

N° 353308 (QPC)

**Syndicat Intercommunal des Eaux,
des Corniches et du Littoral (SIECL)**

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 7 décembre 2011

Lecture du 20 décembre 2011

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, Rapporteur Public

Le Syndicat Intercommunal des Eaux, des Corniches et du Littoral (SIECL) regroupe plusieurs communes de l'est des Alpes-Maritimes. Il exerce notamment une compétence en matière de production et distribution d'eau potable. Certaines de ses communes membres ont été englobées dans la communauté d'agglomération Nice-Côte d'Azur, créée en 2001 et dotée de la même compétence, ce qui a eu pour conséquence leur retrait de plein droit du syndicat. Pour tirer les conséquences de ce retrait, le préfet, par arrêté du 24 juin 2011, a défini les conditions de répartition des biens meubles et immeubles du syndicat entre cet établissement et les communes qui s'en sont retirées. Le syndicat a demandé l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté au tribunal administratif de Nice. Dans le cadre de ce litige, une question prioritaire de constitutionnalité a été soulevée, visant les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales. Le président de la 1^{ère} chambre du tribunal vous la renvoie.

Les dispositions de cet article L. 5211-25-1 règlent le sort des biens meubles et immeubles d'un établissement public de coopération intercommunale dans l'hypothèse où une compétence lui est retirée. Le 1^o de cet article concerne ceux de ces biens mis à la disposition de l'établissement lors du transfert de la compétence à son profit. Le 2^o concerne ceux de ses biens acquis ou réalisés postérieurement à ce transfert de compétence, qui doivent être répartis entre l'EPCI et les communes qui s'en retirent. Les dispositions critiquées par la QPC sont, précisément, celles des deux dernières phrases du premier alinéa de ce 2^o, aux termes desquelles : « A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées ».

Il vous appartient de vérifier si les conditions posées par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sont remplies, auquel cas vous devrez renvoyer la question au Conseil constitutionnel.

1. Indiquons tout d'abord que ces dispositions sont bien applicables au litige : il ressort en effet des pièces du dossier que, pour prendre l'arrêté litigieux, le préfet s'est fondé

sur les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT (pour un cas similaire cf. CE 18 mai 2010, Cne de Dunkerque, n° 306643, au Recueil).

2. Précisons ensuite que ces dispositions n'ont pas déjà fait l'objet d'une déclaration de conformité à la Constitution. La première phrase critiquée a été introduite à l'article L. 5211-25-1 par la loi (n° 2004-809) du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a été soumise au Conseil constitutionnel, mais sans que sa décision aborde la question de la constitutionnalité de ces dispositions. La seconde phrase, relative au délai dans lequel doit intervenir l'arrêté préfectoral, a été ajoutée par l'article 40 de la loi (n° 2010-1563) du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, elle aussi déferée au Conseil constitutionnel sans qu'il se prononce sur ces dispositions. Par ailleurs, aucun des nombreux articles qui renvoient à l'article L. 5211-25-1 n'ont été déclarés conformes à la Constitution postérieurement à l'introduction dans cet article des dispositions litigieuses.

3. Mais la troisième condition posée par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, relative au caractère nouveau ou sérieux de la question, nous semble faire défaut.

Le SIECL invoque la méconnaissance par les dispositions critiquées du droit de propriété des personnes publiques garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il soutient, en substance, que l'attribution par le préfet de biens acquis ou réalisés par le syndicat aux communes qui n'en relèvent plus doit s'analyser comme une expropriation. Or, le législateur n'aurait pas entouré cette privation de propriété des garanties qu'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il fait valoir qu'un EPCI ne saurait être exproprié par l'effet d'un simple arrêté préfectoral, sans que la nécessité publique de cette expropriation ait été légalement constatée et que lui ait été versée une juste et préalable indemnité. Il fait valoir également que l'aliénation d'une dépendance du domaine public de l'EPCI est impossible sans déclassement, cette exigence procédurale constituant une garantie légale des exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ce domaine est affecté.

31. Vous constaterez que la question n'est pas nouvelle, le Conseil constitutionnel ayant eu à de nombreuses reprises l'occasion de se prononcer sur la portée du droit de propriété protégé par l'article 17 de la DDHC. Il en a fait de même s'agissant des exigences qui découlent du principe de continuité des services publics – à supposer que la méconnaissance de ces exigences soit invoquée de manière autonome (Cons. const., décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports).

32. Nous ne pensons pas non plus que la question soit sérieuse.

Toute l'argumentation présentée au soutien de la QPC est en effet bâtie sur l'assimilation de la répartition des biens de l'EPCI décidée par le préfet à une expropriation dépourvue des garanties constitutionnelles qui doivent accompagner une telle privation de propriété.

