

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 20 juin 2018
Lecture du 29 juin 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Par l'article 55 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, le législateur a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi ayant pour objet, notamment :

- de créer un établissement public local associant l'Etat, le département des Hauts-de-Seine, ainsi que des collectivités territoriales et leurs groupements, dont certaines et certains à titre obligatoire, pour l'aménagement, la gestion et la promotion du territoire de « Paris La Défense » ;
- de définir les pouvoirs spécifiques attribués à l'Etat ;
- de définir le périmètre d'intervention géographique de l'établissement public, en concertation avec les communes concernées ;
- et enfin d'organiser la substitution du nouvel établissement à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD, mieux connu sous son appellation commerciale Defacto) et à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (Epadesa).

Sur le fondement de cette habilitation a été adoptée l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense. Et dans la foulée a été publié le décret n° 2017-1040 du 10 mai 2017 relatif à l'établissement public Paris La Défense, dont l'objet est de préciser les règles applicables à la gouvernance de l'établissement.

Le comité d'entreprise de l'Epadesa, inquiet – parmi d'autres¹ – des conséquences de cette réforme, a introduit devant vous des recours pour excès de pouvoir à l'encontre, d'une part, de l'ordonnance du 3 mai 2017 (sous le n° 412103), d'autre part, du décret du 10 mai 2017 (sous le n° 412374). L'ordonnance ayant été ratifiée par la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017, la présidente de votre 3^e chambre a constaté par ordonnance un non-lieu à statuer sur le premier recours. Bon entendeur, le comité d'entreprise a transformé sa contestation de l'ordonnance en question prioritaire de constitutionnalité (QPC), présentée à l'appui du second recours, qui conserve son objet. Cette QPC est dirigée à l'encontre de dispositions de l'ordonnance qui, désormais, revêtent le caractère de dispositions législatives. Vous jugez en effet que la loi de ratification d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution confère aux dispositions de

¹ Voit notamment CE 3^e chambre jugeant seule, 30 mai 2018, Commune de Nanterre, n° 415420, inédite au Recueil.

l'ordonnance, depuis leur origine, une valeur législative (CE 5 février 2014, Société d'édition de Canal Plus, n° 373258, au Recueil ; et encore plus récemment CE 13 juin 2018, Conseil national de l'ordre des infirmiers et autres, n°s 408325 et a., au Recueil).

Quelles sont les dispositions contestées par la QPC dont vous êtes saisi ? Elles paraissent, à première vue, nombreuses : il s'agit des dispositions des articles L. 328-2, L. 328-3, L. 328-4, L. 328-8 et L. 328-10 du code de l'urbanisme, « dans leur rédaction », indique l'auteur de la QPC, « issue de la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 » – c'est-à-dire la loi de ratification. Il faut d'emblée, sur ce point, rectifier les choses ou, du moins, lever une ambiguïté : puisque le comité d'entreprise présente une QPC à l'occasion d'une instance ayant pour objet l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 10 mai 2017, les dispositions législatives applicables au litige sont en principe celles existant à la date de la signature de ce décret. Autrement dit, il s'agit des dispositions des articles précités du code de l'urbanisme issues de l'ordonnance du 3 mai 2017 auxquelles la loi de ratification a conféré, rétroactivement, valeur législative. Mais il ne s'agit pas, contrairement à ce que paraît suggérer le comité d'entreprise, des dispositions des articles précités du code de l'urbanisme dans la rédaction que leur a donnée cette même loi de ratification. Cette dernière n'avait pas pour unique objet de procéder à la ratification des dispositions adoptées par ordonnance : comme souvent, le législateur, à l'occasion de la ratification, a réécrit une partie de ces dispositions. Mais cette réécriture, à l'inverse de la ratification, ne revêt en principe aucun caractère rétroactif, et la loi du 25 décembre 2017, à cet égard, ne fait pas exception².

Ce point précisé, et puisqu'il est acquis que la QPC formulée par le comité d'entreprise s'en prend bien à des dispositions législatives, comme l'exige l'article 61-1 de la Constitution, vous la renverrez si les conditions prévues par l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 sont remplies.

