



Commentaire

Décision n° 2018-734 QPC du 27 septembre 2018

Comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA)

(Composition et droits de vote au sein du conseil d'administration de Paris La Défense)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 juillet 2018 par le Conseil d'État (décision n° 412374 du 29 juin 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA), portant sur les premier et quatrième¹ alinéas du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

Dans sa décision n° 2018-734 QPC du 27 septembre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution le premier alinéa et les mots « *avec voix consultative* » figurant au quatrième alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, dans cette rédaction.

Dans cette affaire, Mme Claire Bazy-Malaurie a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Le Conseil constitutionnel a dûment constaté, conformément à l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'il devait, en raison d'un cas de force majeure, déroger au quorum prévu par cet article.

A. – Historique et objet des dispositions contestées

¹ Cf. *infra*, note 11.

1. – La nécessité d’organiser une gouvernance particulière pour les opérations d’aménagement et de gestion du quartier d’affaires de La Défense

Compte tenu de son importance économique, le quartier d’affaires de La Défense s’est vu reconnaître, dès l’origine, un « *caractère d’intérêt national* » (article L. 123-24 du code de l’urbanisme). Le développement et l’aménagement de cette zone sont ainsi placés sous le contrôle de l’État : un décret en Conseil d’État arrête les orientations générales d’urbanisme applicables dans ce périmètre et les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à leur mise en œuvre peuvent être qualifiés par l’autorité administrative de projet d’intérêt général.

Comme l’a rappelé le rapporteur de la commission des lois du Sénat sur la loi du 25 décembre 2017, « *les ouvrages de ce quartier ne relèvent pas de la compétence des communes sur le territoire desquelles ils sont situés mais de l’EPAD [l’Établissement public pour l’aménagement de la région de La Défense], établissement public d’État, qui en est le propriétaire* »².

Sur cette base, l’autorité réglementaire a fixé le périmètre de deux projets d’intérêt général relatifs au quartier de La Défense. Le premier correspond strictement au périmètre du quartier de La Défense situé sur le territoire des communes de Puteaux et Courbevoie (2° de l’article R. 102-3 du code de l’urbanisme). Le second couvre une partie du territoire des communes de Nanterre et de La Garenne-Colombes (6° du même article R. 102-3).

Deux missions doivent être distinguées. La première est celle de l’aménagement, du renouvellement ou du développement urbain de ce quartier. La seconde est la gestion des ouvrages et espaces publics ainsi aménagés au sein de ce territoire, ainsi que la gestion des services d’intérêt général mis en place dans ce quartier.

Ont successivement été mises en place depuis 1958 des structures prenant en charge l’une ou l’autre de ces missions et couvrant l’un ou l’autre de ces territoires. Dans le dernier état du droit antérieur aux dispositions contestées, deux établissements publics cohabitaient : l’établissement public de gestion de la Défense (DEFACTO), gestionnaire des espaces publics et l’établissement public d’aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA), aménageur du quartier d’affaires de La Défense. L’ordonnance du 3 mai 2017 précitée a fusionné ces deux structures en une structure unique, l’établissement public Paris La Défense (EPPLD).

² Rapport n° 631 (Sénat – 2016-2017) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 juillet 2017, p 9.

Deux éléments commandaient une telle réforme : en premier lieu, la nécessité de renouveler le modèle de gouvernance jugé inefficace et trop complexe pour garantir notamment la pérennité des investissements à réaliser dans ce secteur ; en second lieu, la nécessité de rendre ce quartier plus attractif et compétitif dans un contexte international très concurrentiel.

Il ressort ainsi du rapport au Président de la République accompagnant le projet d'ordonnance que : *« Le modèle de gestion et de développement du quartier d'affaires de La Défense reposant sur deux établissements, l'un compétent en matière d'aménagement établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche, "l'EPADESA"), et l'autre en matière de gestion (l'établissement public de gestion de La Défense, dénommé "DEFACTO"), a aujourd'hui montré ses limites. Dans le cadre de la construction du Grand Paris et ainsi que le Premier ministre s'y était engagé le 27 mai 2016, l'ordonnance précitée prévoit donc un pilotage unifié et financièrement robuste du quartier d'affaires de La Défense, premier centre d'affaires européen, en vue de pérenniser son attractivité et, partant, celle de la région capitale »*³.

Dans le même sens, les travaux préparatoires de la loi de ratification de l'ordonnance relevaient : *« Dans le contexte actuel du Brexit qui accroît la concurrence entre Paris, Francfort, Luxembourg et Dublin pour accueillir les entreprises susceptibles de quitter le quartier de la City de Londres, le quartier de La Défense doit impérativement bénéficier d'une gouvernance institutionnelle efficace et réactive, et d'un financement lui permettant de répondre aux enjeux actuels et futurs »*⁴.

