

Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été délibéré en conseil des ministres le 10 avril 2013 et déposé sur le bureau du Sénat. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont respectivement adopté le texte en première lecture les 6 juin et 23 juillet, puis, en deuxième lecture, les 7 octobre et 12 décembre 2013. Après la réunion, le 17 décembre 2013, d'une commission mixte paritaire (CMP) qui est parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion, ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 19 décembre 2013.

La loi a été déférée par plus de soixante députés le 26 décembre 2013. Cette saisine mettait en cause la conformité à la Constitution :

- de dispositions relatives au nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à statut particulier à fiscalité propre dénommé « métropole du Grand Paris » (certaines dispositions de l'article 12) ainsi que de la procédure d'adoption de l'article 12 de la loi déférée ;
- des dispositions relatives à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (articles 22 et 24), ainsi que de la procédure d'adoption de ces articles ;
- de dispositions relatives à la nouvelle collectivité à statut particulier dénommée « métropole de Lyon » (certaines dispositions de l'article 26 ainsi que l'article 33 et certaines dispositions de l'article 37) ;
- de dispositions relatives à la catégorie d'EPCI à fiscalité propre dénommée « métropole » (certaines dispositions de l'article 43).

Par ailleurs, une sénatrice a fait parvenir au Conseil constitutionnel un second recours le 6 janvier 2014, dans lequel elle demandait que son nom soit ajouté à la liste des signataires et contestait également un article qui n'était pas contesté dans la saisine des députés. Comme il a déjà eu l'occasion de le faire¹, le Conseil a déclaré ce recours non recevable (cons. 2 à 3).

¹ Décisions n°s 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 2 et 3, 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. 2 et 3, 81-133 DC du 30 décembre 1981, *Loi de finances pour 1982*, cons. 2 à 3.

Dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées relatives à la métropole du Grand Paris (l'article L. 5219-1 et les paragraphes I à III de l'art. L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales créés par le paragraphe I de l'article 12 ainsi que le paragraphe III de cet article 12), celles relatives à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (articles 22 et 24) et celles relatives à la catégorie d'EPCI dénommée métropole (art. L. 5217-1 du CGCT dans sa rédaction résultant du paragraphe I de l'article 43).

Il a également déclaré conformes à la Constitution les dispositions relatives à la métropole de Lyon qui étaient contestées (art. L. 3611-1 du CGCT dans sa rédaction résultant de l'article 26 ; art. 33 et premier et dernier alinéa de l'article 36). Toutefois, il a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution de la disposition relative aux incompatibilités applicables au mandat de président du conseil de la métropole de Lyon (premier alinéa de l'article L. 3631-8 du CGCT dans sa rédaction résultant de l'article 26).

I. – L'article 12 (la métropole du Grand Paris)

L'article 12 du projet de loi initial instituait la métropole de Paris. Celle-ci était, dans le projet de loi du Gouvernement, un établissement public regroupant la ville de Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris. Cette formule de l'établissement public a été rejetée par le Sénat en première lecture. À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a alors déposé un amendement réécrivant entièrement un dispositif créant la métropole du Grand Paris comme un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. La future métropole du Grande Paris s'est ainsi vu conférer un statut très proche de celui des métropoles de droit commun créées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Les requérants contestaient l'article 12 à la fois au titre de la procédure parlementaire d'adoption de cet article et en raison de la méconnaissance d'exigences constitutionnelles par certaines dispositions de cet article, relatives à la détermination du périmètre de la métropole du Grand Paris, aux compétences exercées par cette métropole et à l'habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances certaines des mesures législatives propres à la métropole du Grand Paris.

A. – La procédure d'adoption de l'article 12

Les députés requérants avançaient que le choix du Gouvernement de procéder par voie d'amendement à une modification « notoirement substantielle » du dispositif initial, au stade de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en première lecture, a abouti au détournement des exigences constitutionnelles applicables relatives à la consultation du Conseil d'État, au rôle du Sénat et à l'exigence de procéder à une étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel contrôle que l'adoption d'amendements, expression d'un droit constitutionnellement reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement, ne conduit pas à l'insertion de dispositions dépourvues de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Il veille également au respect de la règle dite de l'entonnoir. La jurisprudence du Conseil sur les cavaliers législatifs est fondée, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sur le seul premier alinéa de l'article 45 de la Constitution qui dispose que « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Des griefs tirés de la méconnaissance des règles constitutionnelles relatives à la consultation du Conseil d'État, à la priorité du Sénat et à l'exigence d'une étude d'impact avaient été présentés par des parlementaires à l'encontre de certaines dispositions lorsqu'ils avaient saisi en 2010 le Conseil constitutionnel de la loi de réforme des collectivités territoriales. Le Conseil avait déjà écarté ces griefs comme inopérants, en considérant que les articles ainsi contestés « *qui présentent un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, ont été insérés en première lecture par l'Assemblée nationale ; que, dès lors, sont inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'État, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation* »².

Dans la décision n° 2013-687 DC commentée, le Conseil constitutionnel a, de la même manière, analysé l'amendement introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, après la suppression de l'article 12 par le Sénat, comme présentant « *un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » et a par conséquent déclaré les griefs des requérants inopérants (cons. 12).

² Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 2, 7 et 8.

B. – L’habilitation à légiférer par voie d’ordonnances (paragraphe III de l’article 12)

Le paragraphe III de l’article 12 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnances, dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi, pour préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole du Grand Paris, pour préciser et compléter les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l’administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l’État applicables à cet établissement public de même que les dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des dotations territoriales et aux transferts des personnels, et enfin pour préciser le territoire d’intervention de l’État et l’organisation de ses services déconcentrés.

Les requérants contestaient cette habilitation, qu’ils jugeaient à la fois contraire à l’étendue de la compétence du législateur et introduite en l’absence d’une étude d’impact sur ses conséquences financières.

Selon une jurisprudence bien établie, le Conseil constitutionnel contrôle le recours aux ordonnances au regard des exigences de l’article 38 de la Constitution. À ce titre, il considère que *« s’il ressort de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l’autorisation de prendre de telles ordonnances, aucune exigence constitutionnelle n’impose que cette demande figure dans le projet de loi initial »*³. Par ailleurs, il considère également que *« si l’article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d’indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu’il présente, la finalité des mesures qu’il se propose de prendre par voie d’ordonnance ainsi que leur domaine d’intervention, il n’impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu’il prendra en vertu de cette habilitation »*⁴.

