



HAL
open science

”Retrait d’une commune d’une intercommunalité : une désunion à l’aune de la jurisprudence constitutionnelle”

Patricia Demaye-Simoni

► To cite this version:

Patricia Demaye-Simoni. ”Retrait d’une commune d’une intercommunalité : une désunion à l’aune de la jurisprudence constitutionnelle”. *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2015, commentaire n°2289. hal-03896383

HAL Id: hal-03896383

<https://univ-artois.hal.science/hal-03896383>

Submitted on 29 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Retrait d'une commune d'une intercommunalité : une désunion à l'aune de la jurisprudence constitutionnelle

Commentaire par Patricia Demaye-Simoni,

Maître de conférences en droit public à l'Université d'Artois, CEP

Sommaire

La jurisprudence admet que le législateur puisse heurter le principe de libre administration des collectivités territoriales pour assurer la progression et la rationalisation de l'intercommunalité française, notamment par l'institution de mécanismes coercitifs ou contraignants d'inscription ou de maintien des communes dans les intercommunalités. Suivant la jurisprudence constitutionnelle, la poursuite de buts d'intérêt général autorise une limitation de la libre administration des communes. L'existence de ces motifs d'intérêt général - appuyés sur la stabilité des groupements intercommunaux et sur la cohérence des coopérations intercommunales (décision n° 2013-304 QPC du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013) - est recherchée par le juge administratif dans le contrôle restreint qu'il opère sur les décisions de retrait des communes d'un établissement public de coopération intercommunale. En l'absence de conséquences négatives avérées du fait du retrait d'une commune pour l'intercommunalité concernée, que ce soit au niveau de la cohérence de son périmètre ou encore au niveau patrimonial et financier, la cour administrative d'appel de Douai sanctionne la délibération d'un comité syndical refusant la demande de sortie d'une commune pour erreur manifeste d'appréciation.

CAA de Douai, 9 octobre 2014, Commune de Maing, N° 13DA01808

(...)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales : " Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. À défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du

solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. / Le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. / (...) / “ ;

2. Considérant qu'en subordonnant le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, le législateur a entendu éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité d'un tel établissement ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales ;

3. Considérant que, pour refuser par la délibération en litige de consentir à la demande de retrait du syndicat intercommunal formulée par la commune de Maing qui s'était plainte de problèmes rencontrés dans la distribution d'eau potable sur son territoire, le SIDEN-SIAN s'est fondé sur l'ancienneté de l'adhésion de cette commune au syndicat, le bénéfice qu'elle avait retiré de ce réseau d'eau et les investissements récemment envisagés, notamment dans cette commune, pour le renouvellement des branchements en plomb à l'échéance de 2013 ; qu'il doit être regardé comme ayant ainsi entendu se prévaloir du but d'intérêt général tiré de la cohérence des coopérations intercommunales, lequel est susceptible de justifier une limitation au principe de libre administration des collectivités territoriales ; que, toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que le retrait de la commune de Maing, située dans une partie terminale du réseau d'eau, compromettrait les coopérations intercommunales existantes au sein du SIDEN-SIAN au titre de la compétence “ eaux potable et industrielle “ seule en cause ici ; qu'en outre, il ne ressort pas davantage des mêmes pièces que le départ de la commune de Maing risquerait de compromettre le fonctionnement et la stabilité du SIDEN-SIAN, notamment au titre de la compétence citée ci-dessus ; qu'au demeurant, la commune a d'ailleurs indiqué qu'elle prendrait en charge les investissements réalisés pour son compte et non encore amortis dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales ; que, par suite, le comité syndical, organe délibérant du SIDEN-SIAN, a entaché sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation en refusant de donner son consentement au retrait formulé par la commune de Maing ; qu'il en résulte et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen de la requête, que la commune de Maing est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette délibération ;

4. Considérant que l'annulation de la délibération du 19 novembre 2010 implique nécessairement, sauf circonstances de fait ou de droit nouveau, que le SIDEN-SIAN consente au retrait de la commune de Maing du syndicat ; que, sans préjudice de la suite qui sera donnée à la demande de la commune dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, il y a lieu d'enjoindre au syndicat de prendre une délibération dans ce sens dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt ;

Note :

Le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale, opéré dans les conditions de droit commun codifiées à l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est encadré par des dispositions législatives draconiennes à l'épreuve desquelles la sortie d'une intercommunalité peut s'apparenter à un parcours du combattant.

