

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES

COPIE

N° 07NT01623

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE CLEDER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. d'Izarn de Villefort,
Rapporteur

La Cour administrative d'appel de Nantes

M. Degommier,
Commissaire du gouvernement

(2ème chambre)

Audience du 18 novembre 2008
Lecture du 16 décembre 2008

Vu la requête enregistrée le 14 juin 2007, présentée pour la COMMUNE DE CLEDER (Finistère), représentée par son maire en exercice, par Me Thierry, avocat au barreau de Lyon ; la COMMUNE DE CLEDER demande à la Cour :

1°) d'annuler l'article 3 du jugement n° 05-1777, 05-2474 et 05-3597 du 5 avril 2007 par lequel le Tribunal administratif de Rennes a rejeté ses demandes tendant à l'annulation de la délibération du 20 avril 2005 par laquelle le conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic a retiré sa délibération du 24 février 2005, de la délibération du 20 avril 2005 prévoyant l'institution d'un fonds de concours au profit des communes membres, de la délibération du 2 juillet 2005 retirant cette dernière délibération du 20 avril 2005, créant un fonds de concours et en définissant les modalités de fonctionnement et de la délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 ;

2°) d'annuler lesdites délibérations ;

3°) de condamner la communauté de communes de la baie du Kernic à lui verser une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que le jugement est irrégulier en ce qu'il a inexactement interprété l'objet de la délibération du 20 avril 2005 décidant la mise en place d'un fonds de concours au profit des communes membres ; que l'attribution d'aides financières à celles-ci par fonds de concours peut être décidée à la majorité simple alors que l'adoption de la dotation de solidarité communautaire est subordonnée à une majorité plus stricte des deux tiers ; que les membres du conseil communautaire ont reçu une information erronée dès lors que, contrairement à ce qu'il leur a été indiqué, l'exécution du jugement du 10 mars 2005 annulant les délibérations fixant le montant de la dotation de solidarité communautaire pour les années 2002, 2003 et 2004 impliquait de fixer à

nouveau ces montants en prenant en compte le mécanisme d'indexation instauré par les délibérations des 8 octobre et 16 décembre 1999 ; qu'il ressort du compte-rendu de la séance du conseil communautaire du 20 avril 2005 et du contenu même de celle du 2 juillet 2005 que la communauté de communes a entendu substituer de façon illégale la procédure du fonds de concours à celle de la dotation de solidarité communautaire ; que les dispositions de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales imposaient au président de rendre compte au conseil communautaire des travaux du bureau ; que la délibération du 20 avril 2005 a retiré la délibération illégale du 24 février 2005 en ce qu'elle fixait le montant de l'attribution de compensation alors que ce versement constituait un droit pour les communes membres et que cette partie de la décision n'était pas illégale ; que la délibération du 2 juillet 2005 est également entachée de détournement de procédure ; que la répartition du fonds de concours est illégalement déconnectée du coût des équipements auquel les sommes allouées doivent contribuer et ne répond pas aux conditions posées par le V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, en l'absence de délibérations concordantes des conseils municipaux concernés et des montants alloués ; qu'aucun équipement à financer n'a été identifié ; que l'enveloppe supplémentaire de 30 000 euros instituée pour la réalisation d'un équipement lourd n'est prévue par aucun texte et contrevient au principe de spécialité d'un établissement de coopération intercommunale ; que la délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 confirme encore une fois que l'instauration du fonds de concours a directement compensé la suppression de la dotation de solidarité communautaire ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire enregistré le 8 novembre 2007, présenté pour la communauté de communes de la baie du Kernic, représentée par son président en exercice, dont le siège est ZAC de Kerhall BP 12 à Cléder (29233), par Me Rey, avocat au barreau de Lyon ; la communauté de communes de la baie du Kernic conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la condamnation de la COMMUNE DE CLEDER à lui verser la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient qu'il ressort des pièces du dossier que le tribunal n'a pas inexactly interprété l'objet de la délibération du 20 avril 2005 décidant la mise en place d'un fonds de concours au profit des communes membres ; que l'article 1609 nonies C V du code général des impôts ne pose aucune condition restrictive pour l'affectation des sommes versées aux communes membres contrairement aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ; que les services de l'Etat ont indiqué qu'aucune délibération antérieure ne pourrait s'appliquer pour la détermination du montant de la dotation de solidarité communautaire ; que le mécanisme mis en place par la délibération du 14 février 2000 est manifestement illégal, le principe de l'indexation n'étant pas prévu par l'article 1609 nonies C VI du code général des impôts qui impose au contraire la prise en compte de certains critères ; que la délibération du 24 février 2005 a été adoptée sans que les règles de majorité des deux tiers ait été respectée, alors que les délibérations antérieures avaient été annulées par le tribunal administratif pour ce motif ; que c'est la COMMUNE DE CLEDER qui a conduit à la mise en place du fonds de concours, dès lors qu'elle s'est opposée à l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire sur de nouvelles bases ; que le fonds de concours permet seul de maintenir un mécanisme d'aide financière aux communes ; que ce n'est que lorsque le bureau statue par délégation du conseil communautaire qu'il doit être rendu compte de ses travaux en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales ; que la délibération du 2 juillet 2005 tire les