Le Conseil constitutionnel a fait application de ces critères de contrôle. Il a ainsi jugé *« qu’en l’espèce, les dispositions du paragraphe III de l’article 12 relatives à l’habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnances résultent de l’amendement du Gouvernement qui a rétabli l’article 12 dans une nouvelle rédaction en première lecture à l’Assemblée nationale ; que, dès lors, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur présentation »* (cons. 16).

Puis, relevant les domaines pour lesquels le législateur a confié au Gouvernement le soin de préciser et compléter les règles par voie d’ordonnances, le Conseil a jugé *« que sont précisément définies, en l’espèce,*

³ Voir par ex. la décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 78.

⁴ *Ibid.*, cons. 79.

les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances » (cons. 18).

C. – Le périmètre de la métropole du Grand Paris (par. I de l'art. L. 5219-1 du CGCT)

L'article 12 crée un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. Les dispositions relatives à la nouvelle entité figurent dans le CGCT, au sein du titre I^{er} relatif aux établissements publics de coopération intercommunale, du livre II dédié à la coopération intercommunale de la cinquième partie du code. Il y est inséré un chapitre IX comprenant les articles L. 5219-1 à L. 5219-11.

La métropole du Grand Paris doit, en vertu du paragraphe I de l'article L. 5219-1, être créée au 1^{er} janvier 2016 et regrouper :

- la commune de Paris ;
- les communes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine Saint-Denis et Val-de-Marne) ;
- les communes de la grande couronne appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI se situant à cheval sur les petite et grande couronnes⁵ ;
- toute commune en continuité avec une commune de la petite couronne, dont le conseil municipal délibère en ce sens, sauf opposition à la majorité qualifiée de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient.

La date de création de la métropole du Grand Paris est fixée au 1^{er} janvier 2016 afin de la faire coïncider avec la date d'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne telle qu'elle est remodelée par les articles 10 et 11 de la loi déferée.

Les requérants contestaient l'intégration « automatique » des communes dans la métropole du Grand Paris, ce qui serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales consacrée par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

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. 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

⁵ Au 1^{er} janvier 2014, seules quatre communes sont dans cette situation : Verrières-le-Buisson, Wissous et Varennes-Jarcy dans l'Essonne, et Vélizy-Villacoublay dans les Yvelines.

Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

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 "* »⁶.

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé, dans une décision du 2 juillet 2010⁷, que « *la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales* ». Plus encore, 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, en 1984, à propos des centres de gestion de la fonction publique territoriale⁸ et, en 2007, à propos d'un syndicat mixte⁹.

Le Conseil constitutionnel a fait application de cette jurisprudence dans trois questions prioritaires de constitutionnalité récentes.

Dans sa décision n° 2013-304 QPC¹⁰, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article L. 5211-19 du CGCT qui subordonne le retrait d'une commune d'un EPCI à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public et des conseils municipaux des communes intéressées, ce qui affecte la libre administration de la commune qui souhaite se retirer. Cependant, 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. Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu, dans ces buts d'intérêt général, apporter ces limitations à la libre administration des communes. Il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales.

⁶ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 12 et 13.

⁷ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4.

⁸ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 4 et 5.

⁹ Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, cons. 12 à 16.

¹⁰ Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing (Retrait d'une commune membre d'un EPCI)*.

Dans ses décisions n^{os} 2013-303 QPC¹¹ et 2013-315 QPC¹², le Conseil constitutionnel a examiné respectivement les paragraphes II et III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ces dispositions prévoient une procédure relative à la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ou à la fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre. Dans les deux cas, cette modification ou cette fusion est prononcée par arrêté du préfet après accord de la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celle-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. Ces dispositions peuvent donc imposer une modification du périmètre d'un EPCI ou une fusion d'EPCI à certaines communes. Cependant le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur a entendu favoriser l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité ainsi que le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Le Conseil a jugé que, dans ces buts d'intérêt général, le législateur avait pu apporter des limitations à la libre administration des collectivités territoriales.

Cette jurisprudence du Conseil a été appliquée, dans la décision du 23 janvier 2014 commentée, à la création de la métropole du Grand Paris. Le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, contraindre les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer à cette métropole, dès lors que cette adhésion obligatoire répond à une fin d'intérêt général. En l'espèce, en imposant l'inclusion dans le périmètre du nouvel établissement des communes de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « *en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines* ». Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur « *pouvait, dans ces buts d'intérêt général, apporter ces limitations à la libre administration des communes* » (cons. 25).

D. – Les compétences exercées par la métropole du Grand Paris (paragraphes II à VI de l'art. L. 5219-1 et paragraphes I à III de l'art. L. 5219-5 du CGCT)

Les compétences de la future métropole du Grand Paris sont multiples. Avant tout, en vertu du paragraphe II du nouvel article L. 5219-1 du CGCT, elle exerce de plein droit en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes :

¹¹ Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault, (Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)*.

¹² Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)*.

- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration, de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- en matière de politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- en matière de politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Le paragraphe III du même article L. 5219-1 du CGCT autorise par ailleurs les communes à transférer à la métropole certaines de leurs autres compétences, dans les conditions prévues pour les métropoles de droit commun par l'article L. 5211-17 du CGCT.

Pour exercer ces compétences, la future métropole élaborera un plan local d'urbanisme (paragraphe IV de l'article L. 5219-1 du CGCT), ainsi qu'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (paragraphe V de l'article L. 5219-1 du CGCT). Elle disposera également de la faculté de bénéficier de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC) et la délivrance d'autorisations d'urbanisme.

En outre, la future métropole peut également recevoir des délégations de compétences.

D'une part, en vertu du paragraphe VI de l'article L. 5219-1 du CGCT, elle peut recevoir, par convention passée avec l'État pour exercer en son nom et pour son compte, les compétences suivantes :

- l’attribution des aides au logement locatif social et l’attribution des aides en faveur de l’habitat privé par délégation de l’Agence nationale de l’habitat,
- la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO),
- la mise en œuvre des procédures de réquisition,
- la gestion de la veille sociale, de l’accueil, de l’hébergement et de l’accompagnement au logement des personnes en difficulté sociale.

