

Décision n° 2018-734 QPC  
du 27 septembre 2018

(Comité d'entreprise de l'établissement  
public d'aménagement de la Défense  
Seine Arche)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 2 juillet 2018 par le Conseil d'État (décision n° 412374 du 29 juin 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche par la SCP Thouvenin, Coudray, Grévy, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-734 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des premier et quatrième alinéas du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense ;
- 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 par le Premier ministre, enregistrées le 24 juillet 2018 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 18 septembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Le premier alinéa du paragraphe I de l’article L. 328-8 du code de l’urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 25 décembre 2017 mentionnée ci-dessus, est relatif à l’établissement public Paris La Défense. Il prévoit :

*« Paris La Défense est administré par un conseil d’administration composé majoritairement de représentants du département des Hauts-de-Seine. En outre, sont représentées les communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux, ainsi que la région d’Île-de-France et la métropole du Grand Paris ».*

2. Le quatrième alinéa du même paragraphe I, dans cette même rédaction, prévoit :

*« Si dans le cadre de ses missions mentionnées à l’article L. 328-2, Paris La Défense intervient sur le territoire de la commune de La Garenne-Colombes, un représentant de la commune assiste au conseil d’administration avec voix consultative à chaque fois que des décisions relatives à cette intervention lui sont soumises ».*

3. Le requérant soutient que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l’article L. 328-8 méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution, faute de définir exactement le nombre de sièges attribués à chacun des membres du conseil d’administration de l’établissement public Paris La Défense. Il soutient, ensuite, que, en n’accordant pas aux collectivités territoriales et au groupement représentés au sein de ce conseil d’administration le même nombre de représentants ou les mêmes droits de vote, notamment au bénéfice du département des Hauts-de-Seine et au détriment de la commune de La Garenne-Colombes, ces dispositions instaurent une différence de traitement injustifiée entre eux, contraire aux principes d’égalité devant la loi et devant les charges publiques. Il en résulterait également une violation du principe d’interdiction de la tutelle d’une collectivité sur une autre, dans la mesure

où le département des Hauts-de-Seine, majoritaire en voix, pourrait imposer ses décisions aux autres collectivités territoriales et au groupement représentés au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme et sur les mots « *avec voix consultative* » figurant au quatrième alinéa du même paragraphe.

– Sur les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur des articles 34 et 72 de la Constitution et du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre :

5. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe également les règles concernant ... la création de catégories d'établissements publics ... - La loi détermine les principes fondamentaux ... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ...* ». L'article 72 dispose que les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus « *dans les conditions prévues par la loi* ». 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. L'article L. 328-1 du code de l'urbanisme instaure un établissement public industriel et commercial dénommé « *Paris La Défense* », compétent, au titre des articles L. 328-2 et L. 328-3 du même code, pour réaliser certaines opérations d'aménagement ou de gestion dans la limite des territoires couverts par les opérations d'intérêt national du quartier d'affaires de La Défense, de Nanterre et de La Garenne-Colombes mentionnées, respectivement, au 2° et au 6° de l'article R. 102-3 du même code.

7. En premier lieu, les dispositions contestées du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme déterminent les collectivités territoriales et groupements qui sont représentés au conseil d'administration de l'établissement public. Il s'agit, en vertu du premier alinéa de ce paragraphe I, du département des Hauts-de-Seine, des communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux, ainsi que de la région Île-de-France et de la métropole du Grand Paris. Le quatrième alinéa du même

paragraphe I y ajoute la commune de La Garenne-Colombes. Ces mêmes dispositions du paragraphe I précisent, d'une part, que le département des Hauts-de-Seine dispose au sein de ce conseil d'administration d'une représentation majoritaire et, d'autre part, que le représentant de la commune de La Garenne-Colombes n'assiste au conseil d'administration qu'avec une voix consultative et pour les seules décisions portant sur une intervention relative à son territoire. En vertu du paragraphe II du même article, seules les collectivités territoriales et le groupement mentionnés au paragraphe I peuvent disposer d'un droit de vote au sein de ce conseil d'administration, à la condition de signer une convention relative à leur contribution aux dépenses de l'établissement, dans les conditions prévues à l'article L. 328-10. Cette convention détermine alors la majoration de leurs droits de vote.

