

N° 397026
Commune d'Ablon-sur-Seine
et autres

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 28 novembre 2016
Lecture du 13 décembre 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP) n'a pas fini de vous occuper.

L'architecture institutionnelle retenue par le législateur pour la MGP a conduit à créer, entre les communes et la métropole, un échelon intermédiaire, celui des établissements publics territoriaux. Les dispositions de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) les qualifient expressément d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les soumettent aux dispositions du même code applicables aux syndicats de communes.

Ces mêmes dispositions prévoient que les établissements publics territoriaux regroupent l'ensemble des communes membres de la métropole, à la seule exception de Paris. Le législateur a voulu leur périmètre d'un seul tenant et sans enclave, et rassemblant au moins 300 000 habitants. Il a exclu que des communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre à la date de promulgation de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ puissent appartenir à des établissements publics territoriaux distincts – pas de démembrement, donc, des territoires des EPCI à fiscalité propre préexistants. Enfin, le législateur a indiqué que la définition de leurs périmètres « peut » prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration de contrats de développement territorial prévus à l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris².

Le périmètre et le siège de chaque établissement public territorial sont fixés par décret en Conseil d'Etat. En ce qui concerne la procédure, le législateur a fait au plus simple : le représentant de l'Etat dans la région Ile-de-France est seulement tenu de consulter les conseils municipaux des communes concernées, qui disposent d'un délai d'un mois pour rendre leur avis.

La commune d'Ablon-sur-Seine et dix autres communes vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 11 décembre 2015 fixant le périmètre de l'établissement public territorial T12, dont le siège est à Vitry-sur-Seine³. Leur requête ne pose aucun

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

³ Décret n° 2015-1665 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Vitry-sur-Seine.

problème de compétence ni de recevabilité – précisons que les onze communes requérantes sont toutes incluses dans le périmètre défini par le décret attaqué.

1. Les requérantes soulèvent un premier moyen selon lequel le décret attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière.

Le moyen est tiré de ce que les communes n'ont pas été consultées sur le périmètre finalement retenu. Les faits sont constants : par lettre du 18 septembre 2015, le préfet de la région Ile-de-France a transmis pour consultation aux conseils municipaux concernés un projet de décret fixant, pour l'établissement public territorial T12, un périmètre rassemblant 22 communes et un peu plus de 630 000 habitants⁴ ; or le décret du 11 décembre 2015 retient un périmètre comprenant 24 communes et près de 678 000 habitants. Deux communes ont été ajoutées par rapport au périmètre ayant fait l'objet de la consultation : Valenton (un peu plus de 12 000 habitants) et Villeneuve-Saint-Georges (un peu plus de 33 000 habitants).

Ce moyen tiré d'un défaut de consultation ne peut selon nous qu'être écarté.

Votre jurisprudence relative aux procédures administratives de consultation est constante. Vous jugez que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision. Par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre la décision envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit consulter à nouveau (CE 23 octobre 1998, Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés [UFFA-CFDT], n° 169797, au Recueil ; CE 15 mai 2000, Territoire de la Nouvelle-Calédonie, n° 193725, aux tables du Recueil). Dès lors que les modifications envisagées par l'autorité compétente au terme de ses consultations ne posent pas de questions nouvelles, celle-ci dispose d'une certaine marge de manœuvre pour mettre au point sa décision finale. Cette marge de manœuvre trouve toutefois une limite : elle ne doit pas conduire à affecter l'équilibre général du projet soumis à consultation (CE 3 octobre 2003, Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire, n° 253696, aux tables du Recueil).

Voilà pour la jurisprudence générale. Les communes requérantes soutiennent cependant que vous devriez vous montrer plus exigeant s'agissant des consultations des communes intéressées par la création d'un EPCI. Faute de décision, dans votre jurisprudence, allant en ce sens, elles s'appuient sur les conclusions de votre commissaire du gouvernement Laurent Touvet sur une affaire du 2 octobre 1996 (Min. de l'intérieur c/ commune de Boncourt-le-Roi et autres, n° 158247, aux tables du Recueil), qui quant à elle ne dit rien de la question. Laurent Touvet faisait valoir que le préfet, lorsqu'il décide la création d'une communauté de communes, ne peut la doter d'un périmètre différent de celui résultant de son arrêté fixant la liste des communes intéressées, soumis préalablement à la consultation de ces communes. Cette solution découle toutefois des conditions auxquelles est subordonnée la création de cet EPCI : le CGCT exige en effet de rassembler une majorité qualifiée d'au moins deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou l'inverse⁵. Il découle d'une telle condition que la

⁴ Populations INSEE 2012.

