

Commentaire

Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013

Commune de Maing

(Retrait d'une commune membre d'un EPCI)

Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013

Commune de Puyravault

(Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)

Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013

Commune de Couvrot

(Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 janvier 2013 (décisions n^{os} 364026 et 363749 du 30 janvier 2013) et le 8 mars 2013 (décision n° 365791 du 8 mars 2013) par le Conseil d'État, de trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées respectivement par les communes de Maing, Puyravault et Couvrot portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit :

- de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT),
- du paragraphe II de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales,
- du paragraphe III de ce même article.

Dans sa décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT. Dans ses décisions n° 2013-303 QPC et n° 2013-315 QPC du même jour, il a déclaré conformes à la Constitution, respectivement, les paragraphes II et III de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

I. – Les dispositions contestées

A – Présentation des dispositions contestées et contexte des QPC

1. – L'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales (décision n° 2013-304 QPC, Commune de Maing)

L'article L. 5211-19 du CGCT est issu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Selon les dispositions de cet article, une commune peut se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole. Dans les autres hypothèses, le retrait est possible mais il est subordonné au double accord de l'EPCI et des conseils municipaux, l'accord de ces derniers devant être exprimé dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le retrait. Ce délai court à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant. À défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée défavorable. La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés.

2. – La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT)

Depuis la loi du 12 juillet 1999 précitée, plusieurs lois ont entendu favoriser l'intercommunalité. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est une réforme majeure de l'intercommunalité en ce qu'elle entend rationaliser la carte des groupements intercommunaux et plus particulièrement achever la carte intercommunale.

Cette loi crée des procédures plus contraignantes de rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre, placées sous l'autorité du préfet, en coopération avec la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) pour permettre la consultation des élus locaux. Cette commission comprend en effet 40 % de représentants des communes du département, 40 % de représentants des établissements publics de coopération intercommunale, 5 % de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, 10 % de représentants du conseil général et 5 % de représentants du conseil régional dans la circonscription départementale (article L. 5211-43 CGCT).

La loi a pour objectif la généralisation systématique de l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'ensemble du territoire national avant le 1^{er} juin 2013, seuls

Paris et les départements de la petite couronne demeurant hors de ce dispositif de généralisation¹.

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), qui est l'instrument de la rationalisation, est défini par l'article L. 5210-1-1 du CGCT². Établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, il prévoit une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre ainsi que la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. Ce schéma comporte également les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants. Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres, tout comme la suppression, la transformation, ou la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. Le projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département et présenté à la CDCI. Celle-ci peut faire des propositions de modification du projet, qui s'imposent au préfet si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres. L'article L. 5210-1-1 précise en effet, à son alinéa 7 : « *Les propositions de modification du projet de schéma conformes aux I à III adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma* »³. Le schéma est ensuite arrêté par décision du préfet et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

La loi du 16 décembre 2010 a été déférée au Conseil constitutionnel mais son article 60, qui définit les procédures de création (paragraphe I), de modification de périmètre (paragraphe II) et de fusion (paragraphe III) des EPCI à fiscalité propre, n'a pas été contesté par les parlementaires requérants. Il n'a pas fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part du Conseil dont la décision ne comporte pas de précisions sur ces aspects de la réforme de l'intercommunalité⁴.

Cette loi a été modifiée par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, afin notamment de remédier aux difficultés résultant pour partie de la date butoir du 31 décembre 2011 retenue par le Gouvernement pour arrêter le schéma départemental de coopération intercommunale.

¹ Le paragraphe V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT ne contraint pas, à Paris et dans les départements de la petite couronne, à l'élaboration d'un SDCI prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales dans ces départements.

² L'article L. 5210-1-1 du CGCT a été créé par l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

³ Notamment, la CDCI ne peut pas faire de propositions qui aboutiraient à créer des enclaves ou des discontinuités territoriales.

