

## Commentaire

### Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014

*Commune de Thonon-les-Bains et autre*

*(Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 février 2014 par le Conseil d'État (décisions n°s 373999 et 374289 du 19 février 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les communes de Thonon-les-Bains et de Saint-Ail, portant sur l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique**

Depuis la loi du 12 juillet 1999<sup>1</sup>, plusieurs textes ont entendu favoriser l'intercommunalité. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est une réforme majeure de l'intercommunalité en ce qu'elle veut rationaliser la carte des groupements intercommunaux et plus particulièrement achever la carte intercommunale.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La loi a pour objectif la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'ensemble du territoire national avant le 1<sup>er</sup> juin 2013. Seuls Paris et les départements de la petite couronne bénéficient de conditions dérogatoires<sup>2</sup>.

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), qui est l'instrument de cette rationalisation, est défini par l'article L. 5210-1-1 du CGCT<sup>3</sup>. Établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, il prévoit une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre ainsi que la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. Ce schéma comporte également les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants. Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leur périmètre, tout comme la suppression, la transformation, ou la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. Le projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département et présenté à la CDCI. Celle-ci peut faire des propositions de modification du projet, qui s'imposent au préfet si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres. L'article L. 5210-1-1 précise en effet, au quatrième alinéa du paragraphe IV : « *Les propositions de modification du projet de schéma conformes aux I à III adoptées par la [CDCI] à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma* »<sup>4</sup>. Le schéma est ensuite arrêté par décision du préfet.

Afin de mettre en œuvre la procédure de rationalisation de la carte intercommunale, l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 précitée, inséré dans une section 3 intitulée « *Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité* », confiait au représentant de l'État dans le département des pouvoirs exceptionnels. Dans un premier temps, dans l'année suivant l'adoption du SDCI, le préfet pouvait proposer des modifications de périmètre (paragraphe II) et des fusions d'EPCI (paragraphe III), lesquelles étaient soumises à l'avis de chaque organe délibérant d'EPCI et de chaque conseil municipal. La modification était prononcée si une majorité des communes y était favorable. Dans un second temps, pendant une période de cinq mois allant du 1<sup>er</sup> janvier jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013, le préfet pouvait, à défaut d'accord des communes, modifier le périmètre par décision motivée prise après avis de la CDCI, laquelle ne pouvait contraindre à modifier le projet qu'à la majorité des deux tiers (procédure dite du « passer outre »). Ce dispositif

---

<sup>2</sup> Le paragraphe V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT ne contraint pas, à Paris et dans les départements de la petite couronne, à l'élaboration d'un SDCI prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales dans ces départements.

<sup>3</sup> L'article L. 5210-1-1 du CGCT a été créé par l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Notamment, la CDCI ne peut pas faire de propositions qui aboutiraient à créer des enclaves ou des discontinuités territoriales.

transitoire a vocation à être à nouveau applicable pendant une année (excepté pour la procédure dite du « passer outre ») lors de chaque révision du SDCI, laquelle doit intervenir au moins tous les six ans conformément au paragraphe IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT. Dans ses décisions n<sup>os</sup> 2013-303 QPC<sup>5</sup> et 2013-315 QPC<sup>6</sup> du 26 avril 2013, le Conseil a jugé les paragraphes II et III de cet article 60 conformes à la Constitution.

L'article L. 5210-1-2 du CGCT, contesté par la QPC faisant l'objet de la décision commentée, était issu du paragraphe I de l'article 38 de la loi du 16 décembre 2010, qui figure dans la section 2 intitulée « *Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité* ». Il était le prolongement du dispositif transitoire pour la période ultérieure. Dans la perspective de l'achèvement et de la rationalisation de la carte de l'intercommunalité, il s'est agi d'« *empêche(r) la réapparition de communes isolées ou enclavées* »<sup>7</sup> en permettant au préfet de les rattacher à un EPCI à fiscalité propre. En effet, « *l'achèvement de la carte intercommunale suppose (...) que les communes isolées adhèrent, en fonction de leur population et de leur situation géographique, à une structure intercommunale adaptée (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes)* »<sup>8</sup>.