⁵ C'est déjà cette règle de majorité qui était prévue, en matière de création d'un syndicat de communes, en vertu des dispositions de l'article 141 du code de l'administration communale, dans leur rédaction issue de l'ordonnance (n° 59-29) du 5 janvier 1959. Elle s'applique toujours, en vertu des dispositions de l'article

procédure de consultation des conseils municipaux est dans ce cas, en réalité, une procédure d'avis conforme – d'avis collectif conforme, pourrait-on dire : il s'agit de compter les pour et les contre afin d'en déduire si une majorité qualifiée de conseils municipaux est favorable ou non au projet d'EPCI, dans le périmètre soumis à consultation, cet avis favorable étant nécessaire pour créer l'EPCI. Dans une telle hypothèse, le préfet ne peut évidemment retenir un périmètre différent de celui soumis à consultation sans entacher sa décision d'une irrégularité, faute d'avis conforme préalable.

Vous constaterez que, s'agissant de la création des établissements publics territoriaux de la MGP, les dispositions de l'article L. 5219-2 du CGCT se bornent à prévoir la consultation des conseils municipaux. Il ne s'agit pas d'un avis collectif conforme comme dans la procédure de droit commun de création des EPCI, mais d'avis simples. Par conséquent, nous ne voyons aucune raison de s'écarter de la jurisprudence générale relative aux procédures administratives de consultation.

D'une part, l'inclusion des deux communes de Valenton et de Villeneuve-Saint-Georges dans le périmètre finalement retenu ne soulève aucune « question nouvelle » qui n'aurait pas été soumise aux conseils municipaux consultés – relevons que ces deux communes étaient toutes deux contiguës au périmètre ayant fait l'objet de la consultation. Les conseils municipaux consultés avaient tout loisir d'exprimer leur souhait que ces deux communes fussent incluses dans le périmètre finalement retenu ou, au contraire, fussent maintenues en dehors. C'est si vrai que le ministre de l'intérieur indique en défense, sans être contredit, que 9 des 22 communes initialement consultées sur le projet de périmètre de l'établissement public territorial T12 ont demandé le rattachement de Valenton et de Villeneuve-Saint-Georges à cet établissement.

D'autre part, on ne peut sérieusement soutenir que l'inclusion des deux communes de Valenton et de Villeneuve-Saint-Georges aurait conduit à affecter l'équilibre général du projet. Eu égard aux chiffres de population indiqués tout à l'heure, cette inclusion s'est traduite par une augmentation de 7,5 % de la population de l'établissement public territorial par rapport au projet soumis à consultation, ce qui n'a rien d'un bouleversement. Ajoutons qu'en termes de superficie, l'adjonction de ces deux communes, dont le territoire n'est pas particulièrement étendu, ne changeait pas non plus la donne.

Vous écarterez le premier moyen de la requête.

2. Par un deuxième moyen, les communes requérantes font valoir que le périmètre retenu est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

C'est bien, selon votre jurisprudence, un contrôle restreint que vous mettez en œuvre pour apprécier la pertinence du périmètre d'un EPCI (voyez CE 2 octobre 1996, Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, n° 161696, au Recueil ; CE 15 octobre 1999, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Céneri-le-Gérei, n° 195689, aux tables du Recueil).

Mais, avant de se pencher sur le moyen, voici deux observations préalables qui sont de nature à relativiser la question de la pertinence des périmètres retenus pour les établissements publics territoriaux de la MGP. En premier lieu, il ne s'agit que de dessiner les périmètres

L. 5211-5 du CGCT, en cas de création d'un EPCI ou encore, en vertu de celles du I de son article L. 5211-18, en cas d'extension du périmètre d'un EPCI préexistant.

d'EPCI « de second rang ». Il ne s'agit pas d'EPCI à fiscalité propre. Seulement d'EPCI qui constituent des sous-ensembles d'un EPCI à fiscalité propre, la métropole du Grand Paris. Le principal enjeu lié à la mise en place de la MGP était la détermination du périmètre de la métropole elle-même et il découle directement de la loi. En second lieu, il s'agit de tracer des périmètres au sein de territoires qui présentent, comparés à d'autres parties du territoire national, une très grande homogénéité. Ils sont tous très urbanisés, étroitement reliés les uns aux autres, bien dotés en infrastructures et tous placés en périphérie immédiate ou quasi-immédiate de la capitale.