La première condition, celle de l'applicabilité au litige, est vérifiée – sous la réserve que nous venons d'indiquer à propos de la version des différents articles du code de l'urbanisme qui font l'objet de la QPC. Les dispositions de ces différents articles ont trait aux missions conférées au nouvel établissement public, à son périmètre d'intervention, aux règles de composition de son conseil d'administration et à ses modalités de financement. Toutes peuvent être regardées, à un titre ou à un autre, comme conditionnant la légalité de certaines au moins des dispositions du décret du 10 mai 2017 dont l'annulation est demandée, en sa totalité, par le comité d'entreprise. Il n'en faut pas plus pour admettre que les différentes dispositions législatives critiquées sont bien applicables au litige.

La seconde condition posée par l'ordonnance du 7 novembre 1958 est assurément remplie : aucune des dispositions législatives contestées n'a été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel – précisons que la loi de ratification du 25 décembre 2017 ne lui a pas été déférée avant sa promulgation.

Tout dépend donc de la troisième condition, à savoir le caractère nouveau ou sérieux de la QPC.

La QPC n'est pas nouvelle au sens le plus classique du terme puisque sont invoqués à son appui des règles ou principes constitutionnels dont le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de préciser la portée : principe de libre administration des collectivités territoriales protégé par l'article

² Relevons cependant que le décret du 10 mai 2017 n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2018 (cf. art. 2, I du décret et art. 2, I de l'ordonnance), c'est-à-dire après l'entrée en vigueur des modifications apportées aux dispositions de l'ordonnance par la loi du 25 décembre 2017...

72 de la Constitution, principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre énoncé au 5^e alinéa de ce même article³, article 34 de la Constitution, principe d'égalité.

Reste à déterminer si la QPC présente un caractère sérieux. Nous le croyons, au moins pour certaines des dispositions législatives critiquées.

Le comité d'entreprise présente son argumentation en trois volets.

1. En premier lieu, le comité d'entreprise conteste les dispositions des articles L. 328-2, L. 328-3 et L. 328-4 du code de l'urbanisme au regard des dispositions de l'article 72 de la Constitution.

Ces dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'elles prévoiraient l'adhésion obligatoire de collectivités territoriales à un établissement public destiné à assurer l'exercice en commun de certaines compétences, sans que cette obligation d'adhésion ait été précédée ni de l'accord, ni même de la consultation des collectivités concernées. Mais il nous semble que vous pourrez sans difficulté écarter cette argumentation en relevant qu'il ne découle des dispositions en question aucune obligation d'adhésion à l'établissement public Paris La Défense. Ces dispositions sont relatives, exclusivement, aux missions de l'établissement public et aux périmètres à l'intérieur desquels il les exerce. La critique nous paraît donc mal dirigée – mais nous y reviendrons au stade de l'examen du troisième volet de la QPC, qui comporte une argumentation proche dirigée, à meilleur escient à notre avis, à l'encontre des dispositions de l'article L. 321-8 du code de l'urbanisme, relatives à la composition du conseil d'administration de l'établissement public.

2. En deuxième lieu, le comité d'entreprise conteste les dispositions des articles L. 328-2, L. 328-3, L. 328-8 et L. 328-10 du code de l'urbanisme, au regard des dispositions combinées des articles 34 et 72 de la Constitution.

Ces dispositions porteraient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'elles créeraient dans le chef des collectivités concernées par la création de l'établissement public Paris La Défense des obligations insuffisamment précises quant à leur objet et à leur portée. Il s'agit d'une forme de grief d'incompétence négative de la loi, dans un domaine, celui de la libre administration des collectivités territoriales, où le législateur doit tout particulièrement veiller à épuiser sa compétence.

L'article L. 328-2 du code de l'urbanisme prévoit que l'établissement public exerce une mission principale d'aménagement dans un « périmètre couvrant une partie des communes de Courbevoie, La Garenne-Colombes, Nanterre et Puteaux », qui ne peut excéder le « territoire couvert par les opérations d'intérêt national mentionnées aux 2^o et 6^o de l'article R. 102-3 » du code de l'urbanisme, c'est-à-dire l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense et l'opération d'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes. L'article L. 328-2 renvoie la définition précise de ce premier périmètre d'intervention à un décret en Conseil d'Etat pris après avis des communes concernées.

