

**N° 369535 QPC**

- **Association collectif aletois « gestion publique de l'eau »**
- **Association avenir d'Alet**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 9 septembre 2013**

**Lecture du 17 septembre 2013**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas, rapporteur public**

L'eau est une question importante à Alet-les-Bains. Cette petite commune de l'Aude, qui compte moins de 500 habitants, se signale par l'existence d'une source thermale dotée d'un important débit et qui est exploitée depuis de nombreux siècles. Jusqu'en 2000, les services publics de la distribution d'eau et de l'assainissement étaient gérés directement par la commune. Mais par deux délibérations du 27 décembre 1999, le conseil municipal a décidé de déléguer la gestion de ces services publics et désigné l'entreprise délégataire. Ces délibérations, toutefois, ont été annulées par le tribunal administratif de Montpellier<sup>1</sup>. La commune a ensuite décidé d'organiser un référendum sur cette question, dont le résultat a été favorable au principe de la gestion déléguée. Mais les opérations électorales ont été finalement annulées par la cour administrative d'appel de Marseille<sup>2</sup>. Entre temps, le conseil municipal avait pris de nouvelles délibérations : par deux délibérations du 29 juin 2007<sup>3</sup>, il avait approuvé le principe de la gestion déléguée des services publics, respectivement, de la distribution d'eau et de l'assainissement ; par deux délibérations du 14 avril 2008, il avait approuvé, pour chacun de ces services, les projets de contrats de délégation et autorisé le maire à signer ces contrats. Les deux délibérations du 14 avril 2008 ont également été contestées devant le tribunal administratif de Montpellier, sans succès, puis devant la cour administrative d'appel de Marseille.

C'est en cours d'instance devant la cour que les requérantes, deux associations, l'association avenir d'Alet et le collectif aletois « gestion publique de l'eau », ont soulevé un moyen tiré de ce que les délibérations étaient irrégulières, faute pour la commune d'avoir consulté la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) prévue par les dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En même temps qu'elles soulevaient ce moyen, les associations ont présenté à la cour une question prioritaire de constitutionnalité critiquant ces mêmes dispositions, en ce qu'elles ne prévoient la constitution de la CCSPL que dans les communes de plus de 10 000 habitants. On comprend bien la manœuvre contentieuse : le moyen soulevé n'a aucune chance de prospérer en l'état de la législation, la loi n'ayant prévu l'obligation de consulter la CCSPL que dans les communes de plus de 10 000 habitants, catégorie dont la commune d'Alet ne relève pas ; pour rendre ce moyen opérant, les associations tablent donc sur une déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, en tant qu'elles limitent ainsi le champ d'application de l'obligation de consulter la CCSPL, d'où il résulterait

<sup>1</sup> TA Montpellier 21 avril 2006, n° 0002696 et 0002651.

<sup>2</sup> CAA Marseille, 3 juillet 2008, n° 07MA02215.

<sup>3</sup> Qui ne figurent pas au dossier mais sur le contenu desquelles les parties s'accordent.

une obligation pour le législateur d'étendre ce champ d'application à l'ensemble des communes, quelle que soit leur population.

La cour administrative d'appel de Marseille vous a transmis cette QPC. Il vous faut examiner si les conditions pour procéder à son renvoi au Conseil constitutionnel, prévues par l'article 23-4 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958, sont remplies.

Mais avant cela, disons quelques mots des dispositions critiquées. Dans leur rédaction applicable au litige, c'est-à-dire celle antérieure à l'intervention de la loi (n° 2010-788) du 12 juillet 2010<sup>4</sup>, les dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT mettent à la charge des régions, des départements, des communes de plus de 10 000 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et des syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants l'obligation de créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. La CCSPL, lorsqu'elle est créée dans le cadre communal, est présidée par le maire ou son représentant et comprend, d'une part, des membres du conseil municipal désignés « dans le respect du principe de la représentation proportionnelle », d'autre part, des représentants d'associations locales nommés par le conseil municipal. La CCSPL peut inviter toute personne dont l'audition lui paraît utile à participer à ses travaux, avec voix consultative. Ses attributions, nous allons tout de suite y revenir, sont définies avec précision.

1. Nous pensons que la première condition posée par l'article 23-4 de l'ordonnance de 1958, celle de l'applicabilité au litige de ces dispositions, est remplie. Mais l'on ne parvient pas immédiatement à cette conclusion.

1.1. Vous ne pouvez évidemment pas regarder les dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT comme inapplicables au litige au motif que la commune d'Alet-les-Bains n'entre pas dans leur champ d'application, puisque précisément la QPC critique ces dispositions en tant qu'elles ne s'appliquent pas à l'ensemble des communes et pour ce motif (voir sur ce point CE 14 avril 2010, Mme L... et M. L..., n° 336753, au Recueil).

