

**N° 363749 (QPC)**  
**Commune de Puyravault**

**N° 364026 (QPC)**  
**Commune de Maing**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 16 janvier 2013**  
**Lecture du 30 janvier 2013**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas, rapporteur public**

Vous êtes saisis de deux questions prioritaires de constitutionnalité qui, tout en étant différentes, appellent une analyse en partie commune. Nous croyons expédient de prononcer des conclusions communes.

### **I. Commençons par la QPC enregistrée sous le n° 363749.**

Nous vous avons déjà entretenu, il y a quelques mois, de la volonté manifestée par le législateur, au travers de l'adoption de la loi (n° 2010-1563) du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, de parachever la couverture intercommunale du territoire. Les deux QPC qui faisaient alors l'objet de notre attention étaient dirigées à l'encontre des dispositions de l'article L. 5210-1-1 introduit par cette loi dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoyant la création du « schéma départemental de coopération intercommunale » (SDCI).

Rappelons-en brièvement l'objet : en vertu des dispositions du I de l'article L. 5210-1-1, le SDCI doit prévoir une couverture intégrale du territoire départemental par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ; en vertu des dispositions de son II, ce schéma prévoit les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et syndicats mixtes existants ; les dispositions du III de cet article énoncent les orientations que le SDCI doit respecter, par exemple celle consistant à parvenir, sauf exceptions, à des EPCI regroupant au moins 5 000 habitants.

Selon les auteurs des QPC qui vous étaient soumises, le SDCI, qui constitue la première étape vers la généralisation de l'intercommunalité, portait atteinte au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. Conformément à nos conclusions, vous avez refusé le renvoi de ces QPC au Conseil constitutionnel au motif, notamment, que les dispositions critiquées « 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 ». A l'appui de ce constat, vous avez jugé « qu'il ne résulte pas de ces dispositions que la décision arrêtant le [SDCI] 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 » (CE 21 septembre 2012, commune de Poligny, n° 360984 ; commune de Couvrot, n° 361632, toutes deux inédites au Recueil – nous soulignons).

Dans nos conclusions, nous avons relevé que les QPC en question ne critiquaient pas les dispositions des articles 60 et 61 de la loi du 16 décembre 2010, alors que, si l'adoption du SDCI pouvait avoir des effets contraignants, c'était précisément en vertu de ces dernières dispositions. Celles-ci, en effet, confèrent au représentant de l'Etat dans le département, à titre temporaire, des pouvoirs sensiblement étendus lui permettant de remodeler la carte de l'intercommunalité du département. Notamment, en vertu des dispositions du II de l'article 60 de la loi, il propose, pour la mise en œuvre du SDCI et jusqu'au 31 décembre 2012, la modification du périmètre de tout EPCI à fiscalité propre. C'est précisément ce nouveau pouvoir que le préfet de la Vendée a exercé au dam de la commune de Puyravault en prenant le 9 juillet 2012, sur le fondement de ces dispositions, un arrêté l'intégrant, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, au sein d'une communauté de communes qu'elle ne souhaitait pas rejoindre. La QPC appelée sous le n° 363749 se greffe sur le litige soulevé par la commune contre cet arrêté.

1. Un détour par les dispositions en question s'impose. Précisons que leur version applicable au litige est celle issue de la loi (n° 2012-281) du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Nous avons déjà résumé la teneur du premier alinéa du II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 : pour la mise en œuvre du SDCI, le représentant de l'Etat dans le département propose, jusqu'au 31 décembre 2012, la modification du périmètre de tout EPCI à fiscalité propre. Relevons que l'usage de l'indicatif suggère que, dès lors que le SDCI a été adopté, le préfet est tenu de le mettre en application en faisant usage de ce pouvoir.