Le paragraphe II de l'article 38 de la loi du 16 décembre 2010 a précisé que l'article L. 5210-1-2 du CGCT entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013<sup>9</sup>.

Comme l'indique la circulaire du 8 août 2013, l'article L. 5210-1-2 du CGCT « *fait peser sur (le préfet) une obligation d'action et (lui) donne compétence liée pour agir* »<sup>10</sup>. En effet, le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 5210-1-2 disposait que « *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*

<sup>5</sup> Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault (Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)*.

<sup>6</sup> Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)*.

<sup>7</sup> Projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales, exposé des motifs, enregistré à la présidence du Sénat le 21 octobre 2009.

<sup>8</sup> Étude d'impact sur le projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>9</sup> Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, le même article prévoyait également qu'il n'était pas applicable dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

<sup>10</sup> Circulaire du 8 août 2013 relative à la mise en œuvre du dispositif codifié à l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales, NOR : INTB1316859 C.

*intercommunale* ». C'est dire qu'une fois constatée la situation d'isolement ou de discontinuité, le préfet doit « *sans délai* »<sup>11</sup> prendre un arrêté de rattachement pour mettre fin à cette situation.

Le troisième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5210-1-2 précisait que l'arrêté du représentant de l'État dans le département emportait le cas échéant retrait de la commune rattachée d'un autre EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

La mise en œuvre du dispositif comportait deux étapes :

– l'accomplissement des formalités préalables à l'arrêté de rattachement. Avant de prendre un arrêté définitif, le préfet était tenu de consulter l'organe délibérant de l'EPCI auquel il entendait rattacher la commune, la CDCI et le comité de massif lorsque la commune qu'il était prévu de rattacher à un EPCI à fiscalité propre était située dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985<sup>12</sup> (alinéas 1<sup>er</sup> et 2 du paragraphe I de l'art. L. 5210-1-2 du CGCT). L'organe délibérant de l'EPCI et la CDCI disposaient chacun d'un délai maximum de trois mois pour se prononcer à compter de la notification du projet d'arrêté. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci était réputée favorable. Ces consultations ne devaient pas être concomitantes. La circulaire du 8 août 2013 recommande aux préfets de « *consulter d'abord l'organe délibérant de l'EPCI avant de consulter la CDCI* »<sup>13</sup>. En revanche, le comité de massif pouvait être saisi concomitamment à l'EPCI et disposait d'un délai maximum de quatre mois pour se prononcer.

– la décision de rattachement. Celle-ci était déterminée par le sens de la délibération de l'EPCI auquel le rattachement était envisagé :

\* si l'EPCI avait exprimé son accord, de manière expresse ou implicite, à l'extension de son périmètre à la commune concernée, le représentant de l'État dans le département mettait en œuvre directement le rattachement de la commune conformément à son projet.

\* si l'EPCI avait exprimé son refus à l'extension de son périmètre à la commune concernée, le représentant de l'État dans le département mettait en œuvre le rattachement de la commune conformément à son projet, sauf si la CDCI s'était prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un EPCI à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le représentant de l'État dans le département mettait en œuvre le projet de rattachement proposé par la CDCI.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>13</sup> Circulaire du 8 août 2013 précitée.

L'article 6 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 précitée visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a complété l'article L. 5210-1-2 du CGCT par un paragraphe II ainsi rédigé :

*« 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 ».*

Cette disposition, qui a pour origine un amendement parlementaire, a entendu *« codifie(r) les exceptions prévues par la loi du 16 décembre 2010 au profit des communes de la petite couronne parisienne et y inclut la commune de Paris, oubliée en 2010, ainsi que les dérogations prévues par la (...) loi (visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale) au profit des îles monocommunes et des communes enclavées dans un département différent, en renvoyant aux dispositions désormais codifiées au sein des V et VI de l'article L. 5210-1-1 »*<sup>14</sup>.