conséquences du retrait par celle du 20 avril 2005 de la délibération du 24 février 2005 ; qu'aucune disposition n'impose de désigner dans la délibération instaurant un fonds de concours à quel équipement se rattachent les sommes allouées ; que le type d'équipement concerné y est mentionné ; que l'enveloppe supplémentaire de 30 000 euros répond également aux conditions légales régissant les fonds de concours ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 18 novembre 2008 :

- le rapport de M. d'Izarn de Villefort, rapporteur ;

- les observations de Me Thierry, avocat de la COMMUNE DE CLEDER ;

- et les conclusions de M. Degommier, commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par jugement du 10 mars 2005, le Tribunal administratif de Rennes a, sur la demande de la COMMUNE DE CLEDER (Finistère), annulé les délibérations du conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic fixant les montants de dotation de solidarité communautaire au titre des années 2002, 2003 et 2004, au motif qu'elles avaient été adoptées à la majorité simple et non à la majorité des deux tiers prévue par l'article 1609 nonies C du code général des impôts ; que, par délibération du 20 avril 2005, le conseil communautaire a alors retiré sa délibération du 24 février 2005 fixant le montant de la dotation susmentionnée au titre de l'année 2005, qui avait été adoptée à la majorité simple ; que, par délibération du même jour, il a décidé d'instituer un fonds de concours à destination des communes membres ; qu'il a confirmé la création de ce fonds par délibération du 2 juillet 2005 qui en définit en outre les modalités de fonctionnement ; qu'enfin, il en a tiré les conséquences sur le plan budgétaire par délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 ; que la COMMUNE DE CLEDER a présenté devant le Tribunal administratif de Rennes trois demandes tendant à l'annulation des délibérations des 24 février, 20 avril et 2 juillet 2005 ; que, par l'article 1^{er} du jugement du 5 avril 2007, le tribunal a annulé la délibération susmentionnée du 24 février 2005 mais, par l'article 3 dudit jugement, dont la COMMUNE DE CLEDER relève appel, a rejeté les conclusions des demandes dirigées contre les délibérations des 20 avril et 2 juillet 2005 ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 20 avril 2005 par laquelle le conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic a retiré sa délibération du 24 février 2005 :

Considérant que, par l'article 1^{er} du jugement attaqué du 5 avril 2007, devenu définitif, le tribunal a annulé la délibération du 24 février 2005 au motif qu'elle n'avait pas été adoptée à la

majorité des deux tiers visée à l'article 1609 nonies C du code général des impôts ; que, compte tenu de cette illégalité, c'est à bon droit que, par délibération du 20 avril 2005, le conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic en a prononcé le retrait ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des délibérations du 20 avril 2005 créant un fonds de concours et du 2 juillet 2005 créant un fonds de concours, une enveloppe annuelle de financement supplémentaire et en définissant les modalités de fonctionnement :

Sur la recevabilité des conclusions présentées devant le tribunal administratif tendant à l'annulation de la délibération du 2 juillet 2005 :