Les trois alinéas suivants du II de l'article 60 prévoient l'hypothèse dans laquelle aucun SDCI n'a été arrêté dans le département et celle dans laquelle, alors même que le SDCI a été arrêté, le représentant de l'Etat estime qu'il convient de s'en écarter. Dans ces hypothèses, il « peut » proposer, avant la même échéance, une modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, mais il est alors soumis à des conditions similaires à celles qui encadrent l'adoption du SDCI : ainsi, il doit respecter les orientations générales auxquelles le SDCI est lui-même soumis en vertu de la loi<sup>1</sup>, dont nous avons déjà dit un mot, et recueillir au préalable l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)<sup>2</sup>, qui est réputé favorable à défaut d'être exprès. A cette occasion, la commission peut faire des propositions de modification du projet de périmètre envisagé, que le représentant de l'Etat doit reprendre si elles recueillent une majorité des deux tiers de ses membres – sous réserve bien sûr, nous semble-t-il, du respect des orientations générales fixées par la loi.

Le cinquième alinéa du texte précise que, dans tous les cas, la modification de périmètre envisagée peut porter sur des communes appartenant déjà à un EPCI à fiscalité propre. Un arrêté de projet de périmètre dresse la liste des communes intéressées.

Le sixième alinéa du II de l'article 60 prévoit que l'arrêté de projet de périmètre est soumis pour avis à l'organe délibérant de chaque EPCI à fiscalité propre intéressé ainsi qu'au conseil municipal de chaque commune incluse dans le projet de périmètre. Ils disposent d'un

---

<sup>1</sup> Celles-ci figurent aux I, II et III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

<sup>2</sup> Pour la composition et les attributions de cette instance, voir les dispositions des articles L. 5211-42 et suivants du CGCT.

délai de trois mois pour se prononcer au terme duquel, à défaut d'avis, celui-ci est réputé favorable.

Selon le septième alinéa du texte, le représentant de l'Etat arrête la modification du périmètre de l'EPCI à fiscalité propre dès lors que l'accord des conseils municipaux des communes intéressées a été recueilli. Celui-ci 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 – étant précisé que cette majorité doit inclure 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. Vous aurez noté d'emblée que cette condition de majorité est plus souple que celle, devenue traditionnelle en matière d'intercommunalité<sup>3</sup>, des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou l'inverse.

Le huitième alinéa du texte envisage l'hypothèse dans laquelle le projet de modification de périmètre n'a pas recueilli l'accord majoritaire des communes intéressées ainsi défini. Le représentant de l'Etat peut passer outre, mais sous conditions : il ne peut, en premier lieu, exercer ce pouvoir que jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013 ; il doit, ensuite, motiver sa décision ; il doit, enfin, consulter la CDCI, qui pourra apporter des modifications au projet de périmètre à la majorité des deux tiers.

Le neuvième alinéa précise que l'arrêté de modification du périmètre emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. Il renvoie, pour les modalités du transfert de compétences qu'entraîne cette extension du périmètre, aux dispositions du II de l'article L. 5211-18 du CGCT.

Enfin le dernier alinéa régit les conditions d'application dans le temps de l'ensemble des dispositions précédentes.

2. Revenons au cas d'espèce, qui illustre assez bien la manière dont ces dispositions peuvent être mises en œuvre.

La commune de Puyravault, jusqu'à la fin de l'année 2010, s'est maintenue dans un splendide isolement. Peut-être aiguillonnée par les discussions parlementaires sur le projet qui allait devenir la loi du 16 décembre 2010, son conseil municipal a adopté, le 7 décembre 2010, une délibération par laquelle il exprimait le souhait de rejoindre la communauté de communes « du Pays né de la Mer ». Ce souhait posait une difficulté : en cas d'adhésion, la commune de Puyravault aurait constitué une enclave de cette communauté de communes au sein d'une autre, la communauté de communes « des Isles du Marais poitevin ». Certes, la commune voisine de Moreilles, membre de cette dernière communauté de communes, a formulé le souhait, par la suite, de rejoindre elle aussi la communauté de communes du Pays né de la Mer, ce qui aurait supprimé l'enclavement de la commune de Puyravault. Toutefois, l'exaucement des vœux ainsi exprimés aurait créé un autre enclavement : celui de la commune de Champagné-les-Marais, membre de la communauté des Isles du Marais poitevin,

---

<sup>3</sup> 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 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 existant.

qui se serait retrouvée isolée au sein de la nouvelle communauté du Pays né de la Mer élargie à Moreilles et Puyravault.