2. – Les missions et les périmètres d'intervention de l'EPPLD

Le législateur a conféré à l'EPPLD la double mission d'aménagement et de gestion des ouvrages et espaces publics⁵. Ces missions sont exercées à titre exclusif ou principal selon les communes incluses dans son périmètre d'intervention.

Le périmètre sur lequel est reconnue la plénitude de ses attributions est celui situé sur le territoire des communes de Courbevoie et de Puteaux, ce qui correspond au quartier d'affaires de La Défense proprement dit⁶. En application de l'article L. 328-3,

³ Rapport au président de la République sur l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

⁴ Rapport n° 631 (Sénat – 2016-2017) précité de M. Mathieu Darnaud, p. 8.

⁵ Auparavant attribuée à deux établissements publics distincts (DEFACTO et EPADESA).

⁶ 2° de l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme renvoyant au décret n° 2010-744 du 2 juillet 2010 relatif aux opérations d'aménagement d'intérêt national du quartier d'affaires de La Défense et de Nanterre et La Garenne-Colombes.

il intervient, à titre exclusif, sur cette partie de territoire à la fois pour l'aménagement (première phrase du premier alinéa de l'article L. 328-3) et pour la gestion des ouvrages, des espaces publics et des services d'intérêt général de ce secteur (deuxième phrase du premier alinéa du même article).

En revanche, ses attributions sont plus limitées s'agissant du périmètre de la seconde zone de projet d'intérêt général située sur le territoire des communes de Nanterre et La Garenne-Colombes⁷. En vertu de l'article L. 328-2 du même code, l'EPPLD intervient seulement, à titre principal, pour l'aménagement, le renouvellement et le développement urbain de ce secteur. L'EPPLD n'intervient ainsi pas en qualité de gestionnaire dans ce périmètre.

De manière subsidiaire, l'EPPLD peut exercer ces missions en dehors de ces périmètres si l'intervention envisagée présente une continuité avec les opérations en cours dans ces zones (article L. 328-5). Au préalable, il doit obtenir l'avis conforme de l'établissement public territorial ou de la commune concernés et l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme.

3. – La composition du conseil d'administration de l'établissement public et l'exercice du droit de vote de ses membres

* L'EPPLD est un établissement public local à caractère industriel et commercial, unique, dans lequel « *les collectivités locales [assurent] la responsabilité principale du pilotage et du financement* »⁸.

Comme l'a rappelé le rapporteur de l'Assemblée nationale pour le projet de loi de ratification de l'ordonnance, Mme Isabelle Florennes, la gouvernance de cet établissement public local est « *décentralisée* » et confiée « *à un chef de file, le département des Hauts-de-Seine, qui aura pour mission de fixer une stratégie de développement et d'assurer entre toutes les collectivités concernées la coopération territoriale qui a souvent fait défaut par le passé* »⁹.

La composition du conseil d'administration de l'EPPLD en porte la marque.

* L'EPPLD est administré par un conseil d'administration composé de dix-sept membres (premier alinéa de l'article R. 328-1). Quinze sièges sont attribués aux

⁷ 6° de l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme renvoyant au décret n° 2010-744 du 2 juillet 2010 relatif aux opérations d'aménagement d'intérêt national du quartier d'affaires de La Défense et de Nanterre et La Garenne-Colombes.

⁸ *Ibid* p. 15.

⁹ Rapport n° 382 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de Mme Isabelle Florennes, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 novembre 2017, p. 36.

collectivités territoriales ou à leurs groupements. Ces collectivités sont : le département des Hauts-de-Seine, la région Île-de-France, la métropole du Grand Paris et les communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux (premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 et premier alinéa de l'article R. 328-1). Deux personnes qualifiées sont désignées pour leurs compétences en matière d'aménagement et de développement économique (deuxième alinéa du I de l'article L. 328-8 et 2° de l'article R. 328-1).

Le législateur a expressément prévu que le département des Hauts-de-Seine devrait disposer d'une représentation majoritaire (premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8, objet de la QPC). Ce dernier dispose ainsi de neuf représentants au sein du conseil d'administration alors que la région Île-de-France, la métropole du Grand Paris et les communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux ne disposent chacune que d'un représentant (1° de l'article R. 328-1).