Le paragraphe V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT dispose que *« sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans les îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».*

Aux termes du paragraphe VI du même article : *« Par dérogation au principe de continuité du territoire, pour les départements de Paris, du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, deux communes non contiguës parce qu'elles sont séparées par un bois appartenant à une commune tierce qui n'est pas comprise dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent constituer entre elles, et éventuellement avec d'autres communes, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. / Par dérogation au principe de continuité du territoire et à la condition de respecter le 2° du III, une commune enclavée dans un département différent de celui auquel elle est administrativement rattachée peut appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège est fixé dans son département de rattachement ».*

---

<sup>14</sup> Exposé sommaire, amendement n° 17 (rect.) présenté par M. Charles de La Verpillière.

## B. – Origine de la QPC et question posée

– Par un arrêté en date du 3 octobre 2013, le préfet de Haute-Savoie a rattaché, en application de la procédure prévue à l'article L. 5210-1-2 du CGCT, la commune de Thonon-les-Bains à la communauté de communes des collines du Léman à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le 28 novembre 2013, la commune a saisi le tribunal administratif (TA) de Grenoble d'une demande tendant à l'annulation de cet arrêté et d'une demande tendant à la suspension de cet arrêté, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA). À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur l'article L. 5210-1-2 du CGCT. Par une ordonnance en date du 13 décembre 2013, le juge des référés du TA de Grenoble a relevé que le moyen tiré de ce que l'article L. 5210-1-2 du CGCT « *porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution pose une question qui n'est pas dépourvue de caractère sérieux* ». Il a transmis la QPC au Conseil d'État et « *ordonn(é) la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait statué, ou, le cas échéant, jusqu'à ce que le Conseil d'État se soit prononcé s'il décide de ne pas renvoyer cette question au Conseil constitutionnel* »<sup>15</sup>.

– Par un arrêté en date du 24 septembre 2013, le préfet de Meurthe-et-Moselle a rattaché les communes de Batilly et de Saint-Ail à la communauté de communes du pays de l'Orne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le 25 novembre 2013, la commune de Saint-Ail a saisi le TA de Nancy d'une demande aux fins d'annulation de cet arrêté et d'une demande de suspension de cet arrêté, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du CJA. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur l'article L. 5210-1-2 du CGCT. Par une ordonnance en date du 27 décembre 2013, le juge des référés du TA de Nancy a relevé que la question de la conformité des dispositions de l'article L. 5210-1-2 du CGCT « *au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution n'est pas dépourvue de caractère sérieux* »<sup>16</sup> et transmis la QPC au Conseil d'État. Par une ordonnance en date du 30 décembre 2013, le juge des référés du TA de Nancy a rejeté la requête de la commune de Saint-Ail tendant à la suspension de l'arrêté de rattachement du préfet de Meurthe-et-Moselle<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> TA Grenoble, 13 décembre 2013, n° 1306269.

<sup>16</sup> TA Nancy, 27 décembre 2013, n° 1302961.

<sup>17</sup> TA Nancy, 30 décembre 2013, n° 1302961.

– Dans sa décision en date du 19 février 2014 (n<sup>os</sup> 373999 et 374289), le Conseil d'État a renvoyé ces QPC au Conseil constitutionnel en retenant que le moyen tiré de ce que l'article L. 5210-1-2 du CGCT « *porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe de libre administration des collectivités territoriales, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Selon les communes requérantes, en imposant à une commune d'intégrer un EPCI 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. Elles faisaient valoir en particulier que ces dispositions n'étaient pas limitées dans le temps et ne prévoyaient aucune consultation de la commune faisant l'objet d'un tel rattachement. En outre, la commune de Thonon-Les-Bains soutenait que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité entre les communes selon qu'elles sont ou non rattachées à un EPCI à fiscalité propre à la date du 1<sup>er</sup> juin 2013.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de la libre administration des collectivités territoriales**

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n<sup>o</sup> 79-104 DC du 23 mai 1979<sup>18</sup>.

Il découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » ; ainsi que de l'inscription, renforcée depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, du principe au troisième alinéa de l'article 72 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Décision n<sup>o</sup> 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

<sup>19</sup> Décision n<sup>o</sup> 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6, 7 et 8.