Considérant, d'une part, que par délibération du 27 mars 2006, le conseil municipal de la commune de Cléder a autorisé le maire de cette commune à ester en justice pour demander l'annulation de la délibération du 2 juillet 2005 du conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic ; qu'ainsi, le maire de la commune de Cléder a pu régulièrement présenter devant le Tribunal administratif de Rennes au nom de la COMMUNE DE CLEDER une demande à cette fin ; que la fin de non-recevoir opposée sur ce point devant le tribunal administratif par la communauté de communes de la baie du Kernic ne peut donc être accueillie ;

Considérant, d'autre part, que la communauté de communes de la baie du Kernic a également soutenu en première instance que la COMMUNE DE CLEDER était dépourvue d'intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération du 2 juillet 2005 dans la mesure où cette décision avait pour objet de lui apporter de nouvelles ressources ; que, cependant, les modalités de fonctionnement du fonds de concours dont ces ressources sont issues diffèrent de celles qui régissent la dotation de solidarité communautaire ; que, notamment, aucun mécanisme d'indexation annuelle n'est prévu ; que la COMMUNE DE CLEDER, qui n'a pas l'assurance de se voir attribuer un montant de ressources annuelles équivalent à celui qui lui était dû en vertu de la dotation de solidarité communautaire, a, par suite, intérêt à contester la décision du 2 juillet 2005 litigieuse ;

Sur la légalité des délibérations des 20 avril et 2 juillet 2005 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que la délibération du 2 juillet 2005 par laquelle le conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic a créé un fonds de concours, au bénéfice des communes membres et en a défini les modalités de fonctionnement, prononce également le retrait de la délibération du 20 avril 2005 qui décidait le principe de la création de ce fonds ; que, toutefois, le retrait de cette dernière délibération n'ayant pas acquis un caractère définitif compte tenu des conclusions également dirigées contre la délibération du 2 juillet 2005, les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 20 avril 2005 ne sont pas devenues sans objet ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, en vigueur à la date de la délibération contestée : "VI. L'établissement public de coopération intercommunale, autre qu'une communauté urbaine, soumis aux dispositions du I peut instituer au bénéfice de ses communes membres (...) une dotation de solidarité communautaire, dont le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers, en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres. Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale." ; qu'aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des

collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable en l'espèce : "V. - Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés./ Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours." ;

Considérant qu'il ressort des dispositions précitées de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, éclairées par les débats parlementaires qui ont précédé leur adoption, que le principe et les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire, dont l'institution par le conseil de l'établissement de coopération intercommunale demeure facultative, sont fixés par celui-ci de manière pérenne par délibération de l'assemblée communautaire statuant à la majorité des deux tiers jusqu'à leur éventuelle remise en cause suivant les mêmes modalités formelles, alors que le montant de la dotation, dont le principe a ainsi été arrêté, est fixé annuellement par l'assemblée qui peut le faire varier librement à l'issue de chaque échéance ; qu'il suit de là que l'annulation d'une délibération fixant le montant de la dotation au titre d'une année, alors que le principe de cette dotation arrêté initialement n'a pas été remis en cause, fait naître à la charge de l'établissement public de coopération intercommunale l'obligation de statuer à nouveau sur le montant de la dotation de solidarité au titre de l'année concernée ;

Considérant qu'après avoir opté pour le régime de la taxe professionnelle unique par délibération du 8 octobre 1999, le conseil de la communauté de communes de la Baie du Kernic a décidé, par délibération du 16 décembre 1999, d'abandonner le prélèvement communautaire opéré sur les trois autres taxes locales tout en instituant une dotation de solidarité communautaire "(avec mécanisme d'indexation)" puis, par délibération du 14 février 2000, a déterminé les bases de répartition de la dotation applicables aux six communes membres et adopté "le mécanisme d'indexation de la dotation de solidarité communautaire" dont il a fixé le taux à 3,61 % pour l'année 2000 ; qu'ainsi, ces deux dernières délibérations prises par le conseil communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers requise par l'article 1609 nonies C du code général des impôts, à la suite de l'adoption du régime de la taxe professionnelle unique, pour instituer, pour l'avenir, une dotation de solidarité communautaire et en fixer les critères de répartition entre les communes membres, comportaient l'obligation, pour la communauté de communes, jusqu'à l'éventuelle remise en cause de ladite dotation dans les mêmes conditions de majorité que pour sa création, de fixer librement, chaque année, le montant de la dotation à verser auxdites communes ;