Selon le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi de ratification, les équilibres qui se dégagent de cette répartition des voix illustrent « *le chef de filât du département qui se voit garantir la majorité des voix (l'article L. 328-8 précité fixe le principe selon lequel "Paris La Défense est administré par un conseil d'administration composé majoritairement de représentants du département des Hauts-de-Seine") et une concertation élargie aux élus franciliens (au travers des représentants de la ville de Paris, de la métropole et de la région)* »¹⁰.

Bien que l'EPPLD ait vocation à intervenir en tant qu'aménageur à titre principal sur le territoire de la commune de La Garenne-Colombes, comme il le fait pour la commune de Nanterre, un sort particulier est réservé à la première. À la différence du représentant de Nanterre, celui de La Garenne-Colombes n'assiste au conseil d'administration que lorsqu'une décision relative à l'intervention de l'EPPLD sur son territoire est soumise au conseil d'administration (quatrième alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8), et sa voix est alors seulement consultative.

* Selon le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8, tous les représentants des collectivités territoriales siégeant au conseil d'administration (à l'exception de ceux de La Garenne-Colombes) bénéficient d'un droit de vote, à la condition toutefois que la collectivité ait signé la convention définie à l'article L. 328-10.

En vertu de ce dernier article, la convention en question, d'une durée de dix ans, établit la part des contributions aux charges et dépenses d'investissement de chacune

¹⁰ Rapport n° 382 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de Mme Isabelle Florennes, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 novembre 2017, p. 36.

des collectivités signataires, nécessaires à la gestion des ouvrages, des espaces publics et des services d'intérêt général prévue à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 328-3.

Il résulte donc de la lecture combinée des articles L. 328-10 et L. 328-3, d'une part, que cette convention détermine la répartition des contributions des collectivités qui souhaitent participer aux investissements mais uniquement dans le cadre du volet « gestion » de la mission de l'EPPLD et, d'autre part, qu'elle ne porte que sur le financement de cette mission pour le périmètre du projet d'intérêt général situé sur le territoire des communes de Puteaux et Courbevoie.

L'article L. 328-10 précise que les collectivités membres du conseil d'administration sont libres de participer ou non aux charges et dépenses de gestion. Mais dès qu'elles le décident, la contribution devient obligatoire (deuxième alinéa du paragraphe I).

Le niveau de ces contributions doit permettre de garantir, sur une période de dix ans, le financement des engagements de l'EPPLD consignés dans un « *document d'engagement* » (troisième alinéa de cet article). Ces engagements ont trait principalement aux investissements de mise aux normes et le document fixe également les objectifs, la stratégie et les moyens à mettre en œuvre par l'établissement, les collectivités territoriales et leurs groupements, pour les atteindre.

* Afin d'inciter à la conclusion d'une telle convention, le législateur a prévu plusieurs mesures.

Tout d'abord, en l'absence de signature de la convention, le représentant de la collectivité ou du groupement non signataire perd son droit de vote au profit d'une simple voix consultative au conseil d'administration (deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8).

À l'inverse, le représentant de la collectivité ou du groupement signataire de la convention voit son droit de vote majoré selon les modalités que la convention définit (deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8). Si la convention ne fixe pas ces modalités, les droits de vote sont attribués proportionnellement à la contribution versée (neuvième alinéa du 1° de l'article R. 328-1).

La majoration ne peut toutefois avoir pour effet de remettre en cause la majorité dont dispose le département des Hauts-de-Seine, sous la réserve cependant qu'il contribue au moins à la moitié des charges et dépenses prévues par la convention précitée.

Enfin, le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-10 exige que cette convention soit notifiée au ministre chargé de l'urbanisme. L'absence de notification entraîne une nouvelle répartition des charges et des dépenses de gestion entre les seuls département des Hauts-de-Seine et communes de Courbevoie et de Puteaux (paragraphe II de l'article L. 328-10) selon les modalités suivantes, fixées par le 1° de l'article R. 328-10 : 9/11^e pour le département des Hauts-de-Seine ; 1/11^e pour la commune de Courbevoie ; 1/11^e pour la commune de Puteaux.

Le défaut de notification de la convention neutralise également la majoration des droits de vote. Ainsi, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8, tous les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements siégeant au conseil d'administration disposent chacun de leur droit de vote de base, sans majoration.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le comité d'entreprise de l'EPADESA a, par un recours pour excès de pouvoir, contesté, devant le Conseil d'État, le décret n° 2017-1040 du 10 mai 2017 complétant les dispositions de l'ordonnance du 3 mai 2017 portant création de l'EPPLD. À cette occasion, il a soulevé une QPC portant sur les articles L. 328-2 à L. 328-5, L. 328-8 et L. 328-10 du code de l'urbanisme.