8. En déterminant ainsi, à la fois, les collectivités territoriales et leurs groupements représentés au sein du conseil d'administration de l'établissement public ainsi que les principes régissant l'attribution des droits de vote à leurs représentants, le législateur a suffisamment précisé sur ce point les règles constitutives de l'établissement public qu'il a instauré. Il lui était ainsi loisible de renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination du nombre de ces représentants.

9. En second lieu, la compétence en matière d'aménagement urbain ou de gestion de certains aménagements relatifs aux opérations d'intérêt national mentionnées ci-dessus ayant été transférée, en vertu des articles L. 328-2 et L. 328-3, à l'établissement public Paris La Défense, le grief tiré de ce qu'il résulterait de la majorité délibérative conférée au département des Hauts-de-Seine au sein du conseil d'administration de cet établissement une méconnaissance du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre est inopérant.

10. Il résulte de tout ce qui précède que doivent être écartés les griefs tirés de la méconnaissance des articles 34 et 72 de la Constitution et du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

. En ce qui concerne le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme :

11. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle*

*protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

12. D'une part, l'attribution au département des Hauts-de-Seine d'une majorité de droits de vote au sein du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense tient compte du fait que le périmètre des deux opérations d'intérêt national sur lesquelles s'exerce la compétence de cet établissement, qui recouvre le territoire de plusieurs des collectivités qui y sont représentées, est en totalité situé à l'intérieur de ce département.

13. D'autre part, la majoration des droits de vote éventuellement accordée aux représentants des collectivités territoriales et du groupement mentionnés au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme est fixée par la convention prévue à l'article L. 328-10 pour déterminer leur contribution aux dépenses de l'établissement public. Dans ce cadre, le département des Hauts-de-Seine ne peut conserver la majorité des droits de vote qu'à la condition de contribuer majoritairement aux dépenses de l'établissement public.

14. Enfin, en l'absence d'une telle convention ou de sa notification au ministre chargé de l'urbanisme, le département des Hauts-de-Seine conserve une majorité de droits de vote. Toutefois, il est alors soumis, en vertu du paragraphe II de l'article L. 328-10, à une contribution obligatoire aux dépenses de l'établissement public, déterminée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, dont le montant rend compte du rôle qui lui est conféré au sein de cet établissement public.

15. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement établie entre le département des Hauts-de-Seine et les autres collectivités territoriales représentées au sein du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense est ainsi justifiée par une différence de situation. Elle est également en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

. En ce qui concerne les mots « avec voix consultative » figurant au quatrième alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme :

16. À la différence des autres collectivités territoriales et du groupement représentés au sein du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense, mentionnés au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, qui disposent tous de voix délibératives au sein de ce conseil d'administration, la commune de La Garenne-Colombes n'y dispose, en vertu du quatrième alinéa du même paragraphe I, que d'une voix consultative.

17. Toutefois, d'une part, elle n'est pas tenue à la contribution aux dépenses de l'établissement public déterminée, pour les autres collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de la convention prévue à L. 328-10. D'autre part, en vertu du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8, la collectivité ou le groupement qui refuse de signer cette convention perd le bénéfice de sa voix délibérative et se trouve alors placé dans la même situation que la commune de La Garenne-Colombes. Enfin, le dernier alinéa de ce paragraphe II prévoit, en l'absence de signature de la convention ou de sa notification au ministre chargé de l'urbanisme, que chaque collectivité territoriale ou groupement mentionné au premier alinéa du paragraphe I se voit attribuer une voix délibérative pour chacun de ses représentants. Cependant, cette attribution, qui maintient dans une telle hypothèse la différence de traitement entre la commune de La Garenne-Colombes et certaines autres communes, reste alors justifiée par la moindre emprise sur son territoire des opérations d'intérêt national en cause.

18. Dès lors, la différence de traitement instaurée entre la commune de La Garenne-Colombes et les collectivités ou leurs groupements mentionnés au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme est justifiée par une différence de situation. Cette différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

19. Il résulte de tout ce qui précède que le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme et les mots « avec voix consultative » figurant au quatrième alinéa du même paragraphe, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant les charges publiques ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le premier alinéa et les mots « *avec voix consultative* » figurant au quatrième alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – 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 26 septembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 27 septembre 2018.