1.2. Il faut toutefois vérifier que les dispositions contestées, à supposer que leur champ d'application territoriale s'étende à toutes les communes quelle que soit leur population, trouveraient bien à s'appliquer au litige.

Ces dispositions prévoient une liste de quatre catégories de rapports et bilans d'activité que la CCSPL examine obligatoirement chaque année ainsi qu'une liste de trois catégories de projets sur lesquels elle est obligatoirement consultée pour avis. Les délibérations contestées n'entrent, à première vue, dans aucune de ces catégories. Les associations se prévalent devant la cour administrative d'appel des dispositions selon lesquelles la CCSPL est consultée sur « tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 », étant précisé que ces dernières dispositions sont relatives aux délibérations prises sur le principe même de la délégation d'un service public local. Or, nous vous l'avons dit, les deux délibérations

---

<sup>4</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dont l'article 162 a modifié les dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT.

contestées du 14 avril 2008 n'ont pas cet objet : la première approuve le projet de contrat portant délégation du service public de la distribution d'eau potable et autorise le maire à le signer, la seconde fait de même s'agissant du contrat de délégation du service public de l'assainissement collectif. Quant au principe du passage à une gestion déléguée de ces services publics, il a été approuvé, nous vous l'avons dit également, par les délibérations du 29 juin 2007. Les deux délibérations du 14 avril 2008 peuvent cependant, nous semble-t-il, s'analyser comme des actes pris pour l'application des délibérations du 29 juin 2007<sup>5</sup>. Par conséquent, les requérantes pourraient reformuler le moyen soulevé devant la cour de manière opérante, en excipant de l'illégalité des délibérations du 29 juin 2007 au motif que ces délibérations n'ont pas été précédées de la consultation de la CCSPL<sup>6</sup>. Cette exception d'illégalité serait opérante croyons-nous mais aussi recevable, les délibérations du 29 juin 2007, qui portent sur l'organisation du service public, devant être regardées comme des actes réglementaires<sup>7</sup>, donc contestables sans condition de délai.

En outre, les dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT prévoient que « la majorité des membres de la [CCSPL] peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux ». Il paraît difficile, en première analyse, d'affirmer que les délibérations contestées n'ont pas pour objet d'améliorer les services publics dont elles prévoient la délégation. Par conséquent, si la QPC soulevée devait aboutir à rendre les dispositions de l'article L. 1413-1 applicables à la commune d'Alet-les-Bains, les associations requérantes pourraient aussi soutenir que la CCSPL qui devait y être instituée a été illégalement privée de la possibilité de demander l'inscription à son ordre du jour des projets sur lesquels ont porté les délibérations litigieuses.

Dans ces conditions, nous ne pensons pas que vous puissiez refuser de regarder les dispositions critiquées comme applicables au litige, au sens et pour l'application des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance de 1958.

2. Les dispositions législatives critiquées n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution, dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Ces dispositions sont issues de la loi (n° 2002-276) du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation. Depuis lors, celui-ci n'a pas eu l'occasion d'en examiner la conformité à la Constitution.

3. Le débat se réduit donc au point de savoir si la question posée est nouvelle ou sérieuse.

3.1. Nouvelle, la question ne l'est pas puisque les auteurs de la QPC se bornent à invoquer une méconnaissance des dispositions des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits

---

<sup>5</sup> Nous faisons référence ici à l'une des hypothèses dans lesquelles est opérante l'exception d'illégalité (voir sur cette question CE section 11 juillet 2011, société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), n° 320735, au Recueil).

<sup>6</sup> Voyez, par analogie, une de vos décisions admettant l'opérance, à l'appui d'un recours contre la délibération d'un conseil municipal rejetant une candidature à une subdélégation d'un lot de plage, d'un moyen tiré de l'illégalité de la délibération décidant du principe même de la subdélégation : CE 27 janvier 2011, commune de Ramatuelle, n° 338285, aux tables du Recueil sur un autre point.

<sup>7</sup> Sur le principe, voir CE section, 18 mars 1977, chambre de commerce de La Rochelle et autres, n° 97939, au Recueil ; et dans un cas très proche de l'espèce, CE 3 mars 2010, département de la Corrèze, n° 306911, aux tables du Recueil sur un autre point.

de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC), donc une violation du principe d'égalité protégé par ces dispositions, dont le Conseil constitutionnel a déjà fait de multiples applications.

3.2. Sérieuse, la question ne nous le semble pas, encore qu'en opportunité, on puisse s'interroger sur l'intérêt de son renvoi au Conseil constitutionnel.

