

**L'éventuel recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de périmètre
relatif à la création de la Communauté d'agglomération Tarbes Ossun Lourdes,
complété par une question prioritaire de constitutionnalité**

Sur le recours pour excès de pouvoir :

Le recours pour excès de pouvoir (REP) peut être formé par le(s) maire(s) de commune(s) opposée(s) à la Grande agglomération Targes Ossun Lourdes devant le tribunal administratif pour demander l'annulation de l'arrêté de périmètre (l'acte à attaquer).

Ce recours pourra être déposé dans les deux mois qui suivront la publication de l'arrêté de périmètre édicté par Madame la préfète.

- S'agissant de l'illégalité externe de l'acte (soit un vice de forme soit un vice de procédure), il conviendra de vérifier que la préfète qui aura signé l'arrêté de périmètre sera bien celle qui était compétente pour le faire à la date de la signature de l'arrêté. Le cas échéant, il sera possible de contester la possible incompétence temporelle de l'auteur de l'acte par rapport à la nomination de l'ancienne préfète en qualité de préfète de la Dordogne.

- S'agissant de l'illégalité interne de l'acte (sur le fond, le contenu), le tribunal administratif vérifiera si dans le cadre de l'appréciation des objectifs de rationalisation de l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales utilisés pour délimiter les périmètres des intercommunalités, la préfète n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation au sens d'erreur grossière, d'erreur excessive (CE, 15 oct. 1999, *Commune de Saint-Ceneri-le-Gerei*).

Le juge administratif exercera ici seulement un contrôle minimum - également dénommé contrôle restreint - dans la mesure où la préfète dispose d'un pouvoir discrétionnaire mais nullement arbitraire.

Il sera alors possible d'invoquer une erreur manifeste d'appréciation à propos de trois objectifs de rationalisation de l'intercommunalité mentionnés par l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales :

- 1) le seuil plancher est de 15 000 habitants or la communauté d'agglomération englobera plus de 120 000 habitants ;
- 2) le non respect du bassin de vie avec d'une part cette grande agglomération très vaste avec une répartition très inégale de la population remettant en cause la proximité et même l'accès aux services publics et d'autre part l'absence de cohérence voire même de concurrence de plusieurs bassins de vie ;
- 3) la solidarité territoriale, qui un nouveau critère introduit par la loi NOTRe du 7 août 2015. Ce critère fait référence aux liens tissés entre les communes (PETR).

Le juge administratif pourra annuler l'arrêté de périmètre s'il estime que la préfète a commis une erreur manifeste d'appréciation. Pour autant, cette erreur pourra être justifiée (et donc non sanctionnée) pour un motif d'intérêt général en l'occurrence la rationalisation de la carte intercommunale, justement ambitionnée par la loi NOTRe du 7 août 2015.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité (Durée de la procédure : environ 1 an) :

Il est possible au moment du dépôt du recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif de soulever aussi une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

À cette fin, il faut obligatoirement déposer un mémoire distinct et motivé spécifique à la QPC pour demander sa transmission au Conseil constitutionnel.

Le tribunal administratif devra alors sursoir à statuer sur l'illégalité de l'arrêté de périmètre pour vérifier au préalable si les trois conditions - cumulatives - suivantes d'une QPC sont réunies :

- 1) la loi litigieuse est-elle applicable au litige ? Ici oui ce sera la loi du 7 août 2015 ;
- 2) la question présente un caractère sérieux ? Ici oui ;
- 3) la disposition législative en cause a-t-elle déjà été déclarée conforme ? En cas de réponse positive, des changements de circonstances de fait ou de droit sont-ils intervenus ? Ici oui car la formulation de l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales a été modifiée par la loi NOTRe, de plus la rationalisation est renforcée par la volonté de diviser par deux le nombre d'intercommunalité et enfin la procédure du passer outre est à nouveau susceptible d'être employée).

Si le tribunal administratif estime que l'une des trois conditions seulement n'est pas remplie, il refusera de transmettre la QPC. Ce refus ne pourra pas être attaqué.

Si au contraire, il estime que la QPC remplit les conditions, il doit transmettre la QPC à la haute juridiction administrative, le Conseil d'État, qui exercera à nouveau un filtre. Si le Conseil d'État estime que l'une des trois conditions n'est pas remplie, il refusera de transmettre la QPC. Ce refus ne pourra pas être attaqué.

Si la QPC n'est pas transmise au Conseil constitutionnel, le tribunal administratif pourra juger l'espèce.
Si la QPC est transmise au Conseil constitutionnel, le tribunal administratif continuera à sursoir à statuer jusqu'à la décision du juge constitutionnel.

Dans la décision n°2014-391 QPC du 25 avril 2014 *Communes de Thonon-les-Bains et Commune de Saint-Ail*, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle la procédure de rattachement des communes isolées prévue par l'article L. 5210-1-2 du Code général des collectivités territoriales. La version de cet article introduite par la loi du 16 décembre 2010 a donc été abrogé, c'est-à-dire définitivement supprimée. Depuis, cet article il a été réécrit pour tenir compte de la censure du juge constitutionnel.

Par contre, dans la décision n°2013-303 QPC du 26 avril 2013 *Commune de Puyravault*, il a considéré que si la procédure du passer outre portait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, elle était justifiée par un motif d'intérêt général à savoir la rationalisation de l'intercommunalité.

Pour autant, c'était parce que ce pouvoir exorbitant du préfet était alors limité dans le temps comme l'atteste le considérant suivant :

« 10. Considérant, en premier lieu, que les règles relatives à l'intégration des communes dans un établissement public de coopération intercommunale affectent la libre administration de celles-ci ; qu'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 « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » ; qu'en particulier, la procédure prévue au huitième alinéa du paragraphe II de l'article 60, qui permet au préfet de passer outre à l'opposition des communes n'est applicable que jusqu'au 1er juin 2013 ; que le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général « d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter ces limitations à la libre administration des communes ; que tout maire qui en fait la demande est entendu par la commission départementale de la coopération

intercommunale ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ; que ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de méconnaître les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution en vertu desquelles aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

Dès lors, il est possible de plaider que l'usage réitéré du passé outre porte une atteinte manifestement excessive au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales non justifiée par un motif d'intérêt général.

Si le juge constitutionnel déclarait l'article L. 5210-1-2 du Code général des collectivités territoriales, il serait abrogé. Si cette décision est d'application immédiate, l'article ne pourra pas être appliqué dans l'affaire en cours ni dans une autre espèce. Mais la décision d'inconstitutionnalité peut également avoir un effet différé.