Une illustration - déjà en partie abordée par la doctrine avec la fameuse question préjudicielle de constitutionnalité attachée à ce litige (décision n°2013-304 QPC du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013) - est offerte avec l'arrêt « Commune de Maing » rendu par la Cour administrative d'appel de Douai le 9 octobre 2014. Cette affaire met, en effet, en évidence, les intérêts contradictoires qui peuvent animer une commune et un établissement public de coopération dont elle souhaite se détacher.

Les faits à l'origine de cette décision peuvent être brièvement rappelés. Suite à l'union du SIDEN avec le SIAN en 2009 (dont le rapprochement initial avait donné lieu à la décision du Conseil d'État n° 265938 « Sté des eaux du Nord » en date du 5 janvier 2005 et suscité l'intervention du législateur avec la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie afin d'autoriser un syndicat mixte à adhérer à un autre syndicat mixte - article 35 codifié à l'article L.5711-4 du code général des collectivités territoriales -) et à des problèmes rencontrés dans la distribution de l'eau potable sur son territoire, le 15 septembre 2010, la commune de Maing formule la demande de se retirer du syndicat interdépartemental des eaux du nord de la France - syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIDEN-SIAN). Toutefois, le conseil municipal se heurte au désaccord du comité syndical du SIDEN-SIAN exprimé par délibération en date du 19 novembre 2010.

Évidemment insatisfaite de ce refus, le 14 janvier 2011, la commune saisit en première instance le tribunal administratif de Lille d'un recours en excès de pouvoir et assortit sa demande du prononcé d'une injonction à l'encontre du SIDEN-SIAN d'autoriser son retrait. Au cours de cette instance, le 19 octobre 2012, la commune présente une question préjudicielle de constitutionnalité tendant à ce que le juge administratif renvoie au Conseil constitutionnel la question de la conformité des droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 5211-19 du CGCT, question à laquelle une suite favorable va être donnée successivement par ordonnance du tribunal administratif de Lille en date du 19 décembre 2012 et par décision du Conseil d'État en date du 30 janvier 2013. À la suite de la décision du Conseil constitutionnel

admettant la conformité du dispositif au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales (décision n° 2013-304 QPC en date du 26 avril 2013), le tribunal administratif de Lille a rejeté la demande de la commune dans un jugement en date du 24 septembre 2013. La commune a ensuite interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative d'appel de Douai qui, par un arrêt en date du 9 octobre 2014, a annulé la décision des juges de première instance.

En l'espèce, après avoir rappelé que le principe de libre administration des collectivités territoriales pouvait subir des limitations lorsqu'un but d'intérêt général le justifiait, la Cour administrative d'appel de Douai sanctionne l'erreur manifeste d'appréciation commise par le comité syndical dans son refus d'accepter le détachement de la commune de Maing. Le jugement du tribunal administratif de Lille tout comme la délibération litigieuse sont donc annulés, la cour administrative enjoignant par ailleurs au SIDEN-SIAN de prendre une nouvelle délibération consentant au retrait de la commune de Maing dans un délai de deux mois.

Cet arrêt du juge d'appel de Douai est intéressant à deux titres. Primo, il illustre la réception par le juge administratif de la jurisprudence constitutionnelle récente sur le principe de libre administration des collectivités territoriales. Secundo, il éclaire le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation exercé par le juge administratif sur la motivation de la décision de refus de consentir au retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale.