Mais il nous semble qu'il n'en est rien. Les biens transférés ont en effet été acquis ou réalisées par l'EPCI grâce aux contributions des usagers (directement ou indirectement, par l'intermédiaire des communes membres) et leur détention par l'EPCI ne se justifie que parce

qu'il a la charge du service public auquel ces biens sont affectés. Si la compétence correspondante revient à toutes ou partie des communes membres ou à un autre EPCI, ces biens doivent logiquement la suivre.

En réalité, les dispositions litigieuses prévoient une hypothèse de transfert à titre gratuit de biens entre personnes publiques, qui est admise par le Conseil constitutionnel sans formalités particulières, et notamment sans déclaration d'utilité publique ni procédure de déclassement du domaine public (cf. décision 2009-594 DC précitée). Le Conseil constitutionnel exige seulement :

- d'une part, que le législateur prévoie de façon suffisamment précise les conditions du transfert (voir Cons. const., décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, à propos de l'article 12 de la loi insérant un article L. 5217-6 dans le CGCT prévoyant les conditions du transfert de dépendances du domaine public des collectivités territoriales aux métropoles nouvellement créées) ;
- d'autre part, que le transfert n'ait pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils sont affectés (cf. décision 2009-594 DC précitée).

Or il nous semble que les dispositions contestées, sur ces deux points, loin de méconnaître ces exigences, ont pour objet d'y répondre.

C'est pour encadrer les conditions du transfert de biens, dans l'hypothèse où un EPCI perd la compétence qu'il exerçait jusqu'alors, que le législateur prévoit l'intervention du préfet en cas de carence des collectivités concernées à parvenir à une répartition à l'amiable. A défaut d'intervenir à chaque fois qu'une commune sort d'un EPCI pour régler les modalités particulières de répartition de ses biens, il a prévu une procédure générale applicable à toutes ces situations.

Et c'est pour garantir la continuité du service public, parce qu'il faut bien donner à la collectivité à laquelle la compétence est transférée les moyens matériels de l'exercer, que le législateur a confié au préfet le pouvoir de trancher ce différend. C'est d'ailleurs au regard de cette préoccupation première d'assurer la continuité du service public qu'il doit arrêter les modalités de répartition des biens de l'EPCI – étant précisé que dans cette opération qui peut être délicate, il doit veiller, autant que possible, à ce que cette continuité soit assurée aussi bien en ce qui concerne la compétence récupérée par les communes qui sortent de l'EPCI que celle que ce dernier continue, le cas échéant, d'exercer sur un périmètre réduit.

A ce propos, observons que les dispositions critiquées parlent seulement de « répartition » des biens acquis ou réalisés par l'EPCI. Nous pensons que cette expression peut effectivement être lue comme autorisant le préfet à transférer des biens du patrimoine de l'EPCI vers celui des communes qui en sortent. Toutefois, il nous semble que ce n'est pas la seule modalité de répartition qu'autorise le texte et, dans certains cas, qu'il n'y a lieu d'y recourir qu'en dernière extrémité. En effet, s'il ne paraît pas très difficile de diviser la propriété d'un parc automobile, le partage de la propriété d'un bâtiment administratif ou celui d'une usine de traitement des eaux peut constituer un véritable casse-tête. Et, dans beaucoup de cas, se révéler inopportun : si une commune quitte un EPCI exerçant la compétence en matière de distribution d'eau pour en rejoindre un autre exerçant la même compétence, qui

dispose déjà des équipements nécessaires pour son exercice, on voit mal l'intérêt qu'il y aurait d'attribuer à la commune sortante une fraction de la propriété indivise de l'usine de traitement de l'EPCI qu'elle quitte ; dans une telle configuration, l'attribution d'une compensation financière représentative de cette fraction de propriété semble plus indiquée. Dans d'autres cas, c'est au contraire une répartition des biens sous forme de mise à disposition partielle des installations ne pouvant être divisées qui se révélera plus opportune. Le texte nous semble permettre ces différentes modalités de répartition, qu'il appartient au préfet d'exploiter pour régler le différend le mieux qu'il est possible.

Ajoutons que ce pouvoir du préfet n'a rien d'arbitraire. Il est bien sûr soumis au principe de légalité, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. A cet égard, les abondantes écritures du syndicat requérant sur le sort que lui a fait le préfet, au cas d'espèce, sont bien sûr sans pertinence pour apprécier le caractère sérieux de la QPC – si ce n'est qu'elles illustrent les difficultés concrètes qui peuvent naître d'une tentative de partage de la propriété d'un équipement commun. Il appartient au syndicat de faire valoir ces griefs devant le tribunal administratif qu'il a saisi d'un recours pour excès de pouvoir.

Au final, les dispositions contestées ne nous paraissent nullement critiquables au regard des principes invoqués.

Par ces motifs nous concluons au non-renvoi de la QPC