Considérant qu'après avoir prononcé le retrait de la délibération du 24 février 2005 qui fixait notamment le montant de la dotation de solidarité communautaire au titre de l'année 2005, le conseil communautaire a entendu, ainsi qu'il ressort des motifs mêmes de la délibération n° 75 du 20 avril 2005, maintenir une aide financière en direction des communes membres par l'institution d'un fonds de concours soumis au régime défini par les dispositions précitées de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ; que le compte-rendu de cette séance du conseil mentionne que le montant des crédits inscrits audit fonds devait être équivalent à celui de la dotation de solidarité communautaire décidée par la délibération susmentionnée du 24 février 2005 ; que, par délibération du 2 juillet 2005, le conseil communautaire a retiré cette délibération du 20 avril 2005 mais a confirmé la création du fonds de concours et en a défini les modalités de fonctionnement ; qu'il ressort des pièces du dossier que les sommes allouées à certaines communes, notamment la COMMUNE DE C'LEDER, par application desdites modalités correspondent exactement à celles auxquelles les communes associées auraient pu prétendre au titre de la dotation de solidarité communautaire pour l'année 2005 ; qu'il résulte du rapprochement de l'ensemble des faits mentionnés ci-dessus que l'institution de ce fonds de

concours n'a eu pour seuls buts que de compenser la suppression de la dotation de solidarité communautaire, dont il appartenait au conseil de la communauté de communes de la Baie du Kernic, comme il a été dit, de fixer le montant pour l'année 2005, et de s'affranchir de l'exigence d'un vote à la majorité des deux tiers, alors même que cette règle ne s'imposait pas pour fixer le montant annuel de dotation de solidarité communautaire ; que ce détournement de procédure entache d'illégalité les délibérations litigieuses des 20 avril 2005 et 2 juillet 2005 ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 :

Considérant que ladite délibération tire les conséquences sur le plan budgétaire de la création d'un fonds de concours par les délibérations des 20 avril et 2 juillet 2005, lesquelles, comme il vient d'être dit, sont entachées d'illégalité ; que la COMMUNE DE CLEDER est par suite fondée à soutenir que cette délibération est elle-même, par voie de conséquence, illégale ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE CLEDER est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Rennes a rejeté les conclusions de ses demandes tendant à l'annulation des délibérations des 20 avril et 2 juillet 2005 créant un fonds de concours et de la délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la COMMUNE DE CLEDER, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à la communauté de communes de la baie du Kernic la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces mêmes dispositions, de condamner la communauté de communes de la baie du Kernic à verser à la COMMUNE DE CLEDER une somme de 1 500 euros au titre des frais de même nature exposés par cette dernière ;

DÉCIDE :

Article 1er : L'article 3 du jugement du 5 avril 2007 du Tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : Les délibérations du conseil de la communauté de communes de la baie du Kernic des 20 avril et 2 juillet 2005 créant un fonds de concours et la délibération du 2 juillet 2005 portant décision modificative n° 1 au budget prévisionnel 2005 sont annulées.

Article 3 : La communauté de communes de la baie du Kernic versera à la COMMUNE DE CLEDER une somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la communauté de communes de la baie du Kernic tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la COMMUNE DE CLEDER (Finistère) et à la communauté de communes de la baie du Kernic.

Une copie en sera, en outre, adressée au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Délibéré après l'audience du 18 novembre 2008, à laquelle siégeaient :

- M. Pérez, président de chambre,
- M. Lainé, président,
- M. d'Izam de Villefort, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 16 décembre 2008.

Le rapporteur,

Le président,

Ph. d'IZARN de VILLEFORT

A. PEREZ

Le greffier,

Y. LEWANDOWSKI