I. L'application de la décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, « Commune de Maing »

Cette affaire a été au cœur de l'une des trois décisions importantes en date du 26 avril 2013 relatives à des questions préjudicielles de constitutionnalité au travers desquelles le dispositif de rationalisation de l'intercommunalité contenu dans les dispositions législatives a été confronté au principe de libre administration des collectivités territoriales (J. Fialaire, « L'intercommunalité face au principe de libre administration, AJDA 2013 p. 1386 ; P. Lutton, « Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 », Constitutions 2013 p. 397 ; M. Verpeaux, « L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. - À propos de quelques décisions récentes intéressant l'intercommunalité », JCP ACT n°40, 6 octobre 2014, 2274). En effet, dans trois décisions du

26 avril 2013 [les décisions 2013-303 QPC (Commune de Puyvarault), 2013-315 QPC (Commune de Couvrot) et 2013-304 QPC (Commune de Maing)], le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur les dispositifs de contrainte temporaire d'adhésion de communes et de fusion d'intercommunalités ainsi que sur la procédure générale de retrait prévu à l'article L. 5211-9 du CGCT.

Suite au recours en annulation introduit contre la délibération du comité syndical du SIDEN-SIAN refusant la sortie de la commune de Maing formé devant le tribunal administratif de Lille et à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par la commune, par ordonnance du 19 novembre 2012, le tribunal administratif de Lille a transmis au Conseil d'État la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. Faisant application des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel suivant lequel la haute juridiction administrative dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le renvoi, le 30 janvier 2013 (aff. n°364026), le Conseil d'État a saisi le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur la conformité des dispositions législatives reconnaissant à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale la possibilité de faire obstacle à la sortie d'une commune. Ce faisant, le Conseil d'État a estimé que la triple condition selon laquelle la disposition contestée doit être 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 soit nouvelle ou présente un caractère sérieux (article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) était bien remplie. Dans la ligne des autres décisions QPC précitées rendues le même jour, dans sa décision du 26 avril 2013 n°2013-304 QPC (Commune de Maing), le Conseil constitutionnel a souligné que « *le principe de libre administration, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre, ne font obstacle, en eux-mêmes, 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* » (considérant n°4). Puis il a admis que si les règles relatives au retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale affectent la libre administration de la commune, le législateur peut, pour des motifs d'intérêt général, apporter des limitations à cette liberté. En l'occurrence, l'exigence du double accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres se justifie par des buts d'intérêt général

tendant à « éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité des établissements de coopération intercommunale ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales » (considérant n°6).

De manière plus générale, même si celles-ci n'étaient pas en cause dans l'affaire, la réponse du Conseil constitutionnel peut être étendue aux prérogatives préfectorales en matière de retrait. En jeu, la rationalité des périmètres intercommunaux que le législateur souhaite favoriser (G. Eveillard, « Intercommunalité et libre administration des collectivités locales », Droit administratif, n°8, août 2013, comm. 62). Pour autant, la jurisprudence constitutionnelle ultérieure - et spécialement la décision du 25 avril 2014 n° 2014-391 QPC (Commune de Thonon-les-Bains et autre) - a conditionné la constitutionnalité des dispositifs de contrainte d'intégration permanents à l'existence de garanties procédurales favorables à la commune ou aux communes concernées (A. Gardère, « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », JCP ACT n°27, 7 juillet 2014, 2206). Plus globalement, les mécanismes forcés de structuration, de maintien ou de consolidation de l'intercommunalité qui affectent la libre administration des communes ne peuvent être conformes à la Constitution que s'ils répondent à des motifs d'intérêt général. Par ailleurs, une condition *sine qua non* de conformité au bloc de constitutionnalité ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : il faut que les dispositions législatives offrent des garanties aux communes, que ce soit par leur consultation préalable ou par celle de la commission départementale de coopération intercommunale, soit une instance consultative composée - à l'exception de la présidence préfectorale - exclusivement de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics territoriaux. Autrement dit, des motifs d'intérêt général peuvent venir justifier une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales à condition d'être assortis de contreparties procédurales suffisantes entourant la mise en œuvre de la coercition telles que, par exemple, l'obtention du consentement de la majorité qualifiée des communes membres.