Par la décision du 29 juin 2018 précitée, le Conseil d'État a jugé non sérieux les moyens dirigés contre les articles L. 328-2 à L. 328-5 et L. 328-10 du code de l'urbanisme. Il n'a donc pas renvoyé la QPC en tant qu'elle portait sur ces articles.

En revanche, il a considéré, en premier lieu, que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme « *fixent le principe d'une obligation de participation des collectivités...à l'établissement public Paris La Défense* ». Il a en outre considéré que les moyens du comité d'entreprise de l'EPADESA tirés de ce que « *cette obligation n'étant pas précédée d'une procédure de consultation de ces collectivités [...] méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution* » et de ce « *qu'en conférant la majorité des droits de vote au département des Hauts-de-Seine au sein du conseil d'administration, ces dispositions méconnaissent à la fois le principe de libre administration des collectivités territoriales, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales ainsi que la prohibition de l'exercice de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre figurant au 5^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution... soulèvent une question sérieuse* ».

Il a considéré, en deuxième lieu, que le moyen tiré de ce que les dispositions du quatrième alinéa¹¹ du paragraphe I du même article « *en ne conférant pas une voix délibérative à la commune de la Garenne-Colombes, contrairement au sort réservé aux autres communes concernées dans le même type de circonstances, méconnaissent le principe d'égalité entre les collectivités territoriales [...]* soulève une question sérieuse ».

Le Conseil d'État a donc renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des premier et quatrième alinéas du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant reprochait, tout d'abord, aux dispositions du paragraphe I de l'article L. 328-8 de méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution, faute de définir exactement le nombre de sièges attribués à chacun des membres du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense. Il soutenait, ensuite, que, en n'accordant pas aux collectivités territoriales et au groupement représentés au sein de ce conseil d'administration, le même nombre de représentants ou les mêmes droits de vote, notamment au bénéfice du département des Hauts-de-Seine et au détriment de la commune de La Garenne-Colombes, ces dispositions instaurent une différence de traitement injustifiée entre eux, contraire aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Il en résultait également selon lui une violation du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, dans la mesure où le département des Hauts-de-Seine, majoritaire en voix, pouvait imposer ses décisions aux autres collectivités territoriales et aux groupements représentés au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

Le Conseil constitutionnel a conclu de ces griefs que la QPC portait sur la totalité du premier alinéa et sur les seuls mots « *avec voix consultative* » figurant au quatrième alinéa de l'article L. 328-8 (paragr. 4).

¹¹ Bien que la décision de renvoi fasse mention du « *troisième alinéa* », il faut comprendre le quatrième alinéa du I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme tel qu'il résulte de la loi du n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense. En effet, ces dispositions, dans la version de l'ordonnance non encore ratifiée, figuraient bien au troisième alinéa. Cependant, la loi de ratification a ajouté à l'article L. 328-8 un nouvel alinéa, de sorte que les dispositions de ce troisième alinéa figurent désormais au quatrième et dernier alinéa de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur des articles 34 et 72 de la Constitution et du principe d’interdiction de la tutelle d’une collectivité sur une autre

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux articles 34 et 72 de la Constitution

* Le principe de libre administration des collectivités territoriales, défini à l’article 72 de la Constitution, figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre d’une QPC¹².

Ses contours ont été définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement autour de quelques grandes conditions : l’existence d’un conseil élu¹³ ; l’autonomie financière¹⁴ ; la liberté contractuelle¹⁵ ; l’existence d’attributions effectives¹⁶.

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c’est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d’intérêt général* »¹⁷. L’examen du juge constitutionnel se limite généralement à un contrôle restreint, où ne sont censurées que les atteintes disproportionnées ou les restrictions excessives de la marge d’appréciation des collectivités territoriales. Les décisions dans lesquelles est constatée l’absence de méconnaissance du principe sont ainsi beaucoup plus nombreuses que les décisions constatant sa violation. Ces dernières censurent toutes des dispositions imposant des contraintes ou des sujétions ayant pour effet de limiter excessivement la libre appréciation de la collectivité : comme l’observe la doctrine, la libre administration apparaît avant tout comme « *un principe de protection à l’égard des empiètements*

¹² Récemment, décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, *Collectivité territoriale de la Guyane (Rémunération des ministres du culte en Guyane)*, paragr. 14 et 15.

¹³ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l’organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

¹⁴ Décisions n°s 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 14 et 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

¹⁵ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l’énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31.

¹⁶ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie (Évolution de la Nouvelle-Calédonie 1)*, cons. 10.