⁴ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*.

a. – Les dispositions du paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 (décision n° 2013-303 QPC, Commune de Puyravault).

Ces dispositions ont été renvoyées par le Conseil d'État dans leur version issue de l'article 1^{er} de la loi du 29 février 2012, ainsi qu'il résulte de sa décision n° 363749 du 30 janvier 2013.

En vertu du paragraphe II de l'article 60 de la loi RCT, seul contesté par la commune de Puyravault, dès la publication du SDCI ou au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le préfet définit par arrêté, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en œuvre du schéma, la modification du périmètre de tout EPCI à fiscalité propre.

À défaut de schéma arrêté, le préfet peut proposer, par arrêté pris avant le 31 décembre 2012, après avis de la CDCI, la modification du périmètre de tout EPCI, sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux paragraphes I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au paragraphe III dudit article. La CDCI a un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le préfet peut aussi proposer une modification de périmètre ne figurant pas dans le SDCI, sous la même réserve que précédemment, et après avis de la CDCI. Cet avis est réputé favorable si celle-ci n'a pas délibéré dans les trois mois à compter de sa saisine.

La CDCI, dans les deux hypothèses vues précédemment, peut faire des propositions de modifications, lesquelles s'imposent au préfet si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres. L'article 60 précise en effet que l'arrêté du préfet intègre les propositions de modification ainsi adoptées.

La modification de périmètre peut porter sur des communes appartenant ou non à un EPCI à fiscalité propre. Un arrêté de projet de périmètre dresse la liste des communes intéressées.

Cet arrêté est notifié au président de chaque EPCI à fiscalité propre intéressé pour recueillir l'avis de son organe délibérant. Il est également adressé, dans le même temps, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre pour recueillir l'accord de son conseil municipal. Conseils municipaux et organes délibérants des EPCI à fiscalité propre disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer, l'absence de délibération valant avis favorable.

La modification de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant au moins la moitié de la population totale de

celles-ci, y compris le conseil de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population.

À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les préfets dans le ou les départements concernés peuvent, jusqu'au 1^{er} juin 2013, par décision motivée, après avis de la CDCI, modifier le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre. La CDCI, pour formuler son avis, entend tout maire d'une commune et tout président d'un EPCI dont l'audition peut éclairer ses délibérations ou qui la demande. L'arrêté de projet de périmètre intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres. La commission se prononce dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, à défaut, son avis est réputé favorable.

L'arrêté de modification du périmètre a des effets radicaux puisqu'il emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des EPCI à fiscalité propre dont elles sont, le cas échéant, membres. S'appliquent alors de plein droit les dispositions du paragraphe II de l'article L. 5211-18 du CGCT relatives aux règles applicables en matière de transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice.

Les dispositions de ce paragraphe II de l'article 60 s'appliquent de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du SDCI révisé conformément au dernier alinéa du paragraphe IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT⁵ et pendant l'année 2018.

b. – Les dispositions du paragraphe III de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (décision n° 2013-315 QPC, Commune de Couvrot)

Le paragraphe III de l'article 60 de la loi RCT a lui aussi été modifié par la loi du 29 février 2012. Le Conseil d'État ne précise pas, dans sa décision (n° 365791), quelle est la version renvoyée. L'arrêté dont l'annulation est demandée devant le tribunal administratif datant du 14 novembre 2012, la version applicable est celle résultant de la loi du 29 février 2012.

Ces dispositions du paragraphe III permettent au préfet, dès la publication du SDCI, ou au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012 et pour une période d'un an, de proposer la fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre.

À défaut de schéma arrêté, le préfet peut proposer, par arrêté pris avant le 31 décembre 2012, après avis de la CDCI, la fusion de plusieurs EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre, sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux paragraphes I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au paragraphe III dudit article.

⁵ Ces dispositions fixent les modalités d'élaboration et de révision du SDCI.

Le préfet peut aussi proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le SDCI, sous la même réserve que précédemment, et après avis de la CDCI. Cet avis est réputé favorable si elle n'a pas délibéré dans les trois mois à compter de sa saisine.