Compte tenu de ce contexte, le préfet de la Vendée n'a pas suivi les souhaits des communes de Moreilles et de Puyravault. Dans le SDCI qu'il a arrêté fin 2011, la commune de Puyravault est rattachée à la communauté des Isles du Marais poitevin, celle de Moreilles demeurant au sein de cette communauté, sans création d'aucune enclave. Relevons que la CDCI ne s'est pas écartée, sur ce point, de la proposition de schéma que lui avait soumise le préfet. En application des dispositions du II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010, ce dernier a ensuite transmis aux communes intéressées, dès le mois de janvier 2012, un arrêté fixant le projet de périmètre de la communauté de communes des Isles du Marais poitevin au 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui intégrait la commune de Puyravault. Consulté sur ce projet, conformément à ces dispositions, le conseil municipal de la commune s'est prononcé contre, à l'unanimité. Toutefois le préfet, constatant que le projet avait recueilli l'accord majoritaire des communes intéressées, a pris le 9 juillet 2012 un arrêté fixant le périmètre de la communauté de communes des Isles du Marais poitevin au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans lequel se trouvait incluse Puyravault.

La commune a demandé au tribunal administratif de Nantes l'annulation de cet arrêté. A l'appui de son recours pour excès de pouvoir, elle a soulevé deux QPC dirigées, respectivement, contre les dispositions de l'article L. 5210-1-1 du CGCT relatives au SDCI et contre celles du II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010. Le président de la 2<sup>e</sup> chambre du tribunal administratif a refusé, par une ordonnance du 2 octobre 2012 dont les motifs s'inspirent directement de vos décisions du 21 septembre précédent, de vous transmettre la QPC portant sur les dispositions de l'article L. 5210-1-1 du CGCT. En revanche, il vous a transmis, quelques semaines plus tard, la seconde QPC soulevée par la commune de Puyravault.

**3.** Pour déterminer si cette QPC doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, il vous appartient de vérifier si elle remplit les conditions posées par l'article 23-4 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

31. Tout d'abord, la condition tenant à l'applicabilité au litige des dispositions législatives contestées ne nous paraît pas poser de difficulté. L'arrêté préfectoral attaqué par la commune de Puyravault devant le tribunal administratif a en effet été pris sur le fondement de ces dispositions. Certes, en adoptant l'arrêté litigieux, le préfet n'a pas fait application de l'intégralité des dispositions du II de l'article 60 de la loi du 15 décembre 2010 : notamment, dès lors que son arrêté de projet de périmètre était conforme au SDCI adopté dans le département, il n'a pas eu à appliquer celles de ses 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas ; ce projet ayant recueilli l'accord des communes intéressées, dans les conditions de majorité prévues au 7<sup>e</sup> alinéa, il n'a pas non plus recouru aux dispositions du 8<sup>e</sup> alinéa permettant de passer outre l'absence de cet accord. Mais toutes ces dispositions sont relatives aux différents cas de figure qui peuvent se rencontrer dans l'application d'une même procédure. Il nous semble que vous pourrez considérer, sans grand effort, qu'elles régissent de manière indissociable cette procédure (à l'image du raisonnement que vous avez tenu, dans une précédente affaire QPC, à propos des dispositions des articles 13, 14, 17 et 18 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 prévoyant une procédure d'expropriation dérogatoire : voyez CE 18 juin 2010, société l'office central d'accession au logement, n° 337898, aux tables du Recueil). Nous pensons donc que l'ensemble des dispositions législatives critiquées, dans leur rédaction issue de la loi du 29

février 2012, est applicable au litige, au sens et pour l'application de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

32. Ensuite, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions législatives critiquées. S'il a été saisi, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de la loi du 16 décembre 2010, il n'en a pas examiné l'article 60 (voyez sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010). Il n'a pas, depuis lors, eu l'occasion de le faire.