L'article L. 328-3 prévoit que l'établissement public a également pour mission principale la gestion des ouvrages et espaces publics et des services d'intérêt général « sur un périmètre couvrant une partie des communes de Courbevoie et Puteaux », qui ne peut excéder le « territoire couvert par l'opération d'intérêt national mentionnée au 2^o de l'article R. 102-3 » du code de l'urbanisme, c'est-à-dire l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense. Là aussi, l'article L. 328-3

³ Voir notamment sur ce principe les trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 n° 2013-303 QPC (point 4), n° 2013-304 QPC (point 4), n° 2013-315 QPC (point 4).

renvoie la définition précise de ce deuxième périmètre d'intervention à un décret en Conseil d'Etat pris après avis des communes concernées.

Dans l'un comme l'autre cas, nous n'y voyons aucune incompétence négative : les périmètres d'intervention sont encadrés de manière précise par la loi, et le renvoi à des décrets en Conseil d'Etat précédés d'un avis des communes concernées constitue une garantie supplémentaire. Observons, au passage, que ces décrets n'ont pas encore été adoptés.

Nous passons ensuite directement – à dessein – à la critique dirigée contre les dispositions de l'article L. 328-10 du code de l'urbanisme. Il prévoit en son I que les collectivités territoriales et leurs groupements représentés à titre permanent au sein du conseil d'administration de l'établissement public peuvent contribuer aux charges et dépenses d'investissement relatives à sa mission de gestion définie à l'article L. 328-3. Ces contributions doivent être prévues par une convention conclue pour une durée de dix ans entre ces collectivités territoriales et leurs groupements. A défaut de conclusion de cette convention, le II de l'article L. 328-10 prévoit que les charges et dépenses d'investissement de l'établissement public résultant de sa mission de gestion sont réparties entre le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et Puteaux dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Dans les deux cas, les montants des contributions doivent être cohérents avec les engagements à dix ans de l'établissement public définis dans le document d'engagement prévu par l'article L. 328-11 – document approuvé par le conseil d'administration de l'établissement.

Là encore, la critique soulevée par la QPC nous paraît devoir être écartée. D'une part, le renvoi par la loi, à titre principal, à une convention garantit qu'aucune charge ne pourra incomber aux collectivités et groupements représentés au sein du conseil d'administration sans leur consentement. D'autre part, s'il est vrai qu'en l'absence de convention, des contributions financières seront exigées du département des Hauts-de-Seine et des communes de Courbevoie et Puteaux, un renvoi similaire opéré par la loi à un décret en Conseil d'Etat a été admis par le Conseil constitutionnel, au regard des articles 34 et 72 de la Constitution, dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 (cons. 13 et 15), rendue à propos de la loi créant l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, qui prévoyait déjà la répartition entre ces trois mêmes collectivités des charges de cet établissement public.

Quant à l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, il prévoit en son I les grandes lignes de la composition du conseil d'administration de l'établissement public : y siègent majoritairement des représentants du département des Hauts-de-Seine, auxquels s'ajoutent des représentants des communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux, de la région d'Ile-de-France et de la métropole du Grand Paris (1^{er} alinéa) ; il comprend également des personnalités qualifiées nommées par l'Etat (2^e alinéa) ; enfin, s'il doit prendre une décision relative à une intervention de l'établissement public sur le territoire de la commune de La Garenne-Colombes, dans le cadre de sa mission principale d'aménagement, un représentant de cette commune assiste au conseil d'administration avec voix consultative (3^e alinéa). Il est difficile de lire ces dispositions indépendamment de celles figurant au II du même article. Il s'en déduit que les voix attribuées au sein du conseil d'administration aux représentants des collectivités et groupements mentionnés au 1^{er} alinéa du I ne sont que consultatives s'ils ne sont pas signataires de la convention de financement conclue pour 10 ans mentionnée à l'article L. 328-10, dont nous avons déjà parlé. S'ils en sont signataires, leurs représentants disposent d'au moins un droit de vote, qui est majoré en considération de la part de leur contribution dans le total de celles prévues par la convention, dans des conditions prévues soit par cette convention elle-même, soit à défaut par décret en Conseil d'Etat. Le II de l'article L. 328-8 précise encore que cette majoration ne peut remettre en cause la majorité des droits de vote dont dispose le département des Hauts-de-Seine, sous réserve que ce dernier apporte au moins la moitié des contributions prévues par la convention. Pour le dire crûment, qui paye commande...

