

Examen d'entrée au CRFPA 2013

**Matière :**  
**Droit administratif**

**Sujet :**  
**Commentez de manière comparée les deux jurisprudences suivantes : Conseil d'État 21 septembre 2012 Commune de Couvrot ; Conseil constitutionnel décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 Commune de Couvrot.**

**Le code général des collectivités territoriales est autorisé**

**Conseil d'État- 21 septembre 2012, commune de Couvrot**

Vu l'ordonnance n° 1201041 du 2 août 2012, enregistrée le 3 août 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président de la deuxième chambre du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, avant qu'il soit statué sur la demande de la commune de Couvrot, tendant à l'annulation de l'arrêté du 19 décembre 2011 par lequel le préfet de la Marne a arrêté le schéma départemental de coopération intercommunale de la Marne, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution, d'une part de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, d'autre part, de l'article L. 5211-42 du même code ;

Vu le mémoire, enregistré le 19 juin 2012 au greffe du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, présenté par la commune de Couvrot, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 1er, 34, 61-1 et 72 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

1. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette

question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Sur l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales :

2. Considérant qu'en vertu du I de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010, un schéma départemental de coopération intercommunale est établi dans chaque département, qui prévoit une couverture intégrale du territoire départemental par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; qu'en vertu du II de cet article, ce schéma peut notamment proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la suppression, la transformation ou la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes ; qu'il résulte du III de cet article que le schéma est établi en tenant compte, notamment, d'orientations visant à constituer des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant, sauf exception, au moins cinq mille habitants, à améliorer la cohérence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard des unités urbaines définies par l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale, à accroître la solidarité financière, à réduire le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes et à transférer les compétences de ces syndicats à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; qu'en vertu du IV du même article, le projet de schéma est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département, présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale et adressé pour avis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés par les propositions de modifications ainsi que, le cas échéant, aux représentants de l'Etat dans les autres départements concernés ; que le projet et les avis sont ensuite transmis à la commission départementale de la coopération intercommunale, qui donne un avis et peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter des modifications du projet de schéma qui sont intégrées à ce projet à condition qu'elles soient conformes aux dispositions des I à III ; que le schéma est arrêté par décision du représentant de l'Etat dans le département, et révisé au moins tous les six ans suivant sa publication ; qu'enfin, en vertu du V du même article, sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les schémas ne sont pas tenus de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

3. Considérant que la commune de Couvrot soutient que ces dispositions méconnaissent les dispositions des cinquième et sixième alinéas de l'article 72 de la Constitution, portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé au même article et sont entachées d'incompétence négative ;

4. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet d'assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou à des charges ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions que la décision arrêtant le schéma de coopération intercommunale implique, par elle-même, la création, la modification ou la dissolution d'établissements intercommunaux, auxquels certaines communes seraient tenues d'adhérer, ni la définition des compétences obligatoirement transférées par les communes à ces établissements ; que, dès lors, ces dispositions ne peuvent être regardées comme affectant la libre administration des collectivités territoriales ; que par suite, le législateur ne saurait être regardé comme ayant insuffisamment précisé les conditions dans lesquelles il pourrait être porté atteinte à la libre administration de ces collectivités ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du sixième et dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution : " Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat,

représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. " ; que, contrairement à ce que soutient la commune de Couvrot, en confiant à la commission départementale de la coopération intercommunale le pouvoir de modifier le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, le législateur n'a pas restreint ou privé d'effet les prérogatives de l'Etat énoncées par les dispositions précitées du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution ; qu'au demeurant, le représentant de l'Etat dans le département n'est tenu d'intégrer dans le schéma départemental de coopération intercommunale que celles des modifications adoptées par la commission qui sont conformes aux dispositions des I à III de l'article L. 5210-1-1 ; qu'ainsi, cet article ne saurait, en tout état de cause, être regardé comme méconnaissant les dispositions du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : " Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. (...) " ; que la commission départementale de la coopération intercommunale ne peut être regardée comme une collectivité territoriale au sens de cet article ; qu'au demeurant, contrairement à ce que soutient la commune de Couvrot, en confiant à la commission départementale de la coopération intercommunale le pouvoir de modifier le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, le législateur ne lui a pas donné le pouvoir de substituer ses décisions à celles des communes, de s'opposer aux décisions des communes ou de contrôler l'exercice de leurs compétences par les communes ; que l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de la loi du 16 décembre 2010, ne saurait donc, en tout état de cause, être regardé comme méconnaissant l'interdiction de tutelle énoncée par l'article 72 de la Constitution ;

Sur l'article L. 5211-42 du code général des collectivités territoriales :

7. Considérant qu'en vertu de l'article L. 5211-42 du code général des collectivités territoriales, la commission départementale de la coopération intercommunale est présidée par le représentant de l'Etat dans le département, qui est assisté d'un rapporteur général et d'assesseurs élus parmi les maires ;

8. Considérant que la commune de Couvrot soutient que ces dispositions méconnaissent le principe, énoncé à l'article 1er de la Constitution, selon lequel l'organisation de la République est décentralisée ;

9. Considérant, toutefois, que ce principe n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1 ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité invoquées ;

DECIDE :

-----  
Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité transmises par le président de la deuxième chambre du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la commune de Couvrot et au ministre de l'intérieur.  
Copie en sera adressée pour information au Premier ministre et au Conseil constitutionnel.

**Conseil Constitutionnel - 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 1er janvier 2012, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en oeuvre 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 1er 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 1er 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 1er 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 1er 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 1er.- 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.