33. Le sort de la présente QPC dépend donc seulement du point de savoir si elle présente un caractère sérieux ou nouveau.

331. L'unique grief d'inconstitutionnalité soulevé à l'encontre des dispositions du II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 est tiré de ce qu'elles méconnaissent la libre administration des collectivités territoriales.

Selon la commune de Puyravault, la possibilité même d'obliger une commune, contre l'avis exprimé par son conseil municipal, à exercer certaines de ses compétences en commun au sein d'une structure de coopération intercommunale serait incompatible avec ce principe. Sa méconnaissance serait encore plus manifeste lorsque la commune en question s'est montrée disposée à rejoindre une autre intercommunalité.

Vous savez que le principe de la libre administration des collectivités territoriales n'est pas absolu : selon les termes mêmes de l'article 72 de la Constitution, cette liberté s'exerce « dans les conditions prévues par la loi », l'intervention du législateur ne pouvant, cependant, aller jusqu'à la « dénaturer » (décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, commune de Besançon et autre, cons. 8) ou l'« entraver » (voir par ex. décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, cons. 37). Ainsi le Conseil constitutionnel juge, de manière générale, que « si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée » (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, loi SRU, cons. 12).

° S'agissant plus particulièrement de l'obligation d'adhérer à un EPCI, il faut un instant de raison, avant même d'examiner si elle poursuit un objectif d'intérêt général et si elle est définie avec assez de précision, commencer par se demander si elle vient limiter la libre administration des collectivités territoriales.

Vous pourriez hésiter un instant au vu de la réponse qu'a faite le Conseil constitutionnel à la QPC que vous lui aviez renvoyée à l'occasion de l'affaire *Commune de Dunkerque* (CE 18 mai 2010, n° 306643, au Recueil). Dans cette affaire étaient en cause les anciennes dispositions de l'article L. 2113-2 du CGCT relatives à la consultation des électeurs en cas de fusion de communes. Le Conseil constitutionnel a laconiquement énoncé, pour déclarer les dispositions litigieuses conformes à la Constitution, que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales » (décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, cons. 4). Si l'on en croit le

commentaire de la décision, le Conseil constitutionnel a voulu, ce faisant, distinguer les implications du principe de libre administration des collectivités territoriales des questions relatives à leur organisation. En cette dernière matière, toujours selon ce commentaire, la Constitution ne garantirait aucune marge de liberté aux collectivités territoriales. Le commentaire, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle (n° 2003-276) du 28 mars 2003, qui a inscrit expressément dans le texte de la Constitution le principe de libre administration des collectivités territoriales, indique que le constituant a entendu se référer, pour définir ce qui relève de l'organisation des collectivités, à la notion d'organisation contenue dans le code général des collectivités territoriales. Il ajoute que relèveraient de cette catégorie les questions relatives « au nom et au territoire de la collectivité, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de ses organes, ainsi qu'au régime juridique de leurs actes ».

Quelle que soit la portée que vous pensez devoir accorder à ce commentaire, il nous semble, en tout état de cause, que l'obligation mise à la charge d'une collectivité d'adhérer à une structure de coopération ayant pour objet de permettre l'exercice en commun, avec d'autres collectivités, des compétences qui lui ont été confiées par la loi, n'est pas au nombre de ces questions d'organisation interne. L'obligation de se dessaisir d'une partie de ses compétences propres nous semble clairement mettre en jeu sa libre administration. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà eu l'occasion, avant sa décision *Commune de Dunkerque*, de juger que l'adhésion obligatoire de collectivités à un groupement affecte leur libre administration : voyez sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, cons. 11-12, à propos de l'adhésion obligatoire du département des Hauts-de-Seine et des communes de Courbevoie et de Puteaux à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, que le Conseil constitutionnel rattache dans cette décision à la catégorie des syndicats mixtes. Ajoutons que, pour votre part, vous avez jugé que le fait, pour un arrêté préfectoral portant création d'une communauté d'agglomération, d'inclure une commune dans son périmètre contre son gré affecte la libre administration des collectivités territoriales, liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE ord. réf., 24 janvier 2002, commune de Beaulieu-sur-Mer, n° 242128, aux tables du Recueil p. 873). Vous jugez bien sûr de même lorsqu'est en cause une communauté de communes (CE ord. réf., 1<sup>er</sup> mars 2006, min. c/ commune de Salies-du-Salat, n° 290417, aux tables du Recueil ; CE ord. réf., 7 décembre 2006, commune de Chémery, n° 299251, inédite au Recueil).