Mais pour en rester à la critique formulée par la QPC à l'encontre des dispositions du I de l'article L. 328-8, nous ne croyons pas possible de la regarder comme sérieuse : même en admettant, ce qui est vraisemblable, que Paris La Défense constitue à lui seul une catégorie particulière d'établissement public, il n'appartenait pas au législateur de définir davantage que l'équilibre général des pouvoirs au sein du conseil d'administration de l'établissement⁴, ce qu'il a fait.

3. En troisième lieu – et nous en venons au dernier volet de la QPC –, le comité d'entreprise conteste les dispositions de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme au regard du principe d'égalité appliqué aux collectivités territoriales et du principe posé par le 5^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

Le comité d'entreprise renouvelle ici, de manière davantage pertinente, sa critique tenant à ce que le législateur aurait dû assortir l'obligation faite à certaines collectivités territoriales et à leurs groupements de se rassembler au sein de l'établissement public, pour l'exercice en commun d'une partie de leurs compétences, de leur accord ou du moins de leur consultation préalable. Une telle critique, toutefois, ne nous paraît pas sérieuse. Les décisions du Conseil constitutionnel sur lesquelles s'appuie la QPC⁵ ont toutes trait à des dispositifs législatifs qui confiaient au représentant de l'Etat dans le département le pouvoir de contraindre des communes à rejoindre tel ou tel établissement public de coopération intercommunale. Les dispositions législatives critiquées par la présente QPC sont bien différentes puisqu'il en résulte que le législateur a décidé de créer lui-même, directement par la loi, un établissement public destiné à permettre l'exercice en commun, par les collectivités territoriales représentées en son sein, de certaines compétences. Un cas de figure semblable a déjà été soumis au Conseil constitutionnel lorsqu'il s'est prononcé sur la création par la loi de la métropole du Grand Paris et celui-ci, après avoir vérifié que le législateur avait poursuivi un but d'intérêt général, n'y a rien trouvé à redire au regard de l'article 72 de la Constitution (voyez sa décision n° 2013-687 DC du 24 janvier 2014, cons. 21 à 25). Pas plus qu'il n'avait soulevé d'objection dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 précitée, à propos de la loi créant l'établissement public de gestion de La Défense, en ce qu'elle prévoyait l'adhésion obligatoire à cet établissement du département des Hauts-de-Seine et des deux communes de Puteaux et Courbevoie, compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi. Enfin vous-même, dans la lignée de ces précédents, avez déjà refusé de renvoyer une QPC argumentée de manière tout à fait similaire à celle dont vous êtes saisi (voyez CE 27 novembre 2015, Commune d'Aix-en-Provence et autres, n° 394016 et autres, points 4 à 7, à propos de la création par la loi de la métropole Aix-Marseille-Provence).

Le comité d'entreprise critique également, de manière plus ciblée, le sort particulièrement défavorable fait à la commune de La Garenne-Colombes par les dispositions du 3^e alinéa du I de l'article L. 328-8, qui la privent de toute voix délibérative au sein du conseil d'administration, alors que l'établissement public est susceptible d'intervenir sur son territoire dans l'exercice de sa mission principale d'aménagement définie à l'article L. 328-2. Sur ce point, l'argumentation nous paraît sérieuse au regard du principe d'égalité devant la loi. Le ministre de la cohésion des territoires fait valoir, en défense à la QPC, que cette commune n'est pas placée dans la même situation que les autres collectivités concernées par la création de l'établissement public, à deux égards. D'une part, elle n'est pas appelée à contribuer, par le biais de la convention de financement prévue à l'article L. 328-10, aux dépenses d'investissement afférentes à la mission de gestion de l'établissement, à la différence des collectivités représentées de manière permanente au sein du conseil d'administration. C'est exact mais nous observons que, si cette convention n'est pas conclue, les représentants des collectivités siégeant à titre permanent au conseil d'administration y

⁴ Voir en ce sens, notamment, à propos de la composition du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens, Cons. const., décision n° 67-47 L du 12 décembre 1967, point 4.