Ceci observé, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation soulevé par les communes requérantes est appuyé sur trois principaux arguments.

En premier lieu, le périmètre adopté serait surdimensionné et dépourvu de toute cohérence territoriale. L'établissement public territorial T12 est le plus vaste en superficie et le plus important en population de toute la MGP, c'est un fait. Toutefois, la comparaison avec les autres établissements publics territoriaux ne fait apparaître aucune disproportion manifeste : il est environ deux fois plus peuplé que le plus petit des établissements publics territoriaux (T11, 306 000 habitants) et compte 19 % d'habitants de plus que le plus grand établissement public territorial après lui (T4 Paris Ouest La Défense, 568 000 habitants). En outre, il n'est pas déraisonnable de comparer la taille des établissements publics territoriaux à celle de la douzième entité territoriale de la MGP, c'est-à-dire Paris : elle est à peine moins étendue que l'établissement public territorial T12 et compte trois fois plus d'habitants. Quant au défaut de cohérence du périmètre retenu, il se discute : l'établissement public territorial T12 recouvre la quasi-intégralité du périmètre de l'opération d'intérêt national Orly-Rungis-Seine amont⁶, dite « OIN ORSA », dont la mise en œuvre a été confiée à l'établissement public d'aménagement éponyme, l'EPA ORSA. Les communes requérantes font certes valoir que le périmètre de l'OIN regroupait à l'origine des territoires fragmentés aux problématiques très différentes. Mais cela fait maintenant huit ans que l'opération est lancée et le choix d'un établissement public territorial dont le périmètre coïncide avec celui de l'OIN est une preuve de cohérence. D'autant plus que parmi les principales compétences de plein droit des établissements publics territoriaux figurent la politique de la ville et l'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal (article L. 5219-5 du CGCT).

En deuxième lieu – deuxième argument avancé au soutien du moyen d'erreur manifeste d'appréciation –, le périmètre adopté aboutirait à regrouper deux ensembles de communes qui ne partagent pas la même vision de leur développement. Mais le contenu de la requête, sur ce point, relève davantage des considérations générales que de l'argumentation.

En troisième lieu, le périmètre adopté conduirait à ce que certaines communes membres disposent d'une moindre influence au sein du nouvel établissement public territorial, du fait de leur faible représentation au sein du conseil de territoire. Mais ce dernier argument frise l'inopérance. La composition du conseil de territoire, l'organe délibérant de l'établissement public territorial, résulte en effet des dispositions de l'article L. 5219-9-1 du CGCT, qui renvoie au droit commun applicable aux EPCI, et le décret attaqué n'a en tout état de cause pas pour objet de les mettre en œuvre, puisqu'il se borne à définir le périmètre de l'établissement public territorial T12, sans arrêter la composition de son conseil de territoire.

⁶ Seule la commune d'Alfortville, membre de l'établissement public territorial T11, n'y est pas.

Signalons que, dans leur mémoire en réplique, les communes requérantes se livrent à une analyse extrinsèque de la pertinence du périmètre contesté, en soutenant qu'un autre périmètre eût été plus cohérent. Mais ces développements sont en toute rigueur inopérant : il ne s'agit pas de savoir si un autre périmètre aurait été possible et plus cohérent, seulement de déterminer si celui retenu est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Et vous l'aurez compris, à nos yeux, une telle erreur ne ressort nullement des pièces du dossier qui vous est soumis.

3. Enfin les requérantes soutiennent que le décret attaqué procède d'un détournement de pouvoir – détournement qui revêtirait, selon leurs termes, un caractère « multidimensionnel ». En résumé, le périmètre de l'établissement public territorial résulterait de la volonté de ne pas remettre en cause les projets d'aménagement arrêtés dans le cadre de l'EPA ORSA, projets coûteux qui auraient été décidés principalement dans l'intérêt de la commune de Vitry-sur-Seine. Il s'agirait de capter les ressources fiscales de l'ensemble des communes incluses dans ce périmètre pour financer ces quelques projets dispendieux. Mais ce dernier moyen, bien que fort longuement argumenté, ne convainc pas.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.