La CDCI, dans les deux hypothèses vues précédemment, peut faire des propositions de modifications, lesquelles s'imposent au préfet, qui les intègre dans son arrêté, si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres.

Un arrêté de projet de périmètre du nouvel EPCI dresse la liste des EPCI appelés à fusionner. Ce projet peut comprendre des communes appartenant ou non un autre EPCI.

Cet arrêté est notifié aux présidents des EPCI à fiscalité propre intéressés pour recueillir l'avis de leur organe délibérant. Il est également adressé, dans le même temps, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre pour recueillir l'accord de son conseil municipal. Conseils municipaux et organes délibérants des EPCI à fiscalité propre ont un délai de trois mois pour se prononcer, l'absence de délibération valant avis favorable.

La fusion est prononcée par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant au moins la moitié de la population totale de celles-ci, y compris le conseil de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population.

À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les préfets dans le ou les départements concernés peuvent, jusqu'au 1^{er} juin 2013, par décision motivée, après avis de la CDCI, fusionner des EPCI. La CDCI, pour formuler son avis, entend tout maire d'une commune et tout président d'un EPCI dont l'audition peut éclairer ses délibérations ou qui la demande. L'arrêté de fusion intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres. La commission se prononce dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, à défaut, son avis est réputé favorable.

L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre du nouvel EPCI. Cet arrêté fixe aussi les compétences du nouvel EPCI. Celui-ci exerce l'intégralité des compétences des EPCI qui ont fusionné, sur l'ensemble de son périmètre. Sont applicables les paragraphes III et IV de l'article L. 5211-41-3 du CGCT relatifs aux conséquences de la fusion

des EPCI (catégorie, compétences, biens, droits, obligations, personnels, nombre et répartition des membres de l'organe délibérant...)

Les dispositions de ce paragraphe III de l'article 60 s'appliquent de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du SDCI révisé conformément au dernier alinéa du paragraphe IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et pendant l'année 2018.

B – Origine des QPC et questions posées

– La commune de Maing (décision n° 2013-304 QPC) a participé au syndicat intercommunal des eaux du Nord de la France (SIDEN) dès son origine. Arguant d'un changement dans l'organisation du syndicat⁶ et de problèmes de qualité du service, la commune a souhaité reprendre sa compétence et adhérer à un autre syndicat intercommunal. Le comité syndical s'étant opposé, par une délibération du 19 novembre 2010, à la reprise de sa compétence par la commune, celle-ci a formé un recours pour excès de pouvoir contre ce refus devant le tribunal administratif (TA) de Lille qui a transmis la QPC au Conseil d'État.

Selon la commune de Maing, en permettant à l'organe délibérant d'un EPCI, ainsi qu'aux conseils municipaux des communes qui en sont membres de s'opposer au retrait d'une commune membre de cet établissement, les dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Au nombre de ces droits et libertés invoqués figurent, selon la commune requérante : la libre administration des collectivités territoriales, l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre (ce principe présentant, pour la requérante deux aspects : d'abord l'absence de tutelle d'un EPCI sur les communes et ensuite l'absence de tutelle de chaque commune membre de l'EPCI sur une autre commune membre de celui-ci), le principe de subsidiarité, le droit à un recours effectif (dans la mesure où, en l'espèce, l'article L. 5211-19 n'impose pas à l'organe délibérant de motiver son refus).

– La commune de Puyravault (décision n° 2013-303 QPC), de son côté, a formé un recours devant le TA de Nantes à l'encontre de l'arrêté du préfet de Vendée du 9 juillet 2012, portant périmètre de la communauté de communes des Îles du Marais Poitevin pour le 1^{er} janvier 2013. Alors que la commune était isolée jusqu'alors, cet arrêté l'intègre de force au sein de la communauté de communes à la suite de l'accord des conseils concernés obtenu après le délai de consultation de trois mois. Cette intégration intervient toutefois malgré l'opposition exprimée par le conseil municipal de la commune de Puyravault et sa demande de rejoindre une autre communauté de communes (communauté du Pays Né de la Mer). Si cette demande avait été satisfaite, la commune de

⁶ Le nouveau syndicat SIDEN-SIAN a repris les compétences du syndicat intercommunal des eaux du Nord de la France (SIDEN France) et du syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN).