D’autre part, en vertu du paragraphe II du nouvel article L. 5219-5 du CGCT, les communes peuvent lui déléguer, pour exercer en leur nom et pour leur compte, les compétences autres que celles exercées de plein droit en application du paragraphe II de l’article L. 5219-1.

Par ailleurs, en vertu du principe selon lequel, en cas de fusion d’EPCI, le nouvel établissement public exerce les compétences transférées par les communes membres aux EPCI auxquels il succède, le paragraphe I du nouvel article L. 5219-5 du CGCT prévoit que la métropole du Grand Paris exercera les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées aux EPCI existant sur son périmètre au 31 décembre 2014. Ces compétences peuvent toutefois faire l’objet, dans un certain délai, d’une restitution par le conseil de la métropole aux communes. Dans l’hypothèse où ces compétences seraient en tout ou partie restituées, le paragraphe III de l’article L. 5219-5 du CGCT permet aux communes auxquelles des compétences sont restituées dans les conditions fixées au paragraphe I d’exercer en commun ces compétences dès lors qu’elles appartiennent au même territoire, soit par la conclusion de conventions, soit en application du paragraphe I de l’article L. 5111-1-1, soit par la création d’un syndicat, soit par le recours à une entente.

Les requérants formulaient plusieurs types de griefs à l’encontre de ces dispositions.

1. – Les griefs tirés de l’atteinte aux exigences de l’article 72 de la Constitution

Les députés requérants contestaient l’étendue des compétences confiées à la métropole : les compétences des communes seraient « réduites à un point tel que ces collectivités n’administrent plus » et que certaines compétences ne seraient plus exercées à l’échelon territorial le plus pertinent, en méconnaissance des exigences de l’article 72 de la Constitution relatives à la libre administration des collectivités ainsi qu’à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Ils considéraient qu’il en résultait également une tutelle de fait de la métropole sur les communes.

Les différences entre les compétences des métropoles dans la loi du 16 décembre 2010 et celles de la métropole du Grand Paris dans la loi déferée sont marginales. La métropole du Grand Paris doit exercer de plein droit quelques compétences supplémentaires, pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, pour la participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire ou pour la constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain. Les métropoles instaurées par la loi de 2010, à l'inverse, exercent de plein droit certaines compétences non prévues par le paragraphe II de l'article L. 5219-1 du CGCT pour la métropole du Grand Paris, pour la gestion des services d'intérêts collectifs (assainissement et eau ; création, extension et translation des cimetières) ou pour la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages (article L. 5217-4 du CGCT).

Ainsi, sous réserve de ces quelques différences, la quasi-totalité des compétences sont identiques en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de développement et d'aménagement économique, social et culturel ou de protection et de mise en valeur de l'environnement.

Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les articles L. 5217-1 à L. 5217-7 du CGCT. Pour ce faire, il a notamment relevé que « *la métropole est substituée aux autres collectivités territoriales et, le cas échéant, aux établissements publics supprimés ou dont le périmètre a été réduit pour l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens et, plus généralement, pour l'exercice de l'ensemble des compétences détenues de plein droit par la métropole* »¹³. En relevant l'importance des transferts de compétences des communes aux métropoles, le Conseil a alors jugé que ces transferts ne conduisaient pas à priver les communes d'attributions effectives dans des conditions rendant l'article L. 5217-4 inconstitutionnel.

Le Conseil constitutionnel ne pouvait qu'appliquer un raisonnement identique à la création de la métropole du Grand Paris. Cette métropole aura, à quelques adaptations près, les mêmes compétences qu'une métropole dans la loi de 2010. Ce régime juridique ne privait pas les communes dans des conditions inconstitutionnelles d'attributions effectives au point de porter atteinte à leur libre administration. Il en va de même pour la métropole du Grand Paris.

Le moyen tiré de la méconnaissance des exigences du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution (« *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux*

¹³ Décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, précitée, cons. 46.

être mises en œuvre à leur échelon ») ne pouvait qu'être écarté. Le Conseil constitutionnel a donné une portée limitée à cette disposition constitutionnelle : « 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 »¹⁴.

Aucune des compétences que l'article 12 transfère à la métropole ne serait manifestement mieux exercée au niveau des communes. La décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 avait d'ailleurs également écarté ce grief pour les dispositions sur les métropoles de la loi de réforme des collectivités territoriales.

Enfin, le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle d'absence d'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ne pouvait qu'être écarté à l'occasion de l'examen des compétences transférées ou déléguées par des communes à un établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de considérer que le fait de contraindre des communes à être intégrées dans un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerçant des compétences communales ne méconnaissait pas ce principe constitutionnel¹⁵.

2. – Les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et du principe d'égalité devant la loi

Les requérants analysaient les dispositions relatives à la restitution de certaines compétences par la métropole aux communes comme contraires à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et comme créant entre les communes une inégalité de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi.

Le législateur a en effet souhaité prévoir, de la même manière que dans les dispositifs législatifs relatifs à des fusions d'EPCI (paragraphe III de l'art. L. 5211-41-3 du CGCT), une période transitoire à l'issue de laquelle le nouvel EPCI choisit soit d'exercer sur l'ensemble du territoire du nouvel EPCI les compétences qui n'étaient de niveau intercommunal que pour une partie des EPCI fusionnés soit de restituer ces compétences à toutes les communes du nouvel EPCI. Pour cela, il a introduit un dispositif spécifique, au paragraphe I de l'article L. 5219-5 du CGCT, qui fixe un délai de deux ans et trois mois à l'issue duquel le choix du périmètre de compétences de l'EPCI à l'échelle de la métropole du Grand Paris sera arrêté. Dans un second temps, ces compétences

¹⁴ Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 12.

¹⁵ Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 précitée, cons. 10.

ainsi restituées peuvent, en vertu du paragraphe III du même article, être exercées en commun par les communes d'un même territoire¹⁶.

Contrairement à ce que les requérants semblaient considérer dans leur requête, de telles dispositions n'avaient pas pour effet d'instaurer des compétences à géométrie variable.

Tout d'abord, le choix de restituer ou non telle ou telle autre compétence sera un choix effectué pour l'ensemble du territoire de la métropole du Grand Paris : en ce sens, il n'y a pas de différence de traitement entre communes au sein de la métropole à l'issue de la période transitoire.