Gardien du principe de libre administration, le législateur peut donc assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, voire à des interdictions, pourvu qu'elles répondent à des buts d'intérêt général. Conséquemment, il peut apporter des limitations à la libre administration des communes dans des buts d'intérêt général. Tel est le cas dans la procédure de droit commun de retrait. Reprenant textuellement l'un des considérants utilisés dans la décision du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 n° 2013-304 QPC, le tribunal administratif de Lille, par un jugement du 24 septembre 2013, puis la Cour

administrative d'appel de Douai, dans l'affaire commentée, ont rappelé qu'« *en subordonnant le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, le législateur a entendu éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité d'un tel établissement ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales* ». Les verrous procéduraux posés par le législateur répondent à des motifs d'intérêt général. Néanmoins, la liberté des communes qui sollicitent leur sortie d'un groupement suggère que le veto opposé par les personnes consultées au cours de la procédure soit justifié. En l'espèce, le comité syndical s'est ainsi fondé sur trois éléments, qui se réfèrent aux motifs d'intérêt général énoncés par le Conseil constitutionnel tenant à la stabilité des établissements publics de coopération intercommunale et à la cohérence des coopérations intercommunales, pour asseoir sa décision de refus de retrait de la commune que sont tout d'abord l'ancienneté de l'adhésion de la commune au syndicat, puis le bénéfice retiré par la commune du réseau d'eau et, enfin, les investissements récents envisagés sur le territoire de la commune pour le renouvellement des branchements en plomb à l'échéance de 2013.

Force est de constater que la procédure de droit commun inscrit à l'article L. 5211-9 du CGCT rend difficile le retrait d'une commune d'une intercommunalité puisque non seulement il faut obtenir le double aval du groupement et des communes membres pour espérer sortir du groupement, mais, alors même que ces conditions sont remplies, le préfet dispose encore d'une liberté de choix pour entériner par arrêté la demande de retrait d'une commune. Comme le relevait le rapporteur public, Perrine Hamon, dans ses conclusions sur l'affaire discutée, de telles lourdeurs procédurales conduisent à poser la question de savoir si le principe est le droit au départ de la commune, et son maintien contre son gré dans l'intercommunalité l'exception, ou bien le principe est-il le droit de l'intercommunalité de s'opposer à la sortie de l'un de ses membres, sous la seule réserve de la censure de l'erreur manifeste d'appréciation. Assurément, l'ensemble de ces verrous placés sous le contrôle même restreint du juge administratif tend à vérifier que les évolutions des intercommunalités ne portent pas préjudice à la stabilité des coopérations déjà établies entre les communes, à la solidarité locale, à la cohérence des coopérations intercommunales et à la rationalité des intercommunalités.

II. Le contrôle juridictionnel du refus de consentir au retrait de la commune

Aussi délicate puisse-t-elle apparaître, la désunion entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale est envisageable et réalisable si tant est que l'autorité préfectorale l'autorise (CE, 23 juillet 2012, M. Thierry A., aff. n°342849). En effet, à l'exception des communautés urbaines et des métropoles pour lesquelles toute désunion est proscrite par les textes, le législateur a envisagé la sortie d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale en la soumettant, depuis 2004, à l'accord préalable de la majorité qualifiée des communes membres du groupement (la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale intéressée ou inversement). La demande de sortie de la commune n'a pas à être motivée. Pour autant, face à l'appréciation à laquelle se livre l'autorité préfectorale pour autoriser ou refuser la sortie du groupement, la motivation de la délibération de la commune permet de renseigner le préfet avant qu'il ne prenne sa décision puisque cette seule délibération ne suffit pas à faire sortir la commune du groupement (un arrêté préfectoral doit nécessairement être adopté en ce sens : CAA Lyon, 12 juillet 2007, Commune de Charvieu-Chavagneux, aff. 03LY00412).