Puyravault aurait constitué une enclave de cette communauté au sein d'une autre, celle des Îles du Marais Poitevin. La QPC soulevée à cette occasion a été transmise par le TA de Nantes au Conseil d'État.

Pour la commune requérante, le paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution. Ces dispositions permettraient en effet au représentant de l'État dans le département d'intégrer une commune dans un EPCI à fiscalité propre contre son avis, y compris dans le cas où elle a exprimé sa volonté de rejoindre un autre EPCI à fiscalité propre. En outre, ces dispositions porteraient atteinte au principe d'égalité car les préfets pourraient traiter différemment des communes qui se trouvent dans des situations identiques. Elles seraient enfin contraires au principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, en permettant d'intégrer une commune dans un EPCI qu'elle ne veut pas rejoindre.

– La commune de Couvrot (décision n° 2013-315 QPC) avait déjà posé une QPC à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision du préfet de la Marne du 19 décembre 2011 arrêtant le SDCI. La QPC transmise par le TA de Châlons-en-Champagne portait sur l'article L. 5210-1-1 du CGCT relatif à l'adoption du SDCI. Le Conseil d'État n'avait alors pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité de ces dispositions à l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales, au motif que ces dispositions « *n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet d'assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou à des charges* »⁷.

Le préfet a ensuite décidé de fusionner trois communautés de communes⁸ en un nouvel EPCI par un arrêté du 14 novembre 2012, la commune de Couvrot et une autre commune isolée devant intégrer le nouvel établissement. La commune de Couvrot a formé un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté devant le TA de Châlons-en-Champagne, lequel a transmis la QPC au Conseil d'État.

La commune requérante soutient que le paragraphe III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 est contraire à la libre administration des collectivités territoriales, en ce que ces dispositions autorisent le préfet à contraindre une commune à rejoindre un EPCI à fiscalité propre issu d'une fusion, alors même que cette commune aurait émis le souhait d'en rejoindre un autre. Ces dispositions seraient également contraires à l'article 34 de la Constitution, le législateur ayant méconnu sa propre compétence en renvoyant au préfet le soin de fusionner des EPCI.

⁷ CE 21 septembre 2012, *Commune de Couvrot*, n° 361632.

⁸ Communautés de Vitry-le-François, du Mont Moret et des quatre vallées.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le principal grief soulevé par les communes requérantes était tiré du principe de libre administration des collectivités territoriales.

A. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

D'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la libre administration des collectivités territoriales est au nombre des droits ou libertés que la Constitution garantit et sa violation peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité⁹.

La libre administration suppose, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, l'existence de conseils élus, dotés d'attributions effectives, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹⁰. Elle suppose également, en vertu des mêmes dispositions de l'article 72, l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités. Elle implique en outre une certaine liberté financière, ainsi que le précisent les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Ce qui permet notamment aux collectivités de décider des modalités selon lesquelles elles accordent une subvention comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-146 QPC¹¹.

Cependant, c'est bien la loi qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, détermine les principes fondamentaux de « *la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », si bien que la libre administration ne signifie pas la liberté d'organisation. Ceci se vérifie d'abord en ce qui concerne les **institutions des collectivités** : le Conseil constitutionnel estime ainsi que si « *les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " »*¹². Ce principe a d'ailleurs été rappelé à l'occasion de QPC s'agissant de la révocation d'un maire¹³ ou des inéligibilités au mandat de conseiller général¹⁴. De la même façon, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*¹⁵, que « *la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant*

⁹ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque [Fusion de communes]*.