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil, principalement autour de quelques grandes conditions :

- l’existence d’un conseil élu (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985<sup>20</sup>) ;
- l’existence d’attributions effectives (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982<sup>21</sup>) ;
- la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006<sup>22</sup>) ;
- l’autonomie financière (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004<sup>23</sup>, et déjà auparavant décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990<sup>24</sup>).

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" »*<sup>25</sup>. Ce principe a d’ailleurs été rappelé à l’occasion de QPC s’agissant de la révocation d’un maire<sup>26</sup> ou des inéligibilités au mandat de conseiller général<sup>27</sup>.

De la même façon, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*<sup>28</sup>, que « *la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales* ».

<sup>20</sup> Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie (dite aussi : Évolution de la Nouvelle-Calédonie 1)*, cons. 10.

<sup>21</sup> Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l’organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

<sup>22</sup> Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l’énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31.

<sup>23</sup> Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

<sup>24</sup> Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 7 à 15.

<sup>25</sup> Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 12 et 13.

<sup>26</sup> Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 6 et 7.

<sup>27</sup> Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)*, cons. 4 et 7.

<sup>28</sup> Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de commune)*, cons. 4.



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

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

*« Considérant que, sous réserve de déterminer ces principes, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pouvait donc, en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels ; qu'elle pouvait rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres, dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction en vertu de l'article 47 et le ou les collaborateurs dont chacune dispose aux termes du premier alinéa de l'article 110 ; qu'en conséquence les limitations de recrutement d'agents non titulaires prévues par l'article 3 et l'obligation d'affiliation à des centres de gestion prévue par les articles 13 et suivants de la loi ne sont pas contraires à la Constitution »<sup>29</sup>.*

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

*« Considérant, toutefois, que l'adhésion obligatoire des trois collectivités concernées à ce syndicat affecte leur libre administration ; qu'elle ne pouvait donc résulter que de la loi ; qu'il appartenait au législateur de définir de façon*

---

<sup>29</sup> Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 4 et 5.

*suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ;*

*« Considérant que le nouvel article L. 328-2 du code de l'urbanisme définit de façon précise les missions du nouvel établissement ; que cet établissement regroupera, en vertu du nouvel article L. 328-5, le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et de Puteaux ; que le législateur a fixé les différentes modalités selon lesquelles seront déterminés les biens que le nouvel établissement aura à gérer et notamment ceux qui entreront dans son patrimoine ; qu'il a défini les charges du nouvel établissement, à savoir les dépenses afférentes à l'entretien et à la gestion des équipements qui lui seront transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition par l'Établissement public chargé de l'aménagement de La Défense ; qu'il a prévu que ces charges seront réparties, entre les trois collectivités concernées, par les statuts du nouvel établissement public fixés, en application du nouvel article L. 328-5 du code de l'urbanisme, par décret en Conseil d'État après avis du département et des communes intéressées ; qu'il a précisé que cette répartition pourra être modifiée par une majorité qualifiée des deux tiers des administrateurs présents ou représentés ; qu'il a dressé la liste de ses ressources ; qu'il a arrêté ses principales règles d'organisation ; qu'il a soumis le nouvel établissement à un contrôle administratif et financier ;*

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

*« Considérant qu'il s'ensuit qu'en adoptant l'article 2 de la loi déferée, le législateur n'a pas méconnu la compétence qui lui est confiée par les articles 34 et 72 de la Constitution ; qu'il n'a pas non plus porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi »<sup>30</sup>.*

Dans le prolongement de cette décision, le Conseil a reconnu dans les décisions n<sup>os</sup> 2013-303 QPC, 2013-304 QPC et 2013-315 QPC du 26 avril 2013 que si les dispositions qui étaient en l'espèce contestées affectent la libre administration

---

<sup>30</sup> Décision n<sup>o</sup> 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 15.

des communes intéressées, elles n'étaient pas pour autant contraires à la Constitution. Dans ces trois décisions, le Conseil constitutionnel a énoncé les normes de constitutionnalité applicables en des termes identiques.

Il a tout d'abord rappelé, que *« l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus" »*. Dans le même considérant, le Conseil a également cité le cinquième alinéa de l'article 72 : *« 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" »*.