Car, tout comme en matière de création d'un établissement public de coopération intercommunale, le représentant de l'État dans le département dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser le retrait d'une commune, pouvoir soumis au contrôle restreint du juge administratif (CE, 7 juillet 2000, SICTOM de la région d'Issoudun, aff. n° 205842 et 210817 ; CE, 23 juillet 2012, M. Thierry A., aff. n°342849)). Aussi, de la même façon que le préfet dispose du choix quant à la définition du périmètre d'une intercommunalité (CE, 2 octobre 1996, Commune de Bourg-Charente, AJDA 1996, p. 1022, conclusions Louis Touvet ; CAA Bordeaux, 20 déc. 2005, Commune de Cadaujac, n° 02BX02366), quant à l'opportunité de sa création (CE, 15 octobre 1996, Commune de Civaux, n°165055), quant au bien-fondé de l'extension du périmètre d'une intercommunalité (CE, 3 avr. 1998, Communauté de communes du pays d'Issoudun, n° 185858), celui du prononcé d'une transformation d'établissement public de coopération intercommunale avec extension de périmètre (TA de Besançon, 23 décembre 1999, Commune d'Argésians, n° 991321) ou encore pour la transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes ou d'agglomération, l'autorité préfectorale peut ne pas autoriser la sortie d'une commune d'un groupement intercommunal lorsque des considérations d'intérêt général le justifient. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire reconnu à l'autorité préfectorale cède face à l'absence de réunion des conditions préalables à

l'adoption de sa décision, c'est-à-dire face au refus exprimé par les communes et/ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale concernée. Le préfet est alors tenu par le refus du comité syndical et/ou celui exprimé par la majorité qualifiée des communes membres (CE, 28 novembre 1986, Commune de Launaguet, aff. n° 43572), lequel refus bouscule la liberté de la commune demanderesse. Le regard porté par le juge sur le fait prend alors toute son importance : même restreint, le contrôle de la qualification juridique des faits retenus pour adopter la décision de refus permet de placer sous le contrôle du juge administratif les appréciations de l'administration qui ont motivé la délibération et de sanctionner d'éventuels dérapages de la part du groupement de communes ou de ses communes adhérentes. Dans de telles circonstances, en phase contentieuse, saisi par la commune demanderesse, le juge administratif vérifie les faits invoqués par les communes du groupement ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale pour fonder la décision de refus exprimée. Bien qu'en présence d'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation, le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales n'emporte qu'un éventuel refus de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale soit dûment justifié.

De fait, l'argumentaire au fondement de la ou des décisions de refus est analysé au prisme des motifs d'intérêt général qui ont été exposés au soutien de la ou des délibérations contestées. La panoplie de ces motifs - appréciée à l'aune de la stabilité des établissements publics de coopération intercommunale et de la cohérence des coopérations intercommunales - est toujours casuistique et propre à chaque affaire jugée. En l'espèce, si le comité syndical a entendu se prévaloir d'un but d'intérêt général tiré de la cohérence des coopérations intercommunales susceptible de justifier une limitation au principe de libre administration des collectivités territoriales, cette motivation est contrôlée par le juge administratif d'appel qui s'appuie sur trois éléments pour retenir l'erreur manifeste d'appréciation des faits à l'origine de la décision de refus du comité syndical : l'absence de rupture dans la continuité de la distribution de l'eau potable ; la non-compromission du fonctionnement et de la stabilité du SIDEN-SIAN au titre de la compétence « eaux potable et industrielle » ; la prise en charge les investissements réalisés pour son compte et non encore amortis par le SIDEN-SIAN.

Plus exactement, l'analyse de la Cour administrative d'appel reprend les éléments d'appréciation exposés par le comité syndical et la commune.