¹⁰ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 9 à 11.

¹¹ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]*, cons. 5.

¹² Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 12 et 13.

¹³ Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. [Révocation des fonctions de maire]*, cons. 6 et 7.

¹⁴ Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. [Inéligibilités au mandat de conseiller général]*, cons. 7.

¹⁵ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, précitée, cons. 4.

atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ». La commune requérante estimait pourtant que la tenue d'un référendum décisionnel sur une procédure de fusion privait les assemblées délibérantes de leur pouvoir d'appréciation.

Ceci se vérifie également s'agissant de **l'exercice des compétences des collectivités**. En effet, c'est le législateur qui détermine les compétences des collectivités territoriales. L'existence d'une clause de compétence générale des collectivités a même été écartée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de réforme des collectivités territoriales¹⁶.

Le législateur peut aussi assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, à la condition que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général : « *Si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »¹⁷. Par exemple, le législateur peut imposer aux collectivités de tenir compte des projets d'intérêt général dans l'élaboration de leurs documents locaux d'urbanisme puisque lui seul a le pouvoir de répartir les compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme entre l'État et les collectivités territoriales¹⁸.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis que ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales l'obligation faite à ces dernières d'adhérer à un établissement public. Il a notamment jugé, en 1984, à propos des centres de gestion de la fonction publique territoriale :

« Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution " la loi détermine les principes fondamentaux de la libre

¹⁶ Décision n° 2010-618 DC précitée à propos de l'existence d'une telle clause au profit du département : les « *dispositions [de la loi du 10 août 1871] n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une « clause générale » rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; [...] par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence* », cons. 52 à 56.

¹⁷ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, précitée, ou encore décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12.

¹⁸ Décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre [Projet d'intérêt général]*, cons. 4 et 5.

administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources " ;

« Considérant que, sous réserve de déterminer ces principes, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pouvait donc, en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels ; qu'elle pouvait rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres, dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction en vertu de l'article 47 et le ou les collaborateurs dont chacune dispose aux termes du premier alinéa de l'article 110 ; qu'en conséquence les limitations de recrutement d'agents non titulaires prévues par l'article 3 et l'obligation d'affiliation à des centres de gestion prévue par les articles 13 et suivants de la loi ne sont pas contraires à la Constitution »¹⁹.

De même, dans la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait prévoir l'adhésion obligatoire de trois collectivités à un syndicat mixte dans la mesure où les obligations mises à la charge des collectivités sont définies de manière suffisamment précise :

« Considérant, toutefois, que l'adhésion obligatoire des trois collectivités concernées à ce syndicat affecte leur libre administration ; qu'elle ne pouvait donc résulter que de la loi ; qu'il appartenait au législateur de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ;

« Considérant que le nouvel article L. 328-2 du code de l'urbanisme définit de façon précise les missions du nouvel établissement ; que cet établissement regroupera, en vertu du nouvel article L. 328-5, le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et de Puteaux ; que le législateur a fixé les différentes modalités selon lesquelles seront déterminés les biens que le nouvel établissement aura à gérer et notamment ceux qui entreront dans son patrimoine ; qu'il a défini les charges du nouvel établissement, à savoir les

¹⁹ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 4 et 5.

dépenses afférentes à l'entretien et à la gestion des équipements qui lui seront transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition par l'Établissement public chargé de l'aménagement de La Défense ; qu'il a prévu que ces charges seront réparties, entre les trois collectivités concernées, par les statuts du nouvel établissement public fixés, en application du nouvel article L. 328-5 du code de l'urbanisme, par décret en Conseil d'État après avis du département et des communes intéressées ; qu'il a précisé que cette répartition pourra être modifiée par une majorité qualifiée des deux tiers des administrateurs présents ou représentés ; qu'il a dressé la liste de ses ressources ; qu'il a arrêté ses principales règles d'organisation ; qu'il a soumis le nouvel établissement à un contrôle administratif et financier ;