Par ailleurs, comme le Conseil constitutionnel l'a relevé : « *en autorisant, au paragraphe III de l'article L. 5219-5, des modalités particulières d'exercice en commun de compétences par des communes appartenant au même territoire pour les compétences restituées par la métropole du Grand Paris aux communes en application du paragraphe I de l'article L. 5219-5, le législateur a entendu permettre aux communes de continuer à exercer à l'échelle d'un espace cohérent et de manière concertée les compétences qui étaient exercées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014* » (cons. 34).

Au regard d'un tel objectif d'intérêt général, le Conseil ne pouvait que considérer que la différence de traitement entre les communes de la métropole repose sur une différence de situation en rapport avec cet objectif et ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi.

3. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

Les requérants invoquaient en outre la méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur. Ils avançaient à ce titre que les dispositions prévoyant des transferts ou des délégations de compétence, par la voie réglementaire ou par la voie de conventions, n'étaient pas suffisamment encadrées par le législateur.

Le Conseil constitutionnel a spécifiquement examiné les différentes dispositions procédant à de tels renvois.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion, dans sa décision du 9 décembre 2010 précitée, de contrôler les dispositions permettant aux départements et aux régions de transférer par convention certaines compétences, dont la liste était fixée par le législateur, à ce nouveau type d'EPCI, et il n'avait

¹⁶ La métropole est composée de territoires, dont les caractéristiques sont fixées à l'article L. 5219-2 du CGCT.

pas considéré que de telles dispositions méconnaissaient l'étendue de la compétence du législateur¹⁷.

Dans la décision du 23 janvier 2014 commentée, les dispositions examinées concernaient des délégations de compétences par conventions conclues soit entre l'État et la métropole, soit entre les communes et la métropole. Dans les deux cas, le Conseil constitutionnel a considéré que le renvoi à de telles conventions, dont les conditions étaient prévues par le législateur, ne méconnaissait pas les exigences résultant de l'article 34 de la Constitution (cons. 36 à 38).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs également considéré que les dispositions du paragraphe V de l'article L. 5219-1 permettant au pouvoir réglementaire de déroger aux dispositions réglementaires relatives à la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté et à la délivrance d'autorisations d'urbanisme, qui n'instituaient aucune dérogation à des dispositions législatives, ne méconnaissaient pas l'étendue de la compétence du législateur (cons. 35).

II. – Les articles 22 et 24 (quartier d'affaires de La Défense)

Le titre II de la loi déferée (« L'affirmation des métropoles ») comprend un chapitre I^{er} (« Les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France »). La section 5 de ce chapitre (« Dispositions relatives au site de la Défense ») comprend les articles 22 à 24. Les articles 22 et 24 figuraient presque en l'état dans le projet de loi initial du Gouvernement sous les numéros d'articles 18 et 19. Ils ont pour objet de clarifier, d'une part, les missions de l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD) au regard de celles exercées par l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) et, d'autre part, le régime des biens dévolus à l'EPGD.

La loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense a fixé les dispositions modifiées par les articles 22 et 24. Le Conseil constitutionnel avait jugé ces dispositions conformes à la Constitution¹⁸.

Cette loi a créé un établissement public local chargé de la gestion des ouvrages et espaces publics du quartier d'affaires de La Défense (EPGD), relevant de la catégorie existante des syndicats mixtes régie par les articles L. 5721-1 et

¹⁷ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, précitée, cons. 45 à 47.

¹⁸ Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*.

suivants du CGCT. Le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et de Puteaux sont les trois seuls membres de cet établissement public auquel ils sont tenus de participer. Par ailleurs l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA), qui s'est substitué à l'EPAD¹⁹, est chargé de l'aménagement de La Défense. Il comprend à parité des représentants de l'État et des collectivités territoriales.

L'article L. 328-2 du code de l'urbanisme habilite l'EPGD à gérer les ouvrages et espaces publics, situés dans le périmètre de La Défense, lui appartenant, appartenant à l'EPADESA ainsi que ceux appartenant aux communes de Courbevoie et de Puteaux ou à l'État, dès lors qu'ils en font la demande. L'article L. 328-3 précisait que, pour l'exercice des missions mentionnées à l'article L. 328-2, les ouvrages et espaces publics visés audit article sont « *soit mis à disposition, soit transférés en pleine propriété* » par l'EPADESA.

En cas de mise à disposition, l'EPGD assume les obligations du propriétaire, sans toutefois bénéficier du droit de propriété, et détient à ce titre des pouvoirs de gestion définis à l'article L. 1321-2 du CGCT : renouvellement des biens mobiliers, autorisation d'occupation des biens, perception des fruits et produits des biens, action en justice, etc.

En cas de transfert de propriété entre les deux établissements publics, le changement de propriétaire, constaté par procès-verbal, s'effectue à titre gratuit et sans perception de droits ou taxes.

L'EPGD a pris plusieurs délibérations depuis mai 2012 relatives à des cessions. L'EPADESA a estimé que ces cessions pouvaient remettre en cause son activité d'aménageur. L'État a alors engagé divers contentieux considérant que ces délibérations ne respectaient pas les termes de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 du Conseil constitutionnel conduisant à interdire à celui-ci de vendre les biens reçus pour exercer sa mission. Cet exposé des motifs ajoute que d'autres contentieux sont en cours entre les deux établissements.

L'article 22 de la loi déferée supprime les deux régimes de dévolution des biens pour ne retenir que la mise à disposition de biens par l'EPADESA à l'EPGD. Il modifie donc l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme en opérant une nouvelle distinction entre les compétences des deux établissements publics. L'EPGD a désormais pour mission de « *gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national* ». Il assurera, comme actuellement, la gestion de biens sur lesquels il détient un droit de propriété ainsi que la gestion de ceux appartenant à l'EPADESA, à l'État, aux communes de Courbevoie et de Puteaux.

¹⁹ Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et dissolution de l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche (EPASA)

L'article 22 prévoit également les garanties accordées à l'EPADESA en sa qualité de propriétaire sur les biens qu'il met à disposition de l'EPGD. L'article L. 328-3 du code de l'urbanisme dispose que l'EPGD ne pourra ni changer l'affectation des biens qui sont mis à sa disposition ni les aliéner. De même, les autorisations d'occupation constitutives de droits réels portant sur les dépendances du domaine public de l'EPADESA sont délivrées par l'EPGD comme gestionnaire du domaine, avec l'accord du propriétaire (l'EPADESA) dès lors que la durée de ces autorisations excède cinq ans.