Les associations requérantes soutiennent que la consultation de la CCSPL est une garantie pour les administrés et que le recours à un seuil de population de 10 000 habitants pour définir le champ d'application de cette garantie est sans rapport avec son objet. C'est en cela que la fixation de ce seuil méconnaîtrait le principe d'égalité pris en ses deux branches, principe d'égalité devant loi protégé par l'article 6 de la DDHC et principe d'égalité devant les charges publiques protégé par son article 13. L'invocation du principe d'égalité devant la loi se comprend bien. L'invocation de l'égalité devant les charges publiques peut se comprendre si l'on considère que les contribuables des communes disposant d'une CCSPL sont mieux protégés contre les erreurs de gestion en matière de services publics délégués ou érigés en régions autonomes.

Il nous semble en revanche difficile de suivre les associations requérantes lorsqu'elles soutiennent que la consultation de la CCSPL constitue une garantie pour les administrés. On ne voit pas bien quel est le droit reconnu aux administrés que cette procédure aurait pour objet de sauvegarder. Elle tend cependant, assurément, à accroître la transparence en matière de gestion des services publics locaux, dans un souci de bonne administration. En limitant son champ d'application aux communes de plus de 10 000 habitants, le législateur a-t-il méconnu le principe d'égalité ?

Selon une formule bien établie dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (voir, pour une illustration récente, la décision n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013, cons. 3). Lorsqu'est invoqué le principe de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel vérifie en outre que le législateur fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose et que celle-ci n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (voir, pour une illustration récente, la décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, cons. 9).

L'argumentation présentée au soutien de la présente QPC rappelle celle soulevée à l'appui d'une autre que vous avez examinée récemment (CE 22 mai 2013, Mme D... et association Roc Paradet, n° 366494, inédite au Recueil). Dans cette affaire étaient contestées d'autres dispositions du CGCT fixant un seuil démographique, celles de l'article L. 2241-1 selon lesquelles toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal sur les conditions de la vente, au vu de l'avis du service des domaines. Mais vous n'avez pas pris position sur le caractère sérieux de cette question, puisque vous avez jugé que les dispositions en cause avaient déjà été déclarées conformes à la Constitution. Dans nos conclusions, nous avons cependant examiné si la QPC pouvait être regardée comme sérieuse et nous avons du mal à répondre par la négative, les communes de moins de 2 000 habitants ne nous paraissant pas dans une situation différente des communes plus importantes au regard de l'intérêt que

représentent, pour la protection du patrimoine communal, l'exigence d'une délibération motivée du conseil municipal et l'intervention préalable de l'avis du service des domaines.

On pourrait penser, en première analyse, qu'il en va de même dans notre affaire. On trouve cependant des éléments dans les travaux préparatoires de la loi du 28 février 2002, dont les dispositions de l'article L. 1413-1 sont issues, qui expliquent et selon nous justifient le recours au seuil de 10 000 habitants<sup>8</sup>. Dans l'état du droit antérieur à l'intervention de cette loi, d'autres dispositions du CGCT, figurant à son article L. 2143-4, prévoyaient la création, dans les communes de plus de 3 500 habitants, de commissions consultatives compétentes pour les services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une délégation, commissions présidées par le maire et comprenant des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Il ressort des travaux préparatoires de la loi de 2002 qu'en dépit de leur caractère obligatoire, ces dispositions n'avaient été mises en œuvre que par une petite minorité des communes concernées et que le législateur a entendu « relancer » ces commissions, notamment en précisant leurs attributions. Il ressort également de ces travaux qu'après discussion, il a finalement décidé de porter de 3 500 à 10 000 le nombre d'habitants au-delà duquel une commune doit créer une telle commission, en raison, d'une part, de la charge que représenteraient la création et le fonctionnement d'une telle instance pour les petites communes et, d'autre part, de l'absence d'associations d'usagers des services publics locaux dans la plupart de ces petites communes.

Ainsi les communes, selon qu'elles sont plus ou moins peuplées, sont placées dans une situation différente au regard de l'objet de la loi, à savoir la création d'une commission consultative compétente en matière de gestion des services publics locaux, comportant des représentants des associations locales d'usagers de ces services. Cette différence de situation entre communes plus ou moins peuplées se manifeste à plusieurs égards : d'abord, les communes les plus petites ne comptent pas ou peu d'associations actives rassemblant les usagers des services publics communaux ; ensuite, elles sont en général moins bien dotées pour assumer cette charge administrative et financière supplémentaire ; enfin, il est permis de penser que la proximité plus grande qui existe entre les usagers des services publics communaux et les membres du conseil municipal dans les petites communes rend moins utile la mise en place d'une instance consultative. Au regard de ces considérations, nous sommes également d'avis que la différence de traitement prévue par le législateur est en rapport direct avec l'objet de la loi : en limitant l'obligation de créer une CCSPL aux communes démographiquement les plus grandes, c'est-à-dire celles pour lesquelles cette mesure est la plus utile, qui disposent de moyens suffisants pour en assurer le fonctionnement et pour lesquelles on peut supposer que sont actives, à leur niveau, des associations d'usagers, le législateur a opéré une distinction pertinente au regard de l'objectif qu'il s'est fixé. Ajoutons que cette différence de traitement ne nous paraît entachée d'aucune disproportion manifeste.