Le Conseil a ensuite repris son considérant selon lequel *« si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général »*. Il a ajouté *« 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 »*.

Dans la décision précitées n° 2013-304 QPC<sup>31</sup>, *Commune de Maing*, le Conseil a examiné la constitutionnalité de l'article L. 5211-19 du CGCT qui fixe les conditions et les modalités selon lesquelles, en l'absence d'autres dispositions particulières, une commune peut se retirer d'un EPCI. En particulier, cet article prévoit que le retrait est subordonné à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public ainsi que des conseils municipaux des communes membres de l'établissement. Le Conseil a jugé que les règles soumettant le retrait d'une commune d'un EPCI à une approbation de ce retrait par une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI affectent la libre administration de celle-ci. Le Conseil constitutionnel a recherché les buts d'intérêt général qui pouvaient justifier que le législateur apporte de telles limitations à cette liberté. En ce sens, le Conseil a relevé *« qu'en subordonnant ce retrait à l'accord de l'organe délibérant de*

---

<sup>31</sup> Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing (Retrait d'une commune membre d'un EPCI)*.

*l'établissement public et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, le législateur a entendu éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité d'un tel établissement ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales* »<sup>32</sup>.

Le Conseil constitutionnel a ainsi écarté le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales, tout comme les autres griefs et déclaré l'article L. 5211-19 du CGCT conforme à la Constitution.

Dans les décisions n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault* et n° 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot*, le Conseil s'est prononcé sur les paragraphes II et III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui prévoient une procédure semblable pour la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre et la fusion de plusieurs EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre.

Dans la décision n° 2013-303 QPC, à propos de la modification du périmètre des EPCI à fiscalité propre, le Conseil a relevé que les règles relatives à l'intégration des communes dans un EPCI affectent la libre administration de celles-ci. Le Conseil a identifié les buts d'intérêt général poursuivis par le législateur : « *en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser "l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité"* »<sup>33</sup>.

S'agissant de la procédure dite du « passer outre » prévue au huitième alinéa du paragraphe II, qui permet au préfet de s'affranchir de l'opposition des communes, le Conseil a rappelé que, selon la loi, elle n'est applicable que jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013. Elle ne pourra donc être à nouveau appliquée à l'occasion de chaque révision ultérieure du SDCI ni pendant l'année 2018<sup>34</sup>. Il a alors jugé que « *le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général "d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité", apporter ces limitations à la libre administration des communes* »<sup>35</sup>. Le Conseil a rappelé que tout maire qui en fait la demande est entendu par la CDCI et jugé que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, cons. 6.

<sup>33</sup> Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 précitée, cons. 10.

<sup>34</sup> En effet, la rédaction du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit une application de plein droit des dispositions de ce paragraphe « *pendant une période d'un an* » suivant la publication du schéma départemental de coopération intercommunale révisé et « *pendant l'année 2018* ». Or, la procédure prévue par ce paragraphe II est une procédure qui s'écoule bien sur une période d'une année pour la mise en œuvre du schéma, mais la disposition spécifique sur le passer outre concerne une période de cinq mois suivant cette année. À cette impossibilité matérielle d'intégrer dans une procédure annuelle des opérations qui se déroulent entre le treizième et le dix-septième mois s'ajoutent les termes mêmes du huitième alinéa du paragraphe II, qui mentionnent expressément la date du 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>35</sup> Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 précitée, cons. 10.

territoriales doit être écarté. Le Conseil a donc déclaré le paragraphe II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 conforme à la Constitution.

Dans sa décision n° 2003-315 QPC, à propos de la fusion des EPCI au profit d'un EPCI à fiscalité propre, le Conseil constitutionnel a également jugé que « *les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics* », avant de rechercher les buts du législateur : « *en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsqu'elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser "la rationalisation de la carte de l'intercommunalité" et le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre* »<sup>36</sup>.