« Considérant, en outre, que le nouvel établissement public est appelé à gérer les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général appartenant à l'Établissement public chargé de l'aménagement de La Défense, dès lors que ce dernier en fait la demande ; qu'il ne pourra refuser d'exercer les pouvoirs de gestion qui lui sont confiés par la loi ; qu'il sera soumis aux obligations définies à l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne les biens placés sous sa responsabilité, que ceux-ci lui soient transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition ;

« Considérant qu'il s'ensuit qu'en adoptant l'article 2 de la loi déferée, le législateur n'a pas méconnu la compétence qui lui est confiée par les articles 34 et 72 de la Constitution ; qu'il n'a pas non plus porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi ».

Enfin, s'agissant de la **fiscalité des collectivités territoriales**, la libre administration ne signifie pas l'autonomie fiscale. Pour le Conseil constitutionnel, il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale²⁰. Il revient en effet au seul législateur de déterminer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures en vertu de l'article 34 de la Constitution.

B. – L'application de cette jurisprudence

Le Conseil a reconnu dans les trois QPC, comme il l'avait d'ailleurs fait dans sa décision n° 2007-548 DC précitée, que les dispositions qui étaient en l'espèce contestées affectent la libre administration des communes intéressées. Pour autant, le Conseil n'a pas censuré ces dispositions.

²⁰ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 60 à 65.

1. – Les considérants de principe des trois décisions

Dans les trois décisions, le Conseil constitutionnel a énoncé les normes de constitutionnalité applicables en des termes identiques.

Il a tout d'abord rappelé, que *« l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus »*. Dans le même considérant, le Conseil a également cité le cinquième alinéa de l'article 72 dans la mesure où le grief était soulevé par la commune requérante : *« aux termes du cinquième alinéa de cet article : " Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune " »* (cons. 3).

Le Conseil a ensuite repris son considérant selon lequel *« si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général »*. Il a ajouté, compte tenu de l'objet de la QPC et des griefs de la commune requérante, *« que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, 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 »* (cons. 4).

2.– La décision n° 2013-304 QPC, Commune de Maing

Après avoir jugé que les règles soumettant le retrait d'une commune d'un EPCI à une approbation de ce retrait par une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI affectent la libre administration de celle-ci, le Conseil constitutionnel a recherché les buts d'intérêt général qui pouvaient justifier que le législateur apporte de telles limitations à cette liberté. Le Conseil a relevé *« qu'en subordonnant ce retrait 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 »* (cons. 6.).

Le Conseil constitutionnel a ainsi écarté le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales, tout comme les autres griefs.

Il a précisé que le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution aux termes duquel « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » « *n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* » (cons. 7). La portée du principe de subsidiarité avait déjà été limitée, dans le cadre du contrôle *a priori*, lors de sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 : « *Il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale* »²¹.

Tous les principes ou règles posés par les articles 72 à 72-4 de la Constitution ne figurent donc pas au nombre des droits ou libertés que la Constitution garantit, comme le Conseil constitutionnel l'avait déjà jugé, s'agissant notamment du troisième alinéa de l'article 72-1, dont la dernière phrase précise : « *La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* »²², ou s'agissant du principe de péréquation posé par l'article 72-2, dernier alinéa²³.

Le Conseil a également écarté le grief tiré du droit au recours effectif en relevant que « *l'absence de disposition législative imposant la motivation des délibérations s'opposant au retrait d'une commune ne porte pas atteinte au droit des communes d'obtenir l'annulation d'une telle délibération* », non sans avoir rappelé que « *la mise en œuvre des dispositions contestées est placée sous le contrôle du juge compétent* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 5211-19 du CGCT conforme à la Constitution.

3. – Les décisions n° 2013-303 QPC, Commune de Puyravault et n° 2013-315 QPC, Commune de Couvrot.