L'article 24 complète l'article 22 pour traiter de la situation née de la loi de 2007 et mettre un terme à des interprétations divergentes entre l'EPGD et l'EPADESA. Il procède à un transfert de propriété de biens dont un transfert préalable de propriété était intervenu en application de la loi du 27 février 2007.

Le premier alinéa de l'article 24 prévoit ainsi qu'à compter de la publication de la loi, les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général ainsi que les biens, mentionnés par le procès-verbal du 31 décembre 2008 entre l'EPGD et l'EPADESA sont transférés en pleine propriété à l'EPADESA à l'exception de ceux qui auraient été cédés à des tiers par l'EPGD. Réalisé en application des dispositions de l'actuel article L. 328-2 du code de l'urbanisme, ce procès-verbal avait pour objet le transfert de propriété de biens entre l'EPADESA et l'EPGD. C'est ce procès-verbal qui a donné lieu à des interprétations divergentes entre les deux organismes.

Ainsi l'article 24 précise, non pas pour l'avenir comme l'article 22, mais pour le présent, la situation juridique des biens ayant déjà fait l'objet d'un transfert de propriété ou d'une mise à disposition. Il attribue le droit de propriété sur les biens mentionnés dans le procès-verbal de 2008 à l'EPADESA, à l'exception des biens qui auraient été aliénés par l'EPGD depuis l'établissement du procès-verbal.

Le deuxième alinéa prévoit que les biens ainsi transférés à l'EPADESA sont mis à disposition de l'EPGD, dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article L. 328-4 du code de l'urbanisme. Il exclut de cette règle les biens dont l'EPADESA aurait souhaité conserver la gestion.

* Les requérants soutenaient que l'article 22 porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel n'a jamais retenu une conception extensive de l'applicabilité de ce principe aux EPCI. Il a seulement jugé : « *Considérant, en outre que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré*

de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait »²⁰.

Ou encore : « Considérant que l'article 20 de cette même loi est relatif au transfert de propriété ou à l'usage des biens mentionnés à l'article 7 appartenant à la Société du Grand Paris après leur réception ; que le I de cet article prévoit que les lignes, les ouvrages et installations sont « confiés » à la Régie autonome des transports parisiens qui en assure la gestion technique et que les matériels roulants sont transférés en pleine propriété au Syndicat des transports d'Île-de-France ; que son II renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser, notamment, les conditions de rémunération de la Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels ; qu'en ne déterminant pas les modalités particulières de la participation financière susceptible d'être réclamée en contrepartie du transfert de biens entre la Société du Grand Paris et le Syndicat des transports d'Île-de-France, personnes publiques, les dispositions contestées n'ont pas pour effet de priver de garanties légales les exigences découlant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui composent le Syndicat des transports d'Île-de-France »²¹.

Dans la logique de cette jurisprudence, le Conseil a jugé que l'article 22 ne portait atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales membres de l'EPGD ni à leur autonomie financière. En particulier, ne sont modifiées ni les ressources de ces collectivités territoriales ni les ressources de l'établissement public de gestion.

* S'agissant du transfert gratuit de biens entre les deux établissements publics et de la « privation » des effets du procès-verbal du 31 décembre 2008, les requérants invoquaient l'atteinte à la propriété privée des personnes publiques et à la liberté contractuelle.

La jurisprudence constitutionnelle relative à la protection de la propriété des personnes publiques est établie de longue date. Le Conseil fonde les exigences constitutionnelles en la matière non seulement sur les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, mais également sur ses articles 6 et 13, relatifs à l'égalité devant la loi et à l'égalité devant les charges publiques²².

S'agissant des cessions de biens entre personne publique et personne privée, le Conseil a jugé « *que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie*

²⁰ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 17.

²¹ Décision n° 2012-277 QPC du 5 octobre 2012, *Syndicat des transports d'Île-de-France (Rémunération du transfert de matériels roulants de la société du Grand Paris au Syndicat des transports d'Île-de-France)*, cons. 6.

²² Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (Privatisations)*, cons. 58.

du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine »²³. De cette jurisprudence, il ressort que la Constitution interdit que la propriété publique soit cédée à un prix inférieur à sa valeur à des propriétaires privés.

Concernant la cession de propriété entre personnes publiques, les exigences constitutionnelles sont moins strictes, de telle sorte que le législateur peut exercer son plein pouvoir d'appréciation²⁴. Le Conseil estime que le droit au respect des biens garanti par la Déclaration de 1789 « *ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques* »²⁵. Toutefois, ce transfert ne doit pas affecter les obligations attachées à l'existence et à la continuité des services publics auxquels ces biens relevant du domaine public restent affectés²⁶. Le cas du transfert de biens appartenant au domaine privé, dont font partie les biens des sections de commune, a été tranché par la décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011. Le Conseil a jugé que la protection constitutionnelle de la propriété des personnes publiques « *ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques* »²⁷.

Dans les dispositions des articles 22 et 24 de la loi déferée, les biens concernés relèvent pour certains du domaine public et pour certains du domaine privé. Il existe toutefois un motif d'intérêt général qui réside dans l'objectif de « *clarifier la définition des pouvoirs et des patrimoines respectifs de ces établissements publics* » (cons. 50). En outre, les transferts de propriété auxquels il avait été antérieurement procédé avaient eux-mêmes été réalisés à titre gratuit. Le Conseil a jugé que le droit de propriété des personnes publiques n'avait donc pas été méconnu.

S'agissant de la liberté contractuelle des établissements publics, le Conseil a jugé « *que les établissements publics ne jouissent de la liberté contractuelle que dans les conditions définies par la loi* » (cons. 54). Il n'y a aucune consécration constitutionnelle de la liberté d'action des établissements publics en tant que telle. Le Conseil avait déjà refusé de reconnaître l'existence d'un quelconque

²³ Décisions n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 25 et 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes (AFPA-Transfert de biens publics)*, cons. 3.

²⁴ Commentaire aux Cahiers de la décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, p. 10, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009594DCccc_594dcpdf.

²⁵ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 15, et 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 44.

²⁶ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009 précitée, cons. 16.

²⁷ Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 5.

principe constitutionnel de libre administration des chambres de commerce de d'industrie²⁸. Dès lors que les dispositions contestées ne portaient pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales membres de l'EPGD, le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle était inopérant.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé conformes à la Constitution les articles 22 et 24.