En premier lieu, la Cour administrative d'appel considère que la sortie de la commune n'induit pas de rupture dans la continuité du service et ne met en péril ni l'existence ni le fonctionnement du syndicat. La position géographique de la commune au regard du réseau de distribution de l'eau potable ne compromet pas la continuité des coopérations même établies de longue date entre les autres communs membres du groupement pour la compétence « eaux potable et industrielle ». En outre, l'ancienneté de l'adhésion d'une commune rurale au syndicat (adhésion qui remonte à la fondation du groupement en 1950) ne peut utilement être invoquée devant le juge pour faire obstacle au retrait de la commune. Ainsi que le relevait le rapporteur public sur l'affaire discutée, « *ce n'est pas parce qu'une situation est ancienne qu'elle est légitime et qu'elle sert l'intérêt général* ». En l'espèce, la confrontation entre les arguments appuyant la position retenue par chacune des parties met en exergue la faiblesse de poids démographique et financier de la commune au sein du plus grand syndicat français de production et de distribution de l'eau potable (syndicat regroupant environ 700 communes réparties sur les territoires des départements du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et de la Somme). Une telle faiblesse ne saurait déstabiliser le fonctionnement du groupement, sauf peut-être à envisager une éventuelle centralité géographique de la commune au sein de l'établissement responsable de la gestion d'un service public en réseau, soit le service de la distribution de l'eau potable. Or, tel n'est pas le cas puisque la commune est située dans une partie terminale du réseau d'eau potable. Le départ de la commune n'est donc pas susceptible de porter atteinte à la continuité du service ni d'ébranler les solidarités communales établies de longue date entre les communes pour l'une des compétences à la carte proposées par le syndicat, la compétence « eaux potable et industrielle ». En d'autres termes, la cohérence du périmètre du groupement n'est pas affectée par le départ de la commune (pour une autre illustration du contrôle du juge sur la cohérence et la stabilité de l'intercommunalité, voir TA de Dijon, 5 décembre 2007, Communauté de communes du pays coulangeois, n°0601562, n°0602236).

Dans un autre temps de son raisonnement, la Cour administrative d'appel s'appuie sur les éléments financiers invoqués. Ces éléments étaient ceux qui avaient emporté la conviction des juges de première instance dans la décision de rejet prononcée le 24 septembre 2013. La jurisprudence comporte quelques illustrations sur les différends occasionnés par le retrait de communes d'un groupement en raison des conséquences financières et patrimoniales ou même contractuelles qui y sont liées (CE, 9 juillet 2010, Commune de Magny-les-Hameaux, n° 313506, AJDA 2010 n° 1397 ; CE, 21 novembre 2012, Communauté d'agglomération de

Sophia-Antipolis, n° 346380 ; CAA Douai, 28 février 2008, Sté Véolia eau-CGE, AJDA 2008, p. 686, chronique P. le Garzic). En l'occurrence, le syndicat avait fait état non seulement de son implication dans l'essentiel des investissements réalisés qui ont permis à la commune (adhérent historique du syndicat) de disposer d'un réseau de distribution de l'eau potable, mais, en outre, il arguait des travaux supplémentaires engagés sur le territoire de cette commune afin de renouveler les branchements en plomb, motifs qui, du point de vue des premiers juges du fond, justifiaient la délibération de refus du comité syndical. La Cour administrative d'appel n'a pas suivi les juges de première instance sur ce point. Certes, le syndicat avait entrepris des travaux bénéficiant à la commune, mais cette dernière s'était engagée à prendre en charge les investissements réalisés par le syndicat pour son compte et non encore amortis dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1 du CGCT. Élément décisif dans l'appréciation des juges d'appel, la recherche d'une équité dans la répartition des biens meubles et immeubles ainsi que du solde de l'encours de la dette participe de l'engagement pris par la commune demanderesse. Dès lors, la prise en charge par la commune des investissements réalisés pour son compte et non encore amortis par le syndicat ne permet pas au syndicat de faire valoir une atteinte à ses intérêts financiers justificatifs de sa décision de refus de consentir au retrait de la commune.

Bien qu'enserré dans d'étroites conditions dont l'objet est d'éviter le délitement des structures intercommunales et encadrées par un ensemble de formalités parfois difficiles à remplir (ce qui explique que le silence gardé sur une demande de retrait d'une commune pendant 3 mois vaille décision implicite), le retrait reste un droit pour les communes. Le contrôle même minimum du juge administratif permet aux communes dont le détachement ne porte pas atteinte à l'équilibre du groupement, que ce soit dans son organisation ou dans son fonctionnement matériel et financier, de se séparer d'un établissement public de coopération lorsque la motivation avancée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale pour s'opposer au détachement d'une commune ne répond pas à des objectifs d'intérêt général, spécialement lorsque la sortie de la commune ne brise pas la cohérence des coopérations établies.