Les paragraphes II et III de l'article 60 du 16 décembre 2010 prévoient une procédure semblable pour la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre et la fusion de plusieurs EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre.

²¹ Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 12.

²² Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque [Fusion de communes]*, cons. 3.

²³ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]*, cons. 5.

– Dans la décision n° 2013-303 QPC, à propos de la modification du périmètre des EPCI, après avoir relevé que les règles relatives à l'intégration des communes dans un EPCI affectent la libre administration de celles-ci, le Conseil a recherché les buts du législateur : « *en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser " l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité "* » (cons. 10).

S'agissant de la procédure dite du « passer outre » prévue au huitième alinéa du paragraphe II, qui permet au préfet de s'affranchir de l'opposition des communes, le Conseil a rappelé que, selon la loi, elle n'est applicable que jusqu'au 1^{er} juin 2013. Elle ne pourra donc être à nouveau appliquée à l'occasion de chaque révision ultérieure du schéma départemental de coopération intercommunale ni pendant l'année 2018²⁴. Il a alors jugé que « *le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général " de renforcement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité ", apporter ces limitations à la libre administration des communes* ». Le Conseil a rappelé que tout maire qui en fait la demande est entendu par la CDCI et jugé que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté (cons. 10).

Les autres griefs de la commune requérante, tirés pour l'un de la méconnaissance des dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, et pour l'autre de l'atteinte au principe d'égalité, ont été écartés. Sur ce dernier grief, le Conseil a relevé que les dispositions contestées n'ont pas pour objet de traiter différemment des communes qui sont dans des situations semblables.

– Dans sa décision n° 2003-315 QPC, à propos de la fusion des EPCI au profit d'un EPCI à fiscalité propre, le Conseil constitutionnel a également jugé que « *les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics* », avant de rechercher les buts du législateur : « *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 « la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » et le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre* » (cons. 10).

²⁴ En effet, la rédaction du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit une application de plein droit des dispositions de ce paragraphe « *pendant une période d'un an* » suivant la publication du schéma départemental de coopération intercommunale révisé et « *pendant l'année 2018* ». Or, la procédure prévue par ce paragraphe II est une procédure qui s'écoule bien sur une période d'une année pour la mise en œuvre du schéma, mais la disposition spécifique sur le passer outre concerne une période de cinq mois suivant cette année. À cette impossibilité matérielle d'intégrer dans une procédure annuelle des opérations qui se déroulent entre le treizième et le dix-septième mois s'ajoutent les termes mêmes du huitième alinéa du paragraphe II, qui mentionnent expressément la date du 1^{er} juin 2013.

Pour la procédure du « passer outre » prévue au huitième alinéa du paragraphe III de l'article 60, le Conseil constitutionnel a procédé de la même façon que dans la décision n° 2013-303 QPC du même jour, en rappelant que cette procédure n'est applicable que jusqu'au 1^{er} juin 2013, et ne pourra donc être à nouveau appliquée à l'occasion de chaque révision ultérieure du schéma départemental de coopération intercommunale ni pendant l'année 2018. Il a alors jugé que « *le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général de renforcement et de « rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter ces limitations à la libre administration des communes* ». Le Conseil a rappelé, comme dans la décision n° 2013-303 QPC, que tout maire qui en fait la demande est entendu par la CDCI et jugé que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté (cons. 10).

Le Conseil a également écarté le grief tiré de l'incompétence négative du législateur en reprenant tout d'abord son considérant de principe : « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »²⁵, avant de juger « *qu'il appartenait au législateur compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, de définir de façon suffisamment précise les modalités de fusion des établissements publics de coopération intercommunale* ». Le Conseil a relevé « *qu'en fixant, par les dispositions contestées, les règles de cette fusion et en confiant sa mise en œuvre aux représentants de l'État, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence* » (cons. 11).

Dans ces deux dernières décisions, le Conseil constitutionnel, a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

²⁵ Dans sa rédaction issue de la décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.