° Nous croyons donc fermement que les dispositions législatives critiquées constituent bien une limitation à la libre administration des collectivités territoriales. Reste à savoir si elles le font dans des conditions conformes à la Constitution.

Dans sa décision du 22 février 2007 précitée, après avoir jugé que l'adhésion obligatoire de certaines collectivités au nouvel établissement public chargé de la gestion de La Défense affectait leur libre administration, le Conseil constitutionnel en a déduit, dans la lignée de sa jurisprudence générale sur la portée de ce principe, qu'il appartenait au législateur de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge des collectivités quant à leur objet et leur portée, sans que cette atteinte à la libre administration puisse excéder la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

En l'occurrence, il nous semble que les dispositions du II de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 définissent de manière tout à fait précise les obligations auxquelles elles

soumettent les communes. La commune de Puyravault ne développe d'ailleurs aucune critique sur ce point.

Il nous semble également peu douteux que ces dispositions poursuivent des objectifs d'intérêt général. Nous vous l'avons dit, le législateur a voulu rationaliser la carte de l'intercommunalité en généralisant l'adhésion des communes à des EPCI à fiscalité propre, en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales, en favorisant l'émergence d'EPCI à fiscalité propre dotés d'une taille critique, d'un périmètre adapté et de compétences substantielles. Il s'agit d'assurer l'efficacité de la coopération intercommunale – les préoccupations budgétaires n'étant bien sûr pas étrangères à la poursuite de cet objectif.

Il est moins évident, en revanche, de trancher la question de savoir si les limitations à la libre administration des communes qu'a autorisées le législateur ne vont pas au-delà de la réalisation de l'objectif poursuivi. S'il fallait donner une réponse, nous serions d'avis que le législateur n'a pas porté une atteinte excessive à la libre administration. A l'appui de cette appréciation, on peut relever qu'il a pris le soin d'encadrer le pouvoir donné au représentant de l'Etat d'obliger une commune à rejoindre un autre EPCI que celui auquel elle désire adhérer, ou même auquel elle adhère déjà, et d'assortir l'exercice de ce pouvoir de garanties : outre la consultation de toutes les communes et de tous les EPCI intéressés, il faut noter que la CDCI est appelée systématiquement à rendre un avis sur la modification de périmètre envisagée, soit au stade de l'élaboration du SDCI lorsque cette modification y figure soit, dans le cas contraire, avant l'adoption de l'arrêté de projet de périmètre – la CDCI disposant, dans tous les cas, d'un pouvoir de modification. Mais quoiqu'il en soit, cette question de la conciliation entre, d'une part, des objectifs de bonne administration des collectivités et, d'autre part, le respect de leur libre administration au travers des conseils élus à cette fin n'est pas évidente. Sa réponse nous paraît devoir relever du juge constitutionnel.

Nous sommes donc d'avis que la QPC qui vous est soumise présente un caractère sérieux.