III. – Les articles 26, 33 et 37 (la métropole de Lyon)

A. – La création d'une collectivité à statut particulier (art. L. 3611-1 du CGCT)

L'article 26, dont le paragraphe I complète la troisième partie du CGCT relative au département par un livre VI intitulé « Métropole de Lyon » institue une nouvelle collectivité à statut particulier²⁹. Contrairement, en effet, à la métropole du Grand Paris et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, que la loi qualifie d'EPCI, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution³⁰.

Aux termes de l'article L. 3611-1 introduit dans le CGCT par l'article 26 : « *Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "métropole de Lyon", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* ».

Cette métropole dont le chef-lieu est fixé à Lyon³¹, se substitue à la communauté urbaine de Lyon (COURLY) qui comporte actuellement 58 communes et au département du Rhône sur le territoire de la métropole. Cette nouvelle collectivité va exercer dans son ressort les compétences d'un département, les compétences d'un EPCI de type métropole et, par délégation, certaines compétences de la région³² et de l'État³³.

La création de la métropole de Lyon est fondée sur l'article 72 de la Constitution qui dispose dans son premier alinéa, après avoir énuméré les collectivités territoriales de la République : « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités*

²⁸ Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, *Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres (Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer)*, cons. 6.

²⁹ Le livre VI de la troisième partie du CGCT comprend les articles L. 3611-1 à L. 3663-8.

³⁰ Article L. 3611-1 inséré dans le CGCT par l'article 26 de la loi déferée.

³¹ Article L. 3621-2 inséré dans le CGCT par l'article 26. L'article L. 3621-3 précise que le chef-lieu du département du Rhône est fixé par décret en Conseil d'État, après consultation du conseil général du Rhône et du conseil municipal de la commune intéressée.

³² Article L. 3641-4 inséré dans le CGCT par l'article 26.

³³ Article L. 3641-5 inséré dans le CGCT par l'article 26.

mentionnées au présent alinéa ». Ce n'est pas la première fois que le législateur crée une collectivité territoriale à statut particulier, mais la grande nouveauté institutionnelle apportée par l'article 26 réside dans la circonstance qu'un morceau de territoire de la France métropolitaine ne fera plus partie d'un département.

Les requérants dénonçaient l'absence d'un référendum local pour la création d'une telle collectivité territoriale à statut particulier. Cependant le dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution ne prévoit pas l'obligation pour le législateur de prévoir une telle consultation : *« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut-être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi »*, ce que le Conseil constitutionnel a rappelé dans son considérant 61 avant de déclarer que l'article L. 3611-1 du CGCT ne méconnaît pas les dispositions de l'article 72-1.

B. – Le régime d'incompatibilité applicable aux fonctions de président de la métropole de Lyon (art. L. 3631-8 du CGCT)

Les requérants contestaient le premier alinéa de l'article L. 3631-8 inséré dans le CGCT par l'article 26 de la loi aux termes duquel *« les fonctions de président du conseil de la métropole sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de président d'un conseil régional ou de celle de président d'un conseil général »*.

Le deuxième alinéa du même article précise que *« les fonctions de président du conseil de la métropole sont également incompatibles avec celles de membre de la Commission européenne, de membre du directoire de la Banque centrale européenne ou de membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France »*.

Aux termes du dernier alinéa du même article : *« Si le président du conseil de la métropole de Lyon exerce une fonction le plaçant dans une situation d'incompatibilité prévue aux deux premiers alinéas, il cesse, de ce fait, d'exercer les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon, au plus tard à la date à laquelle l'élection ou la nomination qui le place dans une situation d'incompatibilité devient définitive. En cas de contestation de cette élection ou de cette nomination, l'incompatibilité prend effet à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection ou la nomination devient définitive »*.

Le CGCT comporte des dispositions rédigées en des termes voisins pour le maire (article L. 2122-4) le président du conseil général (article L. 3122-3³⁴) le président du conseil régional (article L. 4133-3) et le président du conseil exécutif de Corse (article L. 4422-19³⁵).

Dans sa décision n° 2002-426 DC du 30 mars 2000³⁶, alors qu'il était saisi de la loi relative à la limitation du cumul des mandats locaux qui prévoyait de rendre incompatibles entre elles les fonctions de maire, de président d'un conseil général et de président d'un conseil régional, le Conseil avait jugé :

« 5. Considérant (...) que les incompatibilités critiquées ne sont contraires ni à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : " La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société ", ni à son article 6 en vertu duquel : " Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. " ; qu'il était en effet loisible au législateur de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de fonctions exécutives locales ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante ;

« 6. Considérant (...) qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, le principe de libre administration des collectivités territoriales s'exerce " dans les conditions prévues par la loi " ; qu'il ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte une règle d'incompatibilité entre fonctions exécutives locales dans le but de favoriser leur plein exercice ».

Dans la décision n° 2013-687 DC, le Conseil constitutionnel a relevé que, par les dispositions des articles L. 2122-4, L. 3122-3, L. 4133-3 et L. 4492-19 du CGCT, le législateur a prévu que sont incompatibles entre elles les fonctions de maire, de président du conseil général, de président de conseil régional et du président du conseil exécutif de Corse, *« afin de permettre aux titulaires de fonctions exécutives locales de les exercer de manière satisfaisante »*. Cette règle d'incompatibilité ne connaît pas d'exception, comme le soutenait le Gouvernement, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin car les articles L.O. 6222-3 et L.O. 6322-3 du CGCT doivent se lire avec les articles L.O. 493 et L.O. 520 du code électoral qui rendent incompatibles les mandats de conseiller municipal

³⁴ Les dispositions du titre I^{er} de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral

ne sont applicables qu'à compter des élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseil départementaux (article 51).

³⁵ Pour le conseil exécutif de Corse, l'article L. 4422-19 du CGCT prévoit que pour l'application de l'ensemble des dispositions instituant les incompatibilités entre certains mandats électoraux ou fonctions électives, les fonctions de président du conseil exécutif de Corse sont assimilées à celles de président de conseil régional.

