-Moselle ne figurait pas dans l'arrêté du 5 avril 2016 définissant le projet de périmètre de la fusion prononcée par l'arrêté attaqué ; que, par suite, l'arrêté du 5 avril 2016 n'avait pas à être notifié à cette communauté de communes ; que, dès lors, l'arrêté litigieux n'a pas été adopté au terme d'une procédure irrégulière ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des orientations de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales :

20. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales : « I. – Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics

de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. /III. – Le schéma prend en compte les orientations suivantes : /(...) /2° La cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ; (...) » ;

21. Considérant que la commune de Saint-Ail soutient que l'arrêté du 24 octobre 2016 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il ne tient pas compte des orientations définies au III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, notamment le critère du 2° qui préconise d'assurer la cohérence spatiale de l'établissement public de coopération intercommunale, dès lors que le préfet de Meurthe-et-Moselle a fixé le périmètre de la fusion sans tenir compte des liens et des projets qu'elle a développés avec les communes de la communauté de communes de l'Orne-Moselle, notamment en matière de scolarisation, de régie d'électricité, d'instruction des demandes d'urbanisme ou de développement éolien ; qu'à cet égard, elle fait valoir que son territoire, situé sur un plateau, est séparé de la vallée de l'Orne et du Jarnisy, que sa population a peu de liens avec les communes de cette vallée, que l'activité commerciale est essentiellement orientée vers les communes de Sainte Marie-aux-Chênes et de Metz, et enfin, que les jeunes sont scolarisés dans les collèges de Sainte Marie-aux-Chênes et les lycées de Metz, Briey ou Jarny ; qu'elle invoque également à l'appui de ce moyen, et en développant la même argumentation, l'illégalité de l'arrêté du 5 avril 2016 qui a défini le projet de périmètre de la fusion ;

22. Considérant que la commune de Saint-Ail peut utilement invoquer l'illégalité de l'arrêté du 5 avril 2016 dès lors qu'il constitue une mesure préparatoire à l'arrêté de fusion ;

23. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le rattachement de la commune de Saint-Ail au périmètre de la nouvelle communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes de Briey, du Jarnisy et du pays de l'Orne résulte d'un amendement de la commission départementale de coopération intercommunale qui a considéré notamment que cette commune appartenait historiquement au bassin de vie de l'Orne ; que cette commune se situant au milieu du bassin de vie de Joeuf, à la jonction de la future communauté de communes fusionnée et de la communauté de communes du pays de l'Orne-Moselle, cette notion ne permet pas, à elle-seule, ainsi que le fait valoir le préfet, de justifier son rattachement à la communauté de communes de l'Orne-Moselle plutôt qu'à la nouvelle communauté de communes

24. Considérant, toutefois, que si la commune de Saint-Ail a développé des projets communs avec des communes mosellanes, et en dernier lieu un projet de liaison douce avec Sainte Marie-aux-Chênes, il est également constant qu'elle appartient au schéma de cohérence territoriale de Meurthe-et-Moselle et au syndicat mixte de transports du pays de Briey ; que, par ailleurs, comme elle le reconnaît elle-même dans ses écritures, les enfants de la commune sont également scolarisés dans des établissements du secondaire situés en Meurthe-et-Moselle, notamment à Briey et Jarny ; qu'ainsi, elle n'est pas dépourvue de tout lien avec les communes de la vallée de l'Orne et du Jarnisy ;

25. Considérant que si la présence de la société SOVAB, située en partie sur son territoire, a également été prise en considération pour justifier son rattachement au nouvel établissement public fusionné, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment des débats devant la CDCl, que ce motif a été exclusif de la recherche d'une cohérence spatiale et économique ; que si le rattachement de la commune de Saint-Ail à la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne entraînera une hausse importante de la contribution

économique territoriale, voire du prix des biens immobiliers, ces circonstances ne constituent pas un critère d'appréciation de la cohérence du périmètre de la fusion ; que, dans ces conditions, et alors même qu'un rattachement à la communauté de communes des pays de l'Orne-Moselle aurait été susceptible d'être mis en œuvre dans le respect des orientations fixées à l'article L. 5110-1-1 du code général des collectivités territoriales, la commune de Saint-Ail n'est pas fondée à soutenir que le préfet de Meurthe-et-Moselle a entaché d'une erreur manifeste d'appréciation l'arrêté du 5 avril 2016 définissant le périmètre de la nouvelle intercommunalité et l'arrêté de fusion du 24 octobre 2016 ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté du 29 mars 2016 adoptant le schéma départemental de coopération intercommunale :

26. Considérant qu'en contestant la procédure à l'issue de laquelle la commission départementale de coopération intercommunale a adopté l'amendement relatif à son rattachement à la communauté de communes fusionnées et le périmètre de la fusion, la commune de Saint-Ail doit être regardée comme entendant invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité de l'arrêté du 29 mars 2016 adoptant le schéma départemental de coopération intercommunale ;

27. Considérant, toutefois, que la légalité des actes qui ne revêtent pas un caractère réglementaire n'est plus susceptible d'être contestée par voie d'exception au-delà du délai de recours contentieux ouvert à leur encontre ; qu'ainsi, la commune de Saint-Ail n'est pas recevable à invoquer l'illégalité de l'arrêté du 29 mars 2016 dès lors que cet acte, qui ne revêt pas un caractère réglementaire et qui a été publié au recueil des actes administratifs le 30 mars suivant, était devenu définitif à la date à laquelle l'exception d'illégalité a été invoquée, soit le 21 décembre 2016, date d'enregistrement de la requête ; que le moyen doit dès lors être écarté ;

En ce qui concerne les moyens tirés de l'erreur de droit et du détournement de procédure :

28. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5210-1-2 du CGCT, dans sa rédaction issue de l'article 45 de la loi du 7 août 2015, dispose : « *I. – Sans préjudice de l'article L. 2113-9 et du V de l'article L. 5210-1-1, lorsque le représentant de l'Etat dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale au sein du périmètre d'un tel établissement public, il définit, par arrêté, un projet de rattachement de cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en tenant compte du schéma départemental de coopération intercommunale. / Ce projet est notifié au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au maire de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et au maire de la commune concernée par le représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par les représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire, afin de recueillir les avis de l'organe délibérant et des conseils municipaux. Ceux-ci disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour formuler un avis sur cet arrêté. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. / (...)/ Le projet de rattachement, accompagné des avis des communes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, de l'avis du comité de massif, est notifié aux commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes par les représentants de l'Etat dans les départements concernés. Lorsque le projet intéresse des communes appartenant à des départements différents, les commissions concernées se réunissent en formation interdépartementale. A défaut de délibération dans un délai d'un mois à compter de la notification, l'avis de la commission est réputé favorable. / Le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements mettent en*

œuvre le rattachement de la commune conformément à l'arrêté de projet, sauf si la commission départementale ou interdépartementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un projet de rattachement à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le ou les représentants de l'Etat mettent en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission départementale ou interdépartementale de la coopération intercommunale. / L'arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. (...)» ;

29. Considérant que la commune de Saint-Ail soutient que le préfet ne pouvait pas recourir aux dispositions du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 mais qu'il aurait dû mettre en œuvre la procédure de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales qui présente plus de garanties ; que, toutefois, il résulte des dispositions du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 selon lesquelles « *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* » que le préfet pouvait utiliser, jusqu'au 31 décembre 2016, cette procédure pour fusionner des établissements publics de coopération intercommunale en y intégrant, le cas échéant, des communes isolées ; que les dispositions de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales, qui ne présentent pas de garanties supérieures à celles prévues à l'article 35, n'excluent pas le recours à la procédure de fusion extension telle que mise en œuvre par le préfet de Meurthe-et-Moselle, en application du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015, dans le but de satisfaire aux objectifs fixés à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ; que, par suite, le préfet de Meurthe-et-Moselle n'a commis ni une erreur de droit, ni un détournement de pouvoir en intégrant la commune de Saint-Ail dans le périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale fusionné ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de fait :

30. Considérant, que, contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Ail, en mentionnant dans l'arrêté en litige qu'est autorisée « la fusion de la communauté de communes du pays de Briey, de la communauté de communes du Jarnisy et de la communauté de communes du pays de l'Orne incluant la commune de Saint-Ail à compter du 1^{er} janvier 2017 », le préfet de Meurthe-et-Moselle, qui n'ignorait pas que cette commune était isolée, ne saurait être regardé comme ayant considéré qu'elle appartenait déjà à la communauté de communes du pays de l'Orne ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur de fait doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le préfet a commis une erreur de droit en définissant définitivement les compétences du nouvel établissement public de coopération intercommunale :

31. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales : « *III. – L'établissement public issu de la fusion relève de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences ou d'une catégorie disposant de compétences obligatoires en nombre supérieur, sous réserve qu'il remplisse les conditions de création de l'établissement public prévues pour celle-ci./ Les compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion, à titre obligatoire, sont exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son périmètre. /Sans préjudice des dispositions du II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5, les compétences*

transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes. Toutefois, ce délai est porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences ni obligatoires, ni optionnelles. La délibération de l'organe délibérant peut prévoir que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle. Jusqu'à cette délibération ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai précité, le nouvel établissement public exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné, les compétences transférées à titre optionnel ou supplémentaire par les communes à chacun de ces établissements publics./ (...)/ V. – Le mandat des membres en fonction avant la fusion des établissements publics de coopération intercommunale est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence de l'établissement issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des établissements publics ayant fusionné. Les pouvoirs des membres et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente » ;

32. Considérant, d'une part, que la commune de Saint-Ail soutient que l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions des III et V de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales en vertu desquelles l'arrêté de fusion, s'il doit fixer les compétences du nouvel établissement public, ne peut déterminer que de façon transitoire l'exercice des compétences optionnelles et facultatives du nouvel établissement public de coopération intercommunale et non, comme en l'espèce, de façon pérenne ; que, toutefois, si l'arrêté attaqué recense les compétences exercées à titre obligatoire et les compétences optionnelles exercées dans le périmètre des communautés de communes fusionnées sans mentionner la faculté du nouvel organe délibérant de décider d'en restituer certaines, comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, cette circonstance ne s'oppose pas à ce que l'organe délibérant de la nouvelle communauté de communes décide des compétences qu'il restituera, le cas échéant, aux communes membres dans les délais prévues par les dispositions du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales précité ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté ;

33. Considérant, d'autre part, que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du V de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien fondé ;

34. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Ail n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de Meurthe-et-Moselle du 24 octobre 2016 ;

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

35. Considérant que 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, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Saint-Ail, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Ail la somme demandée par la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne, au même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne est admise.

Article 2 : La requête de la commune de Saint-Ail est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Saint-Ail, au ministre de l'intérieur, et à la communauté de communes des pays de Briey, du Jarnisy et de l'Orne.

Copie en sera adressée pour information au préfet de Meurthe-et-Moselle.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,
M. Barteaux, premier conseiller,
M. Thomas, premier conseiller.

Lu en audience publique le 5 décembre 2017.

Le rapporteur,

S. Barteaux

La présidente,

P. Rousselle

Le greffier,

N. Durmus

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et 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 :

Le greffier,