⁵ Notamment les décisions n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, commune de Puyravault ; n° 2013-315 QPC du même jour, commune de Couvrot ; n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, commune de Thonon-les-Bains.

disposeront chacun d'une voix délibérative (voir le 4^e alinéa du II de l'article L. 328-8), même si leur collectivité ne participe pas à ces dépenses – qui dans cette hypothèse seront supportées, nous l'avons dit, exclusivement par le département des Hauts-de-Seine et les communes de Puteaux et Courbevoie. D'autre part, le ministre fait valoir que l'établissement public ne serait susceptible d'intervenir que sur une petite partie du territoire de La Garenne-Colombes. Nous voulons bien le croire, mais cela ne ressort pas de la loi.

Enfin le comité d'entreprise critique, là aussi de manière plus ciblée, le sort particulièrement favorable fait au département des Hauts-de-Seine par les dispositions du 1^{er} alinéa du I de l'article L. 328-8, qui lui réservent au moins la moitié des sièges au sein du conseil d'administration. Le comité d'entreprise fait valoir que cela permettra au département, en toute hypothèse, de faire prévaloir ses vues dans la gestion des affaires de l'établissement, notamment quant au contenu du document d'engagement prévu par l'article L. 328-11. Celui-ci a pour objet de définir les engagements à dix ans de l'établissement ainsi que les objectifs, la stratégie et les moyens qui seront mis en œuvre par l'établissement, les collectivités territoriales et leurs groupements pour les atteindre. Là aussi, la critique nous paraît revêtir un caractère sérieux au regard du principe d'égalité devant la loi. Le ministre de la cohésion des territoires fait valoir en défense que la prépondérance donnée au département des Hauts-de-Seine trouve une contrepartie dans l'engagement pris par ce dernier de financer au moins la moitié des contributions aux dépenses d'investissement qui doivent être prévues par la convention de financement sur 10 ans mentionnée par l'article L. 328-10. Toutefois, d'une part, si cette convention n'est pas conclue, les représentants du département des Hauts-de-Seine disposeront tout de même chacun d'une voix délibérative au conseil d'administration, et donc d'une majorité (voir, à nouveau, 4^e al. du II de l'art. L. 328-8). Dans ce cas, certes, le département sera tenu de contribuer aux dépenses d'investissement de l'établissement, mais dans une proportion qui n'est pas déterminée par la loi et qui résultera, nous l'avons dit, d'un décret en Conseil d'Etat et non d'un engagement du département. D'autre part, si cette convention est conclue, hypothèse dans laquelle la représentation majoritaire du département n'est effectivement garantie que s'il prend en charge au moins la moitié du total des contributions prévues (3^e al. du II de l'art. L. 328-8), il reste permis de s'interroger sur la parfaite conformité à la Constitution d'un dispositif qui permet à une collectivité territoriale d'imposer ses vues à d'autres dans la prise de décision au sein d'un établissement public pour la seule raison qu'elle met davantage la main au portefeuille⁶. Relevons que la loi n° 2007-254 du 27 février 2007, examinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 précitée, prévoyait déjà la représentation majoritaire du département des Hauts-de-Seine au sein du conseil d'administration de l'établissement public de gestion de La Défense. Mais le Conseil constitutionnel n'était pas saisi, d'après les motifs de sa décision, d'une argumentation précise sur ce point et les missions de cet établissement étaient sensiblement plus limitées que celle du nouvel établissement public Paris La Défense. Nous croyons plus sage, dans ces conditions, de vous inviter à saisir le Conseil constitutionnel sur ce point également.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité, en tant qu'elle porte sur les dispositions des 1^{er} et 3^e alinéas du I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, dans leur version issue de l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense ;

2. Refus du renvoi de la QPC, en tant qu'elle porte sur les autres dispositions législatives contestées.

⁶ Et alors en outre que la participation financière du département ne concerne qu'une partie des dépenses afférentes à l'une des deux missions principales confiées à l'établissement.