³⁶ Décision n°2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et à leurs conditions d'exercice*.

et de conseiller territorial de Saint-Barthélemy ou de conseiller territorial de Saint-Martin. Seule la Polynésie voit un représentant à l'assemblée pouvoir cumuler son mandat avec celui de conseiller municipal, mais l'article 111 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'est pas une exception à la règle fixée par le législateur ordinaire aux articles L. 2122-2, L. 3122-3, L. 4133-3 et L. 4492-19 du CGCT.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'à partir du 1^{er} janvier 2015 la métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois attribuent au département et que le président du conseil de la métropole exerce ainsi, notamment, toutes les attributions d'un président de conseil général. Il a admis que le législateur pouvait ne pas prévoir d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon et celles de maire, « *à titre transitoire et afin de permettre la mise en place des institutions de la métropole de Lyon* ». Mais les dispositions de l'article L. 3631-8 introduit dans le CGCT par l'article 26 de la loi déferée n'ont rien de transitoire : elles prévoient de façon pérenne que les fonctions de maire ne sont pas incompatibles avec celles de président du conseil de la métropole de Lyon Or, aucun autre président de l'exécutif d'une collectivité territoriale située sur le territoire métropolitain ne bénéficie d'un tel régime d'autorisation du cumul de plusieurs présidences d'exécutifs de collectivités territoriales. Le Conseil a donc jugé que le législateur avait méconnu le principe d'égalité dès lors qu'aucune différence de situation ne pouvait justifier une différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi par les règles précitées du CGCT sur l'interdiction de cumul de fonctions exécutives locales. La situation serait différente si l'exemple de la métropole de Lyon conduisait à ériger la métropole en quatrième catégorie de collectivité territoriale. Il reviendrait alors au législateur de déterminer quelles règles générales d'incompatibilité il fixerait dans le CGCT pour cette catégorie de collectivités.

Compte tenu de la rédaction du premier alinéa de l'article L. 3631-8 du CGCT qui prévoit simplement les fonctions avec lesquelles le mandat de président du conseil de la métropole de Lyon est incompatible, sans citer celles de maire, le Conseil ne pouvait pas censurer ces dispositions. Aussi a-t-il prononcé une réserve aux termes de laquelle les dispositions de ce premier alinéa de l'article L. 3631-8 « *ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire* ». Le Conseil constitutionnel a également précisé que cette réserve d'interprétation ne serait applicable qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, limitant ainsi le caractère dérogatoire du régime

d'incompatibilité prévu par le législateur à la période transitoire pendant laquelle l'article 37 de la loi déferée prévoit que le mandat de président du conseil de la métropole est exercé par le président du conseil de la communauté urbaine de Lyon (cons. 64).

C. – Le régime transitoire applicable aux organes délibérants de la métropole de Lyon (art. 33 et premier et dernier alinéas de l'article 37)

L'article 33 de la loi dispose : « *Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain* ».

Et, aux termes de l'article 37 : « *Par dérogation aux articles L. 3631-4 et L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon exercent, respectivement, les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole.*

« *Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 5211-10 du même code, le nombre de vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 30 % de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder vingt-cinq vice-présidents.*

« *À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, l'écart entre le nombre des vice-présidents de chaque sexe de la métropole de Lyon ne peut être supérieur à un.* »

À l'encontre des dispositions de l'article 33, les requérants soutenaient que méconnaît les exigences de libre administration des collectivités territoriales le mode de désignation des conseillers de la métropole entre 2015 date de la création de la métropole de Lyon et 2020, prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant cette création. Ils ne contestaient que le dernier alinéa de l'article 37 et soulignaient qu'en prévoyant qu'à compter de 2020 l'écart entre le nombre des vice-présidents de chaque sexe de la métropole de Lyon ne peut être supérieur à un, le législateur s'est affranchi, « jusqu'en 2020 des règles de parité actuellement en vigueur pour les autres collectivités ».

En vertu de l'article 36 de la loi, les articles 26 à 35 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Par la combinaison des articles 33 et 36, l'article L. 3631-1 introduit par l'article 26 ne s'applique donc pas dans les premières années de la métropole de Lyon. Entre le 1^{er} janvier 2015 et mars 2020, celle-ci ne sera pas

administrée par des conseillers métropolitains élus à cette fin mais par les conseillers élus au conseil de la communauté urbaine de Lyon à l'occasion des élections municipales parmi les conseillers municipaux des communes membres.

Ces conseillers communautaires vont être désignés dans le cadre des élections municipales de mars 2014 selon les dispositions résultant des lois du 16 décembre 2010 (élection au suffrage universel direct)³⁷ et du 17 mai 2013 (fléchage)³⁸ : les conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus sont fléchés sur les listes de candidats à l'élection municipale. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, ils sont désignés dans l'ordre du tableau de la municipalité. Ce second mode de désignation ne trouvera toutefois pas à s'appliquer en l'espèce, car aucune des 58 communes de la communauté urbaine de Lyon ne compte moins de 1 000 habitants³⁹. Ces délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon seront les conseillers métropolitains de la collectivité territoriale à statut particulier dénommée métropole de Lyon entre 2015 et 2020 sans avoir été élus à ce titre.

Cette mesure transitoire se présente, comme le soulignait le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. René Vandierendonck, comme une mesure de bonne administration pour tirer les conséquences de la création de cette nouvelle collectivité à statut particulier⁴⁰. Elle permet d'éviter l'organisation d'une élection en fin d'année 2014 pour désigner les membres de l'organe délibérant de la nouvelle collectivité. Elle assure une forme de continuité entre la communauté urbaine et la métropole.

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence pragmatique sur la modification de la durée de mandat dès lors qu'existe un intérêt général, comme il a récemment encore eu l'occasion de le rappeler dans ses décisions n° 2010-603 DC du 11 février 2010⁴¹, n° 2013-667 DC du 16 mai 2013⁴², n° 2013-671 DC du 6 juin 2013⁴³. Ces décisions sont relatives à une prolongation de mandat pour une durée plus ou moins longue et non, comme dans la loi déferée, à une opération de « transformation » d'un mandat au sein d'un établissement public de coopération intercommunale qui devient un mandat au sein d'une collectivité territoriale à statut particulier.

³⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

³⁸ Loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

³⁹ Saint-Romain au Mont d'Or, plus petite commune de la communauté urbaine, a une population officielle au 1^{er} janvier 2011, chiffres pris en considération pour l'élection de mars 2014, de 1 056 habitants.

⁴⁰ Rapport n° 580 déposé devant le Sénat en première lecture le 15 mai 2013.

⁴¹ Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 12 à 14.

⁴² Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 60 à 64.

⁴³ Décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, *Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger*, cons. 4 à 7.