Bien sûr, on peut s'interroger sur le point de savoir si le seuil de 10 000 habitants est le bon, ce que reflètent d'ailleurs les débats parlementaires, ou si d'autres critères que celui-ci auraient pu être retenus. Mais c'est précisément le genre de débat dans lequel le Conseil constitutionnel se refuse à entrer en jugeant qu'il relève de la marge d'appréciation du législateur. Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a encore rappelé récemment, dans sa

---

<sup>8</sup> Voir en particulier les documents suivants : projet de loi relatif à la démocratie de proximité, doc. AN 11<sup>e</sup> législature n° 3089, p. 17 sq. ; rapport Derosier au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 3113, p. 84 sq. ; JOAN débats, 2<sup>e</sup> séance du 19 juin 2001, p. 4425 ; rapport Hoeffel au nom de la commission des lois du Sénat, n° 156 (2001-2002), p. 142-145 ; JO Sénat débats, séance du 10 janvier 2002, p. 120-123.

décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 relative à la loi de mobilisation du foncier en faveur du logement (cons. 17), « [il] n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement [et] ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ». Il faut seulement vérifier que le seuil de 10 000 habitants constitue un critère objectif et rationnel au regard du but poursuivi et que la loi n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Objectif, ce seuil l'est certainement. Rationnel, il nous le semble également, compte tenu des éléments que l'on tire des travaux préparatoires de la loi de 2002. Soulignons sur ce point que la situation particulière de la commune d'Alet-les-Bains, qui en dépit de sa petite taille compte plusieurs associations qui s'intéressent à la gestion des services publics locaux, apparaît assez inhabituelle et ne suffit pas, à elle seule, à remettre en cause le caractère rationnel du seuil critiqué. Enfin, nous ne croyons pas qu'il découle de son application une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques : dans les communes de moins de 10 000 habitants, il revient bien sûr au premier chef à l'organe représentatif des administrés, le conseil municipal, de contrôler les conditions dans lesquelles les services publics sont délégués ou érigés en régies autonomes ; en outre, il est toujours loisible au conseil municipal de créer un comité consultatif comprenant des représentants d'associations locales sur toute question d'intérêt communal, ainsi d'ailleurs que le prévoient les dispositions de l'article L. 2143-2 du CGCT.

Certes, vous pourriez être tentés par un renvoi de la question au Conseil constitutionnel pour des raisons d'opportunité. Le code général des collectivités territoriales contient en effet de nombreuses dispositions dont le champ d'application est défini par référence à des seuils démographiques, notamment les dispositions relatives aux communes et à leurs EPCI. Toutefois, nous doutons que le Conseil constitutionnel se saisisse de la présente QPC pour préciser sa jurisprudence. Il a déjà eu l'occasion de le faire et s'en est tenu à des formules générales, considérant à chaque fois que le législateur avait recouru à des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de son intervention : voyez par exemple, s'agissant d'une disposition réservant le bénéfice de la dotation globale d'équipement aux communes de métropole qui, entre autres conditions, comptent moins de 20 000 habitants, la décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 relative à la loi de finances pour 1996 (cons. 21) ; ou plus récemment, à propos d'un seuil de 15 000 habitants au-delà duquel la loi impose à certaines communes des obligations nouvelles en matière de mise à disposition de logements sociaux, sa décision n° 2012-660 DC précitée (cons. 17).

Terminons en indiquant que l'association avenir d'Alet, qui a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle, vous demande de mettre à la charge de la commune une somme de 3 000 euros à verser à son mandataire au titre des dispositions des articles 37 et 75, I de la loi du 10 juillet 1991<sup>9</sup>. Mais lorsque des conclusions vous sont présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative alors que vous statuez seulement sur une demande tendant au renvoi d'une QPC au Conseil constitutionnel, vous jugez que ces conclusions sont irrecevables à ce stade, dès lors qu'elles ne peuvent être portées que devant le juge saisi du litige à l'occasion duquel la QPC a été soulevée (CE 16 avril 2012, association de chasse privée de bonne rencontre, n° 355919, aux tables du Recueil sur un autre point). De la même manière, vous rejetterez ici les conclusions présentées par l'association au titre de la loi du 10 juillet 1991 comme irrecevables.

---

<sup>9</sup> Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Par ces motifs nous concluons :

- à ce que vous refusiez le renvoi de la QPC ;
- et au rejet des conclusions présentées par l'association avenir d'Alet au titre de la loi du 10 juillet 1991.