332. Disons un mot, avant d'en terminer, sur le caractère nouveau de la question posée. Nouvelle, elle ne l'est certainement pas au premier sens que le Conseil constitutionnel a donné de ce terme dans sa décision sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, cons. 21). En effet le Conseil constitutionnel a déjà amplement précisé les implications du principe de libre administration des collectivités territoriales. En revanche, dans la décision précitée, le Conseil constitutionnel a indiqué que par le recours au critère du caractère nouveau de la question, le législateur organique avait aussi entendu vous permettre, en tant que juges du renvoi, d'apprécier l'intérêt de le saisir. Et vous avez déjà fait application de cette seconde acception du caractère nouveau d'une QPC en renvoyant une question regardée comme nouvelle car susceptible de se poser dans de nombreux litiges (CE 23 avril 2010, M. C..., n° 327174, inédite au Recueil). Tel nous paraît bien être le cas de la QPC posée par la commune de Puyravault. Cette raison aussi pourrait justifier son renvoi au Conseil constitutionnel.

## **II. Venons-en à la seconde QPC inscrite au rôle de votre séance, appelée sous le n° 364026.**

La commune de Maing, dans le Nord, exerce depuis plus de 60 ans la compétence relative à la fourniture d'eau potable et industrielle en coopération. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, elle est adhérente du SIDEN-SIAN, syndicat mixte fermé qui a repris les compétences

auparavant exercées par le SIDEN France d'une part, lui-même issu du syndicat intercommunal des eaux du Nord (SIDEN), et le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN) d'autre part. Insatisfaite de la qualité du service rendu par le SIDEN-SIAN en matière de fourniture d'eau, la commune de Maing a souhaité reprendre cette compétence, mais le comité syndical du SIDEN-SIAN s'y est opposé par une délibération du 19 novembre 2010. Cette délibération a été contestée par la commune devant le tribunal administratif de Lille. C'est à l'occasion de ce litige que la commune a soulevé une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT. Le tribunal vous la renvoie.

Pour déterminer si cette QPC doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, il vous appartient de vérifier si elle remplit les conditions posées par l'article 23-4 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

**1.** La condition tenant à l'applicabilité au litige des dispositions législatives contestées est remplie. La délibération du comité syndical attaquée par la commune de Maing devant le tribunal administratif a été prise sur le fondement de ces dispositions qui, précisons-le, sont bien applicables aux syndicats mixtes composés exclusivement de communes et d'EPCI comme le SIDEN-SIAN, en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article L. 5711-1 du CGCT.

**2.** Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions législatives critiquées. Elles sont issues du IV de l'article 38 de la loi (n° 99-586) du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation. Il n'a pas, depuis lors, eu l'occasion d'en examiner la conformité à la Constitution.

**3.** Tout dépend donc de la dernière condition à laquelle est soumis le renvoi, celle du caractère nouveau ou sérieux de la question posée.

31. Il faut commencer par dire un mot des normes et principes constitutionnels invoqués, qui ne sont pas tous au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Est bien invocable, cela ne fait aucun doute, le principe de la libre administration des collectivités territoriales tel qu'il découle de l'article 72 de la Constitution. Il en va de même du droit à un recours juridictionnel effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).

311. En revanche, nous avons des doutes s'agissant du principe de subsidiarité qui figure à l'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution. Ce principe est apparu, sans être explicitement désigné comme tel, lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Il est ainsi énoncé : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Dans sa décision du 7 juillet 2005 (n° 2005-516 DC, loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, cons. 12), le Conseil constitutionnel a jugé « qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». Le Conseil constitutionnel a donc bien reconnu dans les

dispositions du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution l'énoncé d'un principe constitutionnel et pas la fixation d'un simple objectif de valeur constitutionnelle. Toutefois, il a lu ce principe comme doté d'une faible portée normative.

La question de savoir si le principe de subsidiarité peut être invoqué dans le cadre d'une QPC n'a pas encore été tranchée, ni par vous ni par le Conseil constitutionnel. Mais, dans le même ordre d'idée, vous avez jugé que le principe figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution selon lequel l'organisation de la République est décentralisée n'était pas au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, au sens de son article 61-1 (CE 15 septembre 2010, M. T..., n° 330734, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 21 septembre 2012, commune de Couvrot, n° 361632, précitée). Tout comme ce dernier principe, le principe de subsidiarité est un principe d'organisation administrative. Il ne nous paraît pas plus, de ce fait, pouvoir être rangé parmi les droits et libertés que la Constitution garantit.