¹⁷ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d’eau potable ou d’assainissement)*, cons. 4. Voir également, déjà, la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12.

de l'État »¹⁸.

* La libre administration des collectivités territoriales présente la spécificité d'être une matière rattachée au domaine de la loi à la fois en vertu de l'article 34 de la Constitution (la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources) et de son article 72 (dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement). Le régime de l'incompétence négative, appliqué à cette matière, ne se distingue cependant pas de ce qu'il est pour les autres. Pour être invocable en QPC, il est nécessaire que l'incompétence négative alléguée soit de nature à affecter la libre administration des collectivités territoriales¹⁹.

* Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les dispositions organisant la gouvernance des structures antérieures à l'EPPLD.

Dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007²⁰, il a ainsi validé le dispositif rendant obligatoire l'adhésion des collectivités territoriales à l'établissement public DEFACTO²¹ et il a jugé que le législateur avait exercé pleinement sa compétence :

« Considérant que les requérants soutiennent que le législateur n'a pas fixé de façon suffisamment précise les règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissements publics qu'il aurait créés ; qu'ils lui font grief notamment de ne pas avoir défini avec une précision suffisante les missions de l'établissement public, les conditions de transfert des ouvrages qu'il aura à gérer et les dépenses obligatoires mises à la charge de ses membres ; qu'ils estiment également qu'il a méconnu le principe d'égalité ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi fixe également les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics... - La loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources..." ; que

¹⁸ Michel Verpeaux, Christine Rimbault et Franck Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 9^e éd., La Documentation française, 2016, p. 52.

¹⁹ Décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre (Projet d'intérêt général)*, cons. 5.

²⁰ Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, paragr. 9 à 15.

²¹ Cf. également, pour un autre exemple d'adhésion obligatoire à un établissement public, justifié par un motif d'intérêt général, la décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 25 (adhésion de la commune de Paris et de celles des départements limitrophes à la métropole du Grand Paris).

l'article 72 dispose que les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus "dans les conditions prévues par la loi" ;

« Considérant que, par sa spécialité comme par son rattachement territorial, l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, qui associe un département et deux communes en vue de gérer des équipements et des services dans une zone urbaine, relève de la catégorie d'établissements publics des syndicats mixtes définie par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; qu'il ne constitue donc pas une nouvelle catégorie d'établissements publics ;

« Considérant, toutefois, que l'adhésion obligatoire des trois collectivités concernées à ce syndicat affecte leur libre administration ; qu'elle ne pouvait donc résulter que de la loi ; qu'il appartenait au législateur de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ;

« Considérant que le nouvel article L. 328-2 du code de l'urbanisme définit de façon précise les missions du nouvel établissement ; que cet établissement regroupera, en vertu du nouvel article L. 328-5, le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et de Puteaux ; que le législateur a fixé les différentes modalités selon lesquelles seront déterminés les biens que le nouvel établissement aura à gérer et notamment ceux qui entreront dans son patrimoine ; qu'il a défini les charges du nouvel établissement, à savoir les dépenses afférentes à l'entretien et à la gestion des équipements qui lui seront transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition par l'Établissement public chargé de l'aménagement de La Défense ; qu'il a prévu que ces charges seront réparties, entre les trois collectivités concernées, par les statuts du nouvel établissement public fixés, en application du nouvel article L. 328-5 du code de l'urbanisme, par décret en Conseil d'État après avis du département et des communes intéressées ; qu'il a précisé que cette répartition pourra être modifiée par une majorité qualifiée des deux tiers des administrateurs présents ou représentés ; qu'il a dressé la liste de ses ressources ; qu'il a arrêté ses principales règles d'organisation ; qu'il a soumis le nouvel établissement à un contrôle administratif et financier ;

« Considérant, en outre, que le nouvel établissement public est appelé à gérer les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général appartenant à l'Établissement public chargé de l'aménagement de La Défense, dès lors que ce dernier en fait la demande ; qu'il ne pourra refuser d'exercer les pouvoirs de gestion qui lui sont confiés par la loi ; qu'il sera soumis aux obligations définies à l'article

L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne les biens placés sous sa responsabilité, que ceux-ci lui soient transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition ;

« Considérant qu'il s'ensuit qu'en adoptant l'article 2 de la loi déferée, le législateur n'a pas méconnu la compétence qui lui est confiée par les articles 34 et 72 de la Constitution ; qu'il n'a pas non plus porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi ».

Dans cette même décision, il a implicitement admis, en déclarant conforme à la Constitution la totalité de l'article L. 328-5 du code de l'urbanisme²², l'attribution au département des Hauts-de-Seine d'une représentation majoritaire, sans autre précision, au sein du conseil d'administration de l'établissement DEFACTO.

* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé que des dispositions définissant le nombre de représentants de collectivités territoriales au sein du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens n'étaient pas des règles constitutives de cet établissement public, à la différence de celles imposant le respect du principe de parité de la représentation, et qu'elles ne revêtaient donc pas un caractère législatif²³.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : *« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».*

Il en découle un principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, auquel un tempérament est apporté, avec la notion de collectivité « *chef de file* ». La compétence de chef de filât se borne cependant à l'organisation de l'action commune de plusieurs collectivités et ne peut aller, sans méconnaître le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, jusqu'à conférer à la collectivité

²² Lequel prévoyait que « *Le département dispose de la majorité des sièges* ».

²³ Décision n° 67-47 L du 12 décembre 1967, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne*, paragr. 4.

territoriale chef de file un pouvoir de décision sur cette action commune²⁴.

Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010²⁵, le Conseil constitutionnel a défini négativement ce qui pourrait s'apparenter à une tutelle :

« Considérant que les dispositions critiquées ne confient pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences ; que, par suite, elles n'instituent pas une tutelle de la région sur le département ».

Le Conseil constitutionnel a également veillé à distinguer clairement le cas où une collectivité impose sa décision aux autres et celui où l'exercice en commun d'une même compétence est organisé par le législateur au sein d'un groupement de plusieurs collectivités, qui obéit, de ce fait, à ses propres règles de gouvernance et ne peut relever d'un cas de tutelle. Ainsi, aux termes d'une formulation constante, le Conseil constitutionnel rappelle que *« ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales ni celui selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements »*²⁶.

Enfin, la tutelle ne peut exister qu'en cas de cumul de compétences. Lorsque chaque collectivité exerce des compétences différentes, le grief tiré de la violation du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution ne peut prospérer, faute qu'une collectivité puisse imposer sa décision à une autre dans l'exercice de la même compétence. Dans sa décision n° 2013-687 DC précitée sur la création de la métropole du Grand Paris²⁷, le Conseil a ainsi jugé :

« Considérant, en premier lieu, que les communes demeurent compétentes pour les compétences qui ne sont pas transférées de plein droit ou déléguées à la métropole

²⁴ Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 33.

²⁵ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 22.

²⁶ Cf., par exemple, décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault (Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)*, cons. 4 ; décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing (Retrait d'une commune membre d'un EPCI)*, cons. 4 ; décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)*, cons. 4 ou, plus récemment, décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre (Choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement pour les communes nouvelles)*, paragr. 6.

²⁷ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 32.

du Grand Paris ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les communes de l'exercice des compétences qui ne sont pas transférées de plein droit à la métropole ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que ces dispositions seraient contraires au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; que n'est pas non plus méconnu le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que ces dernières "ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon" ; que les dispositions contestées n'instituent pas davantage une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ».

3. – L'application à l'espèce

Après avoir décrit les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a successivement répondu aux griefs d'incompétence négative et d'atteinte au principe de non tutelle.

Sur le premier point, il a relevé que le législateur avait déterminé les collectivités territoriales et groupements représentés au conseil d'administration de l'EPPLD, ainsi que « *les principes régissant l'attribution des droits de vote à leurs représentants* » (paragr. 8). Or, le Conseil a jugé que, ce faisant, le législateur avait suffisamment précisé, sur ce point, les règles constitutives de l'établissement public. Cette solution est dans la droite ligne de la décision précitée n° 67-47 L : il suffit que le législateur ait fixé le principe de répartition des votes entre les collectivités représentées pour qu'il ait épuisé sa compétence. Dans la décision n° 67-47 L, le principe retenu était celui de la parité des droits de vote. Les dispositions contestées dans la QPC commentée étaient plus sophistiquées, puisqu'elles posaient le principe d'une majorité pour le département des Hauts-de-Seine et de la majoration des droits de vote par voie conventionnelle, mais elles déterminaient suffisamment les règles de gouvernance au sein de l'établissement public.

Sur le second point, le Conseil constitutionnel a relevé que les articles L. 328-2 et L. 328-3 du code de l'urbanisme attribuaient à l'EPPLD une compétence propre en matière d'aménagement et de gestion urbains. Or, pour que le principe de non tutelle trouve à s'appliquer, il est nécessaire que la compétence soumise à la tutelle éventuelle soit celle des collectivités territoriales. En l'espèce, ce grief était donc inopérant (paragr. 9) puisque la majorité conférée au département des Hauts-de-Seine ne permettait en rien à ce département de peser sur la mise en œuvre par les autres collectivités de leurs compétences. Elle lui permettait seulement d'avoir un pouvoir décisif dans l'exercice par l'établissement public de sa propre compétence.

