

Décision n° 2013-315 QPC
du 26 avril 2013

(Commune de Couvrot)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 mars 2013 par le Conseil d'État (décision n° 365791 du 8 mars 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Couvrot, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme 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° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale ;

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 la commune de Couvrot, par la SELARL Itinéraires Droit public, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 29 mars 2013 ;

Vu les observations en intervention produites pour la communauté de communes Pays de Lamalou-les-Bains et celle d'Avène-Orb - Gravezon, par Me Arnaud Cazin d'Honincthun, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 22 mars et le 10 avril 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 2 avril 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Pierre-Stéphane Rey et Me Simon Rey, avocats au barreau de Lyon, pour la commune de Couvrot, Me Arnaud Cazin d'Honincthun, avocat au barreau de Paris, pour les communautés de communes intervenantes et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 16 avril 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 susvisée figure dans la section 3 « Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité » du chapitre II « Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité » du Titre III « Développement et simplification de l'intercommunalité » ; qu'aux termes du paragraphe III de cet article 60 tel que modifié par l'article premier de la loi du 29 février 2012 susvisée : « Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ou au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre.

« À défaut de schéma arrêté, il peut proposer, par arrêté pris avant le 31 décembre 2012 après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, la fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre, sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au III dudit article.

« Le représentant de l'État dans le département peut également proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, sous la même réserve, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

« Lorsqu'elle est saisie pour avis en application des deuxième et troisième alinéas du présent III, la commission départementale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté intègre les propositions de modification adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1.

« Un arrêté de projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale dresse la liste des établissements publics de

coopération intercommunale appelés à fusionner. Il peut en outre comprendre des communes appartenant ou non à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Cet arrêté est notifié par le représentant de l'État dans le département aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés afin de recueillir l'avis de l'organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. À compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements et les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération de l'organe délibérant ou d'un conseil municipal dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

« La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. L'accord des communes doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-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.

« À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, jusqu'au 1^{er} juin 2013, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, fusionner des établissements publics de coopération intercommunale. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. L'arrêté de fusion intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

« L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre.

« L'arrêté fixe également les compétences du nouvel établissement public. Celui-ci exerce l'intégralité des compétences dont sont

dotés les établissements publics de coopération intercommunale qui fusionnent, sur l'ensemble de son périmètre.

« Les III et IV de l'article L. 5211-41-3 du même code sont applicables.

« Le présent III s'applique de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du schéma départemental de coopération intercommunale révisé conformément au dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du même code et pendant l'année 2018 » ;

2. Considérant que selon la commune requérante, en imposant à une commune de rejoindre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu d'une fusion de plusieurs établissements, alors même qu'elle aurait émis le souhait d'en rejoindre un autre, ces dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'elles porteraient également atteinte à l'article 34 de la Constitution, le législateur ayant méconnu sa propre compétence en renvoyant au préfet le soin de fusionner les établissements publics de coopération intercommunale ;

3. Considérant, en premier lieu, 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, les collectivités territoriales « 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 le paragraphe III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 porte sur la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre ; que le premier alinéa de ce paragraphe prévoit que, dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, ou au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre ; qu'en vertu du deuxième alinéa du même paragraphe III, à défaut de schéma arrêté, le représentant de l'État peut proposer la fusion de tels établissements publics, par arrêté pris avant le 31 décembre 2012, sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux paragraphes I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au paragraphe III dudit article ; que le troisième alinéa du paragraphe III de l'article 60 permet également au représentant de l'État de proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, sous la même réserve que précédemment ; que les deuxième et troisième alinéas du paragraphe III prévoient l'intervention, pour avis, de la commission départementale de la coopération intercommunale ; que cette commission est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ; que le quatrième alinéa du paragraphe III de l'article 60 prévoit que les propositions de modification apportées, dans le délai de trois mois, par ladite commission dans des conditions de majorité qualifiée doivent être intégrées dans l'arrêté du représentant de l'État ;

7. Considérant qu'en vertu du septième alinéa du paragraphe III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010, il appartient au représentant de l'État dans le département, après avoir obligatoirement saisi les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés et les communes incluses dans le projet de périmètre, de prononcer la fusion des établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre « après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre » ; que cet accord « doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant au moins la moitié de la population totale de celles-ci, y compris le conseil de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population » ;

8. Considérant que, sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation prévues par la loi, les dispositions du huitième alinéa du paragraphe III de l'article 60 permettent au préfet, jusqu'au 1^{er} juin 2013, de fusionner des établissements publics de coopération intercommunale nonobstant l'opposition des communes intéressées ; que cette décision de fusion est soumise à l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale ; que cette commission entend tout maire d'une commune et tout président d'un tel établissement lorsque son audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande ; que l'arrêté de fusion intègre les nouvelles propositions de modification adoptées par la commission départementale à la majorité des deux tiers de ses membres ;

9. Considérant que le dernier alinéa du paragraphe III précise que « le présent III s'applique de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du schéma départemental de coopération intercommunale révisé conformément au dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 et pendant l'année 2018 » ;

10. Considérant, en premier lieu, 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 ; qu'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 ; qu'en particulier, la procédure prévue au huitième alinéa du paragraphe III de l'article 60, qui permet au préfet de passer outre à l'opposition des communes, n'est applicable que jusqu'au 1^{er} juin 2013 ; 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 ; que tout maire qui en fait la demande est entendu par la commission départementale de la coopération intercommunale ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

11. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'il appartenait au législateur compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, de définir de façon suffisamment précise les modalités de fusion des établissements publics de coopération intercommunale ; qu'en fixant, par les dispositions contestées, les règles de cette fusion et en confiant sa mise en œuvre aux représentants de l'État, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs soulevés par la commune requérante doivent être écartés ;

13. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Le paragraphe III de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est conforme à la Constitution.

Article 2.– 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 25 avril 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, 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 26 avril 2013.