312. Nous avons également des doutes s'agissant du principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui figure au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution. Nous vous avons déjà dit à ce pupitre qu'il nous paraît étroitement lié au principe de libre administration des collectivités territoriales, à tel point que nous doutons qu'il puisse s'en distinguer et être invoqué, de manière autonome, à l'appui d'une QPC. Mais quoi qu'il en soit, en l'espèce, la commune de Maing s'en prévaut à l'appui d'une argumentation dont le propos est avant tout de démontrer la contrariété des dispositions législatives critiquées avec le principe de libre administration.

32. Ces points précisés, relevons que la question posée n'est pas nouvelle, puisque le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de préciser la portée de chacun des principes constitutionnels invoqués.

33. Reste l'appréciation du caractère sérieux de la question.

Il faut se pencher sur la teneur des dispositions critiquées. Les dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT prévoient les modalités selon lesquelles une commune peut se retirer de l'EPCI dont elle est membre, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole. Ce retrait est toutefois très encadré puisqu'il est soumis à un double accord : en premier lieu, celui de l'organe délibérant de l'EPCI ; en second lieu, celui des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement, c'est-à-dire les deux tiers des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse<sup>4</sup>. Notons qu'au contraire de ce que prévoit la loi dans l'hypothèse de la création d'un EPCI, le silence gardé par les conseils municipaux consultés sur le retrait envisagé, au terme du délai de 3 mois qui leur est imparti, est regardé comme défavorable à ce retrait. Enfin, ces dispositions prévoient que la décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

331. Indiquons, tout d'abord, que la contestation de la conformité de ces dispositions au droit au recours garanti par l'article 16 de la DDHC ne nous paraît pas sérieuse. La commune de Maing ne conteste pas disposer d'une voie de recours contre la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI s'opposant au retrait. Elle a d'ailleurs exercé ce droit au recours. Mais elle se plaint de ce que le texte n'impose aucune obligation de motivation de cette délibération, ce qui empêche selon elle le juge de procéder à un contrôle effectif de sa légalité. Nous ne

---

<sup>4</sup> Art. L. 5211-5 du CGCT.

partageons pas cette conclusion : alors même que les textes ne prévoient aucune motivation de ces décisions, le juge administratif contrôle la légalité d'une décision de refus de retrait opposée à une commune par l'organe délibérant de l'EPCI, une autre commune membre ou encore le préfet et peut censurer, le cas échéant, une erreur manifeste d'appréciation ou un détournement de pouvoir (voyez, s'agissant de la décision du préfet statuant sur la demande de retrait, CE 7 juillet 2000, SICTOM dans la région d'Issoudun, n° 205842 et 210817, au Recueil ou plus récemment CE 23 juillet 2012, M. L..., n° 342849, aux tables du Recueil sur un autre point).

332. Plus délicate est la question de la conformité de ces dispositions au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Vous retrouverez sur ce point en défense, sous la plume du syndicat, une argumentation similaire à celle que nous avons déjà évoquée tout à l'heure, tirée de ce que les conditions d'adhésion et de retrait d'une collectivité à un groupement de coopération n'affectent pas sa libre administration mais portent seulement sur son organisation. Pour les raisons précédemment indiquées, nous ne la suivons pas. La procédure de l'article L. 5211-19 du CGCT, en subordonnant la possibilité de se retirer d'un EPCI au consentement de l'organe délibérant de cet établissement et d'une majorité de communes membres, nous semble bien affecter la libre administration de la collectivité qui désire se retirer.