Le Conseil constitutionnel a par conséquent écarté les griefs tirés de la méconnaissance des articles 34 et 72 de la Constitution et du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que 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.

Le Conseil constitutionnel est fréquemment amené à contrôler, sur le terrain du principe d'égalité devant la loi, des différences de traitement entre collectivités territoriales. En particulier, ce principe s'avère applicable entre collectivités territoriales appartenant à des catégories de collectivités différentes lorsque l'objet de la loi ne justifie pas qu'il existe des différences de traitement entre celles-ci : ainsi le fait que Paris, collectivité territoriale à statut particulier, soit le siège des pouvoirs publics ne justifie pas qu'elle soit traitée différemment des autres collectivités territoriales pour déterminer les dimanches durant lesquels les commerces peuvent ouvrir²⁸.

Cependant, la jurisprudence constitutionnelle reconnaît au législateur un large pouvoir d'appréciation pour traiter de manière distincte les différentes collectivités territoriales.

* Dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, le Conseil constitutionnel a jugé conforme au principe d'égalité la différence de traitement opérée entre les collectivités territoriales, pour l'exercice d'un droit d'opposition à toute prise de participation d'une société d'économie mixte (SEM) dans le capital d'une société commerciale, selon qu'elles disposaient ou non d'un siège au sein du conseil d'administration de cette SEM. Après avoir constaté que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas placés dans la même situation au regard du fonctionnement des sociétés d'économie mixte locales suivant qu'ils disposent directement ou non d'un siège au conseil d'administration de ces*

²⁸ Décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016, *Ville de Paris (Déroghations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris)*, paragr. 1 à 3 et 6 à 8.

sociétés », le Conseil constitutionnel a en effet estimé que « *dès lors en exigeant dans un but d'efficacité et de rapidité pour les prises de participation dans les sociétés commerciales un accord exprès des seuls collectivités et groupements détenant en propre un siège au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte locales, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité* »²⁹.

* Une différence de traitement entre collectivités peut également être fondée sur des considérations géographiques ou locales.

Dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, le Conseil a ainsi jugé conforme au principe d'égalité devant la loi la différence de traitement dans l'accès au statut de métropole établie par le législateur entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, pour lesquels la transformation en métropole était obligatoire, et les EPCI de plus de 400 000 habitants intégrant un chef-lieu de région ou exerçant certaines compétences, pour lesquels cette transformation était seulement facultative. Il a en effet considéré que cette différence de traitement était justifiée par l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur pour « *prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un rôle particulier en matière d'équilibre du territoire* »³⁰.

Dans sa décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016³¹, le Conseil a jugé conformes à la Constitution les règles différentes régissant la répartition du produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie applicables, d'une part, à la collectivité territoriale de Guyane et aux communes guyanaises et, d'autre part, aux communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion. En effet, alors que, pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, cette dotation globale ne profitait qu'à leurs communes, en Guyane, elle était répartie entre les communes et la collectivité territoriale de Guyane. Le Conseil a toutefois estimé que, « *En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de la Guyane et des charges spécifiques auxquelles la collectivité territoriale de Guyane doit faire face en raison des contraintes liées à*

²⁹ Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, cons. 54.

³⁰ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 78 et 79.

³¹ Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, *Association des maires de Guyane et autres (Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie)*, paragr. 15 et 16.

l'aménagement et au développement de ce territoire et à son contexte économique et social. Le législateur a ainsi établi une différence de traitement justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de déterminer les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté ».

Dans sa récente décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017³², le Conseil Constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'institution de deux enveloppes financières distinctes selon que des collectivités territoriales étaient ou non d'outre-mer :

« En instituant deux enveloppes distinctes à destination, d'une part, des collectivités de métropole et, d'autre part, des collectivités d'outre-mer, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de certaines d'entre elles et des charges spécifiques auxquelles elles doivent faire face en raison de leur contexte économique et social et du poids de leurs dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité. Cette différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général et est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de soutenir les collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté ».

2. – L'application à l'espèce

Le requérant invoquait une double rupture d'égalité.

En premier lieu, il soutenait que la majorité attribuée au département des Hauts-de-Seine au détriment des autres collectivités membres affectait le principe d'égalité sans que cela ne soit justifié par un motif d'intérêt général et sans que cela ait un rapport direct avec l'objet de la loi.