Les précédentes collectivités créées par le législateur ont de ce point de vue fait tantôt l'objet d'une création concomitante de l'organisation de nouvelles élections (collectivités territoriales de la Martinique et de la Guyane⁴⁴, collectivité territoriale de Corse⁴⁵) tantôt l'objet d'une transformation intervenant alors que tout ou partie des membres de l'organe délibérant de l'ancienne collectivité demeuraient en fonction (collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon⁴⁶, Département de Mayotte⁴⁷). Dans ces deux derniers cas, le Conseil constitutionnel avait jugé conformes à la Constitution les dispositions relatives à la création de la nouvelle collectivité, lesquelles étaient de nature organique⁴⁸.

Dans la décision du 23 janvier 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas, dans l'article 33 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, méconnu les exigences constitutionnelles découlant des premier et troisième alinéas de l'article 72 de la Constitution.

Le Conseil a, dans un premier temps, rappelé que cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier qu'est la métropole de Lyon se substituera à compter du 1^{er} janvier 2015, d'une part, à la COURLY et, d'autre part, à la partie du département du Rhône située dans les limites du territoire de la communauté urbaine et, qu'à partir de 2020, les électeurs des communes faisant partie de la métropole éliront les conseillers métropolitains qui éliront eux-mêmes le président et les autres membres de la commission permanente (vice-présidents et un ou plusieurs conseillers métropolitains). À partir de 2020, les électeurs de la métropole n'éliront donc plus ni des délégués à l'assemblée délibérante de la COURLY, ni de conseillers départementaux.

Le Conseil a également rappelé, dans un deuxième temps, que les membres de l'organe délibérant de la COURLY qui deviendront à partir de janvier 2015 les conseillers de la métropole de Lyon auront été élus en mars 2014 selon les modalités prévues par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. À l'occasion de cette

⁴⁴ Leur création doit intervenir à compter de la première réunion de leur assemblée suivant leur première élection, en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux.

⁴⁵ Sa création est intervenue à l'occasion du premier renouvellement de l'Assemblée de Corse suivant la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

⁴⁶ Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, constitué dès la promulgation de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, est composé des conseillers généraux de la collectivité territoriale élus en mars 2006, et leur mandat expire en mars 2012.

⁴⁷ Le Département de Mayotte est créé dès la première réunion suivant le renouvellement partiel de son assemblée délibérante en mars 2011. Par conséquent, l'organe délibérant comprend à la fois des conseillers élus en mars 2011 (au nombre de 10) et des conseillers élus en mars 2008 (au nombre de 9).

⁴⁸ Décisions n°s 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* et 2010-619 DC du 2 décembre 2010, *Loi organique relative au Département de Mayotte*

élection de mars 2014, les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de la COURLY auront été informés de la portée de leur vote pour la métropole de Lyon, constituée dès janvier 2015. Plus précisément, ces électeurs sauront, dès les élections municipales de mars 2014, que les personnes élues membres de l'assemblée délibérante de la COURLY, deviendront, à compter de janvier 2015, les conseillers de la métropole de Lyon.

Dans un troisième temps, en soulignant que les délégués de la COURLY seront élus en mars 2014 au suffrage universel direct, le Conseil a jugé que « *le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général* ». Le Conseil constitutionnel a pris en compte l'ampleur de la réforme et le fait que les mesures adoptées sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi (cons. 74).

Il a également, par voie de conséquence, et pour les mêmes motifs, déclaré conformes à la Constitution les dispositions du premier et du dernier alinéas de l'article 37 qui sont applicables aux président et vice-présidents du conseil de la métropole qui sont également applicables à titre transitoire (cons. 75).

IV. – L'article 43 (l'EPCI métropole)

L'article 43 procède à une modification du statut de la métropole « de droit commun » créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. À ce titre, la nouvelle rédaction de l'article L. 5217-1 du CGCT modifie les critères de création de la métropole.

Alors qu'en l'état actuel du droit, cette création est décidée dans les conditions prévues pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (art. L. 5211-5, L. 5211-41-1 et L. 5211-41-3 du CGCT), et réservée aux EPCI formant un ensemble de plus de 500 000 habitants et aux communautés urbaines, la nouvelle rédaction de l'article L. 5217-1 prévoit que :

- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants sont automatiquement transformés en métropole au 1^{er} janvier 2015⁴⁹ ;
- sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité

⁴⁹ L'un d'entre eux est déjà une métropole : Nice. Huit autres EPCI le deviendront à cette date : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région⁵⁰ ;

– sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui sont le centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, exercent les compétences énumérées au paragraphe I de l'article L. 5217-2 en lieu et place des communes à la date d'entrée en vigueur de la loi déferée et exercent effectivement des fonctions de commandement stratégique de l'État et des fonctions métropolitaines ainsi qu'un rôle en matière d'équilibre du territoire national⁵¹.

Les requérants contestaient ces dispositions de l'article 43 au regard du principe d'égalité devant la loi. Ils considéraient que la transformation automatique en métropole de certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre alors que la transformation d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en métropole serait subordonnée à l'accord des conseils municipaux créerait une inégalité de traitement, d'une part, entre les établissements publics de coopération intercommunale susceptibles de devenir des métropoles et, d'autre part, entre ces conditions de création et les conditions de fusion de départements et de régions, pour lesquelles un référendum est nécessaire.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ces griefs. Il a rappelé que, par le dispositif de transformation automatique de certains EPCI en métropoles au 1^{er} janvier 2015, le législateur a entendu donner une portée plus grande à la réforme de ce statut, garantissant qu'un nombre significatif de communautés urbaines et de communautés d'agglomération deviennent des métropoles, et que, dans le même temps, par le dispositif facultatif de transformation de certains EPCI en métropoles, le législateur a également entendu prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un rôle particulier en matière d'équilibre du territoire. Il a considéré que ces motifs d'intérêt général pouvaient justifier des différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi (cons. 79). Il a également rappelé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose une consultation des électeurs préalable à la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (cons. 80).

⁵⁰ En pratique, cette catégorie concerne la seule communauté d'agglomération de Montpellier.

⁵¹ Cette catégorie est subordonnée à une appréciation des critères d'exercice effectif de certaines fonctions. Toutefois, il semblerait qu'elle permette uniquement à la communauté urbaine de Brest de pouvoir prétendre au statut de métropole.

En conséquence, l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 43 de la loi déferée, a été déclaré conforme à la Constitution.