Reste que, pour apprécier dans quelle mesure cette liberté est affectée, vous ne sauriez vous arrêter, comme vous y incite habilement la commune de Maing, à examiner les seules dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT. Celles-ci décrivent la procédure de retrait de droit commun d'une commune membre d'un EPCI et il est certain qu'elles n'ouvrent qu'une porte étroite. Mais il existe de nombreuses autres dispositions prévoyant d'autres procédures de retrait, applicables dans des hypothèses particulières, dont la commune ne vous dit rien mais dont il faut avoir conscience.

Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons les dispositions de l'article L. 5212-29 du CGCT, qui prévoient une possibilité de retrait d'une commune d'un syndicat lorsque sa participation est devenue sans objet, retrait intervenant sur simple décision préfectorale prise après avis de la CDCI ; celles de l'article L. 5212-30 du CGCT, qui prévoient une possibilité de retrait dans les mêmes conditions, applicable aux communes adhérant à un syndicat depuis plus de six ans, lorsqu'une modification ou un refus de modification des dispositions statutaires les plus importantes du syndicat est de nature à compromettre de manière essentielle l'intérêt d'une commune à y participer ; celles de l'article L. 5212-29-1 du CGCT, qui prévoient qu'une commune peut être autorisée par le préfet, après avis de la CDCI, à se retirer d'un syndicat pour adhérer à une communauté de communes ; ou encore celles de l'article L. 5214-26 du CGCT, qui prévoient qu'une commune peut, dans les mêmes conditions, se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre<sup>5</sup>.

Le législateur a donc prévu de nombreuses procédures spécifiques, non régies par les dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT, qui permettent à une commune de sortir plus aisément d'un EPCI.

Pour autant, nous croyons que la question posée par la commune de Maing est sérieuse.

---

<sup>5</sup> Voir aussi les dispositions de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme, applicables lorsqu'un projet de schéma de cohérence territoriale compromet l'un des « intérêts essentiels » d'une commune.

On ne trouve pas, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe de libre administration des collectivités territoriales, de décision portant sur la question du retrait d'une collectivité d'un organisme de coopération. Bien sûr, cette jurisprudence a déjà posé un cadre général, que nous avons rappelé tout à l'heure. Et conformément à ce cadre, il y aurait sans doute lieu, d'une part, de vérifier que l'atteinte portée par les dispositions législatives critiquées à la libre administration des collectivités territoriales est justifiée par la poursuite d'un objectif d'intérêt général, d'autre part, que cette atteinte n'excède pas ce qui est nécessaire pour réaliser cet objectif. Mais l'application de cette grille de contrôle aux dispositions de l'article L. 5211-19 du CGCT n'est pas évidente.

On peut sans doute admettre qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général tenant à la nécessité d'assurer la stabilité et la cohérence du périmètre de l'EPCI auquel la commune a adhéré. Il est clair, en effet, que laisser une commune décider unilatéralement de sortir d'un EPCI risque de compromettre le bon fonctionnement de ce dernier. En permettant de maintenir une commune au sein d'un EPCI, le cas échéant contre son gré, le législateur a instauré un garde-fou destiné à protéger l'intérêt des autres membres de l'EPCI. Cette nécessité se vérifie en particulier lorsque les communes ont décidé d'exercer en commun, au sein de l'EPCI, des compétences complexes impliquant des investissements lourds telles que la distribution d'eau ou l'assainissement. On peut aussi admettre que ces dispositions poursuivent un autre objectif d'intérêt général, plus large, celui de favoriser le maintien et le développement de l'intercommunalité, qui constitue un niveau pertinent pour l'organisation des services publics.

Mais comme pour la précédente QPC que nous avons examinée, il n'est pas facile d'affirmer que la conciliation réalisée par le législateur entre ces objectifs d'intérêt général et le principe de libre administration des collectivités territoriales est conforme à la Constitution. Cette appréciation nous paraît devoir relever du juge constitutionnel.

Nous sommes donc d'avis que la QPC qui vous est soumise par la commune de Maing présente, à l'instar de celle de Puyravault, un caractère sérieux.

Par ces motifs nous concluons à ce qu'elles soient toutes les deux renvoyées au Conseil constitutionnel.