Sur ce premier point, le Conseil a relevé que le département n'était pas placé dans la même situation que les autres collectivités et leurs groupements et ce à un triple égard.

Tout d'abord, il a souligné que *« l'attribution au département des Hauts-de-Seine d'une majorité de droits de vote au sein du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense tient compte du fait que le périmètre des deux opérations d'intérêt national sur lesquelles s'exerce la compétence de cet*

³² Décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017, *Département de La Réunion (Fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée)*, paragr. 7.

établissement, qui recouvre le territoire de plusieurs des communes qui y sont représentées, est en totalité situé à l'intérieur de ce département » (paragr.12).

Ensuite, le Conseil a insisté sur le lien entre le caractère majoritaire de la représentation du département des Hauts-de-Seine et l'effort contributif que le législateur a entendu faire peser sur ce département. Il a exposé que *« la majoration des droits de vote éventuellement accordée aux représentants des collectivités territoriales et du groupement mentionnés au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme est fixée par la convention prévue à l'article L. 328-10 pour déterminer leur contribution aux dépenses de l'établissement public. Dans ce cadre, le département des Hauts-de-Seine ne peut conserver la majorité des droits de vote qu'à la condition de contribuer majoritairement aux dépenses de l'établissement public » (paragr. 13).* Puis, il a rappelé qu'*« en l'absence d'une telle convention ou de sa notification au ministre chargé de l'urbanisme, le département des Hauts-de-Seine conserve une majorité de droits de vote. Toutefois, il est alors soumis, en vertu du paragraphe II de l'article L. 328-10, à une contribution obligatoire aux dépenses de l'établissement public, déterminée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, dont le montant rend compte du rôle qui lui est conféré au sein de cet établissement public » (paragr. 14).*

Au regard de tous ces éléments, le Conseil constitutionnel a donc conclu que la différence de traitement était bien justifiée par une différence de situation (paragr. 15).

En second lieu, le requérant critiquait le sort particulier réservé à la commune de La Garenne-Colombes, dont le représentant n'assiste qu'aux réunions portant sur son territoire, en ne disposant alors, contrairement aux autres communes, que d'une voix consultative.

Sur ce second point, le Conseil a regardé si cette différence de traitement procédait d'une différence de situation. À cet égard, il a relevé que la commune de La Garenne-Colombes *« n'est pas tenue à la contribution aux dépenses de l'établissement public déterminée, pour les autres collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de la convention prévue à L. 328-10 » (paragr. 17).* Parallèlement, il a observé qu'*« en vertu du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8, la collectivité ou le groupement qui refuse de signer cette convention perd le bénéfice de sa voix délibérative et se trouve alors placé dans la même situation que la commune de La Garenne-Colombes » (paragr. 17).* Le dispositif créé par le législateur fait donc reposer, en principe, la différence de traitement entre la commune de La Garenne-

Colombes et les autres communes sur une différence de situation au regard de leurs obligations contributives, étant entendu que lorsqu'une commune ne contribue pas, elle se trouve en principe privée de sa voix délibérative et se trouve alors placée dans une situation identique à celle de la commune de La Garenne-Colombes.

Le mécanisme créé par le législateur est un mécanisme incitatif : il s'agit d'inciter les collectivités territoriales à contribuer aux charges de l'établissement public, soit en leur donnant la possibilité d'obtenir, en échange, une majoration de leurs droits de vote, soit en les exposant au risque d'être privées de voix délibératives. Toutefois, il incombait au législateur de prévoir également l'hypothèse où aucune collectivité n'accepterait de signer la convention et où cette dernière ne pourrait, par conséquent, pas être notifiée au ministre chargé de l'urbanisme. C'est précisément l'objet du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme, qui prévoit, dans cette hypothèse par nature exceptionnelle, que « *chaque collectivité territoriale ou groupement mentionné au premier alinéa du paragraphe I se voit attribuer une voix délibérative pour chacun de ses représentants* » (paragr. 17). Or, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, une telle attribution « *maintient dans une telle hypothèse la différence de traitement entre la commune de La Garenne-Colombes et certaines autres communes* ». Toutefois, le Conseil estime qu'elle est alors « *justifiée par la moindre emprise sur son territoire des opérations d'intérêt national en cause* » (même paragr.).

Par suite, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi en considérant que « *la différence de traitement instaurée entre la commune de La Garenne-Colombes et les collectivités ou leurs groupements mentionnés au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme est justifiée par une différence de situation. Cette différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi* » (paragr. 18).

Après avoir constaté que les dispositions ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme et les mots « *avec voix consultative* » figurant au quatrième alinéa du même paragraphe.