

Décision n° 2014-391 QPC
du 25 avril 2014

(Commune de Thonon-les-Bains et autre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 février 2014 par le Conseil d'État (décision n^{os} 373999 et 374289 du 19 février 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les communes de Thonon-les-Bains et de Saint-Ail, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;

Vu la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour les communes requérantes par la SELARL Philippe Petit et Associés, avocat au barreau de Lyon, et la SCP Lebon et Associés, avocat au barreau de Nancy, enregistrées les 12, 13 et 27 mars 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 13 mars 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Anne Gardère, avocat au barreau de Lyon, pour la commune de Thonon-les-Bains, Mes Aubin Lebon et Diane Coissard, avocats au

barreau de Nancy, pour la commune de Saint-Ail et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 8 avril 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales : « I. Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache par arrêté cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. À compter de la notification du projet d'arrêté à l'organe délibérant de l'établissement public et à la commission, ceux-ci disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Lorsque le projet d'arrêté n'a pas recueilli l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public, le représentant de l'État dans le département met en œuvre le rattachement de la commune conformément à ce projet, sauf si la commission départementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le représentant de l'État dans le département met en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission départementale de la coopération intercommunale.

« Si la commune qu'il est prévu de rattacher à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est située dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, l'arrêté du représentant de l'État dans le département intervient après consultation du comité de massif prévu à l'article 7 de la même loi. L'avis du comité de massif est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine par le représentant de l'État dans le département.

« L'arrêté du représentant de l'État dans le département emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

« II. Le I n'est pas applicable à la situation des communes bénéficiant d'une dérogation aux principes de continuité territoriale ou de couverture intégrale du territoire par des établissements publics de

coopération intercommunale en application des V et VI de l'article L. 5210-1-1 » ;

2. Considérant que, selon les communes requérantes, en imposant à une commune son rattachement un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même dans le cas où cette commune a exprimé sa volonté de rejoindre un autre groupement de coopération intercommunale, ces dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'elles font valoir en particulier que ces dispositions ne sont pas limitées dans le temps et qu'elles ne prévoient aucune consultation de la commune faisant l'objet d'un tel rattachement ; qu'en outre, la commune de Thonon-les-Bains soutient que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité entre les communes selon qu'elles sont ou non rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la date du 1^{er} juin 2013 ;

3. Considérant 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, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ; qu'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 » ;

4. Considérant que 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 ; 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 ;

5. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma

départemental de coopération intercommunale ; que ce schéma prévoit une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ; qu'il prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants ; qu'il peut, en particulier, proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres ; que le même article énumère les orientations que doit prendre en compte le schéma et fixe les modalités de son élaboration ainsi que de sa révision ;

6. Considérant que les règles relatives au rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des communes isolées ou en situation d'enclave ou de discontinuité territoriale affectent la libre administration de celles-ci ; qu'en imposant à ces communes d'être rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même si elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le législateur a entendu favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » ;

7. Considérant que la procédure de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prévue par les dispositions contestées succède à la procédure temporaire appliquée du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} juin 2013, prévue par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 susvisée, qui poursuivait également cet objectif dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunale ; que cette procédure temporaire doit s'appliquer à nouveau au cours de l'année suivant la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, laquelle doit intervenir tous les six ans ;

8. Considérant que les dispositions contestées ne prévoient aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale ; que si la décision de rattachement est soumise à l'avis de l'organe délibérant de l'établissement public auquel le rattachement est envisagé ainsi qu'à celui de la commission départementale de coopération intercommunale, qui est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, seul un avis négatif de l'organe délibérant de l'établissement public impose de suivre la proposition émise à la majorité qualifiée par la commission départementale

de coopération intercommunale ; que les dispositions contestées ne prévoient aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé ; que, par suite, ces dispositions portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales doit être déclaré contraire à la Constitution ;

10. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision ; qu'elle est applicable aux affaires nouvelles ainsi qu'aux affaires non jugées définitivement à la date de publication de la décision du Conseil constitutionnel,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– L'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution.

Article 2.– La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées au considérant 10.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 24 avril 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 25 avril 2014.