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

Enfin, dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, à propos des dispositions de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles créant la métropole du Grand Paris, le Conseil a jugé, après avoir rappelé ses considérants de principe sur les articles 34 et 72 de la Constitution, que « *les dispositions du paragraphe I de l'article L. 5219-1, qui imposent à la commune de Paris et à l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne d'être regroupées dans le nouvel établissement public de coopération intercommunale dénommé métropole du Grand Paris affectent la libre administration de celles-ci ; qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant à ces communes de faire partie de la métropole du Grand Paris, 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*

---

<sup>36</sup> Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, précitée, cons. 10.

*la mise en œuvre d'actions métropolitaines" ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'il pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes »<sup>37</sup>.*

## **B. – L'application à l'espèce**

Dans le prolongement de ses décisions n<sup>os</sup> 2013-303 QPC, 2013-304 QPC et 2013-315 QPC, le Conseil constitutionnel a rappelé ses considérants de principe sur les articles 34 et 72 de la Constitution (cons. 3 et 4) et reproduit son considérant relatif au SDCI (cons. 5).

En l'espèce, le Conseil a jugé 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 »* (cons. 6). Le Conseil a considéré que les buts poursuivis par le législateur avec l'adoption des dispositions contestées étaient identiques à ceux qui avaient justifié l'adoption des dispositifs temporaires prévus par les paragraphes II et III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 : *« 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" »* (cons. 6).

Le Conseil a ensuite examiné les modalités retenues par le législateur pour concourir à la réalisation de cet objectif.

Il a souligné le fait que les dispositions de l'article L. 5210-1-2 ont été principalement élaborées pour s'appliquer aux cas d'échec des projets de rattachement initiés dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales mise en œuvre par la loi du 16 décembre 2010 : *« 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<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> 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 »* (cons. 7).

---

<sup>37</sup> Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 25.

Le Conseil a relevé « *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* » (cons. 8). En effet, alors que la procédure temporaire de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 est articulée avec le SDCI et a pour vocation de le mettre en œuvre, le préfet ne pouvant s'en affranchir qu'après avis de la CDCI et à défaut pour celle-ci de formuler une proposition à la majorité des deux tiers, les dispositions contestées n'étaient pas expressément liées au SDCI et le projet de rattachement de la commune n'était pas tenu de respecter ce schéma.

Le Conseil a également relevé « *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 une proposition émise à la majorité qualifiée par la commission départementale de coopération intercommunale* » (cons. 8). La clause de sauvegarde au « passer outre » de l'EPCI n'était pas aussi forte que la clause de sauvegarde au « passer outre » du dispositif temporaire prévu par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010. En effet, en amont de ce dispositif temporaire, le préfet ne pouvait proposer que des modifications de périmètre d'EPCI conformes au SDCI, à condition qu'il ne rencontre pas l'opposition d'une majorité qualifiée de la CDCI. Ainsi, la CDCI pouvait, à la majorité des deux tiers de ses membres, faire obstacle à une dérogation au schéma, sans même que cela soit subordonné à l'opposition des organes délibérants des collectivités concernées. À l'inverse, dans le cadre des dispositions contestées, la CDCI qui était défavorable au projet d'intégration ou de transfert, même à la majorité des deux tiers de ses membres, ne pouvait être entendue que dans la mesure où l'EPCI concerné était défavorable à ce projet.

Enfin, le Conseil a relevé 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* » (cons. 8). Il s'agit là d'une autre différence par rapport à la procédure prévue par l'article 60 de la loi du 16 janvier 2010. Il faut rappeler que lorsqu'une intégration d'une commune dans un EPCI ou le transfert d'une commune à un nouvel EPCI est envisagé dans l'année qui suit l'achèvement ou la révision du SDCI, il est nécessaire de recueillir l'avis de toutes les communes et tous les organes délibérants d'EPCI concernés.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il résultait de l'ensemble de ces éléments que les dispositions contestées « *portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée* » (cons. 8).

Il en a conclu « *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* » (cons. 9).

Pour l'application dans le temps de cette censure, le Conseil constitutionnel a précisé que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 5210-1-2 du CGCT, qui prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision, est applicable aux affaires nouvelles ainsi qu'aux affaires non jugées définitivement à la date de publication de la décision du Conseil constitutionnel (cons. 10).