

Décision n° 2016-588 QPC  
du 21 octobre 2016

(Communauté de communes des  
sources du lac d'Annecy et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 21 juillet 2016 par le Conseil d'État (décision n<sup>os</sup> 399801, 400367 du 20 juillet 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la communauté de communes des sources du lac d'Annecy par Me Jean-Luc Rouchon, avocat au barreau de Lyon et pour la commune des Abrets en Dauphiné, par Me Anne Gardère, avocat au barreau de Lyon. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-588 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la commune des Abrets en Dauphiné par Me Gardère, enregistrées le 1<sup>er</sup> août 2016 ;

– les observations présentées pour la communauté de communes des sources du lac d’Annecy par Me Rouchon et Me Antoine Carle, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 3 août 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour la commune de Talloires-Montmin par Me Yves Delaire, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 11 août 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées les 12 août et 16 septembre 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Carle et Gardère pour les requérantes, Me Delaire pour la partie intervenante et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 11 octobre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l’occasion duquel elle a été posée. Le litige porte sur le rattachement à des communautés de communes, par deux arrêtés préfectoraux des 22 mars et 29 avril 2016, des communes nouvelles de Talloires-Montmin, en Haute Savoie, et des Abrets en Dauphiné, en Isère. Dès lors le Conseil constitutionnel est saisi du paragraphe II de l’article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015 mentionnée ci-dessus.

2. L’article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales tire les conséquences de la création d’une commune nouvelle sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels appartenaient précédemment les communes fusionnées. Son paragraphe II prévoit : « Lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d’établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l’établissement public dont elle souhaite être membre.

« En cas de désaccord du représentant de l'État dans le département, dans un délai d'un mois à compter de la délibération, celui-ci saisit la commission départementale de la coopération intercommunale d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération, celle-ci est réputée favorable à la proposition du représentant de l'État dans le département. La commune nouvelle ne devient membre de l'établissement public en faveur duquel elle a délibéré que si la commission départementale s'est prononcée en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. En l'absence d'une telle décision, elle devient membre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre désigné par le représentant de l'État dans le département.

« Un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de la commune nouvelle à un établissement public. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, par dérogation à l'article L. 5210-2, la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, les conseillers communautaires représentant les anciennes communes en fonction à la date de la création de la commune nouvelle restent membres de l'organe délibérant de l'établissement public et les taux de fiscalité votés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels les anciennes communes appartenaient continuent de s'appliquer sur le territoire de celles-ci.

« Le retrait du ou des autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont le ou les établissements publics précités sont membres, dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19 ».

3. Selon les requérantes et la partie intervenante, les dispositions contestées, qui autorisent le préfet à imposer à la commune nouvelle, lors de sa création, son rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre autre que celui en faveur duquel elle s'est prononcée, méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales. D'une part, ces dispositions ne seraient pas justifiées par un motif d'intérêt général. D'autre part, le législateur n'aurait pas entouré cette procédure de garanties suffisantes : ainsi le préfet n'aurait pas à prendre en compte dans sa décision le schéma départemental de

coopération intercommunale ni à la motiver ; les pouvoirs attribués au préfet ne seraient par ailleurs pas limités dans le temps ; enfin, la consultation des organes délibérants de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernés ne serait pas non plus prévue. Il en résulterait une atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales. En outre, ces dispositions méconnaîtraient le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

4. Selon la commune requérante et la partie intervenante, les dispositions contestées portent également atteinte au principe d'égalité devant la loi en traitant différemment les communes en fonction de leur appartenance ou non à certaines intercommunalités. Enfin, selon la partie intervenante, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et porté atteinte, de ce fait, à la libre administration des collectivités territoriales, en s'abstenant de fixer le délai d'entrée en vigueur de l'arrêté rattachant la commune nouvelle à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

– Sur le fond :

5. 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. 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 ». 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 ».

6. 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. Ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales, ni 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.

7. En application des dispositions contestées, lorsqu'une commune nouvelle est créée à partir de communes appartenant à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, son conseil municipal choisit l'établissement public dont elle souhaite être membre. Si le préfet n'est pas d'accord, il saisit la commission départementale de coopération intercommunale d'un autre projet de rattachement. Cette commission peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, faire prévaloir le souhait de rattachement de la commune nouvelle. À défaut, la commune nouvelle rejoint l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre retenu par le préfet.

8. Ces règles affectent la libre administration des communes concernées. En autorisant le préfet à imposer à la commune nouvelle un autre rattachement que celui qu'elle souhaite, le législateur a entendu éviter que son choix puisse porter atteinte à la cohérence ou à la pertinence des périmètres intercommunaux existants. Il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général.

9. En revanche, alors que le rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a nécessairement des conséquences pour la commune nouvelle, pour les communes membres des établissements publics concernés et pour ces établissements publics eux-mêmes, les dispositions contestées ne prévoient ni la consultation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel le rattachement est envisagé, ni celle des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune nouvelle est susceptible de se retirer. Elles ne prévoient pas, non plus, la consultation des conseils municipaux des communes membres de ces établissements publics. Par ailleurs, en cas de désaccord avec le projet de rattachement, ni ces établissements publics, ni ces communes ne peuvent, contrairement à la commune nouvelle, provoquer la saisine de la commission départementale de coopération intercommunale. Dès lors, compte tenu des conséquences qui résultent du rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les dispositions contestées portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe II de l'article L. 2113-5 du code

général des collectivités territoriales doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

11. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

12. En l'espèce, l'abrogation des dispositions contestées aurait pour conséquence l'impossibilité de déterminer à quel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre la commune nouvelle est rattachée, lorsqu'elle est issue de la fusion de plusieurs communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts. Il y a donc lieu de reporter cette abrogation au 31 mars 2017, afin de permettre au législateur d'apprécier les conséquences qu'il convient de tirer de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

13. Par ailleurs, afin de préserver l'effet utile de la présente décision, la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les instances en cours ou à venir dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles. En cas d'annulation, sur ce fondement, de l'arrêté préfectoral portant rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les deux dernières phrases du troisième alinéa du paragraphe II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales sont applicables.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>.– Le paragraphe II de l’article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est contraire à la Constitution.

Article 2.– La déclaration d’inconstitutionnalité de l’article 1<sup>er</sup> prend effet dans les conditions prévues aux paragraphes 12 et 13 de cette décision.

Article 3.– Cette 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.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 octobre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 21 octobre 2016.