

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Observations du Gouvernement sur la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOR : CSCL1401354X

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés d'un recours dirigé contre la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I. – Sur l'article 12

A. – L'article 12 de la loi déferée crée l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris.

Les députés requérants estiment que cet article a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière. Ils estiment que le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution en ne précisant pas dans la loi les conditions du transfert et d'exercice des compétences entre la métropole du Grand Paris, l'Etat et les communes et en autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions concernant la métropole. Ils estiment également que cet article méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de subsidiarité prévu au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

B. – Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

1. Sur la procédure d'adoption.

Le Conseil constitutionnel juge que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'Etat, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation sont inopérants à l'encontre d'articles introduits par amendement (décision n° 2010-618 DC, cons. 8).

En l'espèce, le projet de loi soumis au Sénat comportait déjà un article 12 relatif à la métropole de Paris. Après la suppression de cet article par le Sénat, il a été réintroduit en première lecture par l'Assemblée nationale sur amendement du Gouvernement. Cet amendement, s'il modifiait pour partie le dispositif initialement envisagé par le Gouvernement, présentait un lien direct avec le projet de loi déposé au Sénat.

Dans ces conditions, les griefs relatifs à l'irrégularité de la procédure d'adoption de cet article ne pourront qu'être écartés comme inopérants.

2. Sur l'incompétence négative.

a) En vertu des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer l'étendue des compétences dont les collectivités territoriales sont attributaires.

Ces dispositions n'imposent pas que le législateur définisse l'étendue ou les conditions d'exercice des compétences qui peuvent être déléguées à une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par l'Etat ou par une collectivité territoriale, cette délégation n'entraînant pas le transfert de ces compétences.

En tout état de cause, il convient de relever que l'exercice des compétences ainsi déléguées fait l'objet d'un encadrement par la loi.

Les conventions qui régiront des délégations de compétence entre l'Etat et la métropole du Grand Paris en matière de logement et d'habitat énumérées par la loi seront conclues pour une durée de six ans renouvelable et pourront être dénoncées au terme d'un délai de trois ans si les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention.

De la même manière, les conventions qui seront conclues entre la métropole du Grand Paris et les communes qui souhaitent lui déléguer des compétences autres que celles prévues par la loi fixeront la durée de ces délégations et définiront les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante.

Ainsi, le législateur n'a pas méconnu les dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution en prévoyant que des compétences pourront être déléguées par l'Etat ou par les communes à la métropole du Grand Paris par voie de convention.

Ces dispositions n'interdisent pas plus au législateur de prévoir que certaines des compétences confiées par la loi à la métropole du Grand Paris puissent être restituées aux communes qui en sont membres dans un délai de deux ans suivant la création de la métropole.

Il convient, à cet égard, de relever que, contrairement aux inquiétudes des députés auteurs du recours, après cette période transitoire, si la métropole du Grand Paris décide de faire application de la faculté ainsi ouverte

par la loi, ces compétences seront restituées à toutes les communes qui composent la métropole. A l'inverse, si elle décide de conserver ces compétences, elles seront retirées à toutes les communes composant la métropole. Les dispositions contestées ne sauraient donc porter atteinte au principe d'égalité.

Le législateur a également prévu avec suffisamment de précision les domaines dans lesquels des compétences complémentaires étaient susceptibles d'être transférées à la métropole du Grand Paris par l'Etat pour prévoir la mise en œuvre du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Ces compétences dérogatoires pourront concerner la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté et la délivrance d'autorisations d'urbanisme à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national qui relèvent de la compétence de l'Etat.

b) Les députés auteurs du recours estiment également que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures propres à préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole du Grand Paris ainsi qu'à préciser et compléter les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole. Ils estiment que la métropole du Grand Paris constitue une catégorie particulière d'établissement public dont les règles constitutives devraient être fixées par la loi.

L'article 38 de la Constitution permet au Parlement d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures dans toute matière relevant de la loi en dehors des domaines réservés par la Constitution aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le grief ne pourra donc qu'être écarté.

En tout état de cause, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la métropole du Grand Paris ne peut être regardée comme constituant à elle seule une nouvelle catégorie d'établissements publics. Comme l'a prévu le législateur, la métropole du Grand Paris constitue un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et se rattache au régime juridique des métropoles.

Dans ces conditions, l'article 12 de la loi déferée ne saurait être regardé comme entaché d'incompétence négative.

3. Sur la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales.

a) Sur l'intégration des communes dans la métropole du Grand Paris.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font pas 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 (décision n° 2013-303 QPC et n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, cons. 10). Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le législateur pouvait, dans un but d'intérêt général « d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter des limitations à la libre administration des collectivités territoriales en prévoyant l'intégration de communes dans un établissement public de coopération intercommunale (décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, cons. 10) et en prévoyant la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (décision n° 2013-315 QPC, cons. 10).

Le législateur a souhaité créer un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant obligatoirement la commune de Paris et les communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Cette métropole du Grand Paris est constituée dans un but d'intérêt général de développement de l'intercommunalité dans l'agglomération parisienne afin d'assurer l'amélioration du cadre de vie, la réduction des inégalités entre les territoires et le développement d'un modèle urbain, social et économique permettant une attractivité renforcée favorable à l'ensemble du territoire national.

Cette action est nécessaire compte tenu d'une évolution démographique, économique et urbaine autour de Paris renforçant les déséquilibres entre les communes et empêchant de proposer une offre de logements adaptée, la réalisation de grands projets d'équipements et de services publics d'intérêt commun ainsi que la préservation de la cohérence de cette agglomération.

Il est également dicté par les difficultés rencontrées par le développement de l'intercommunalité au sein de l'agglomération parisienne. Aucun des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne n'a adopté un schéma départemental de coopération intercommunale prévu par la loi du 16 décembre 2010. Seules trois opérations de regroupement intercommunal portant sur six communes ont été engagées à la suite de cette loi. Au 1^{er} janvier 2014, 41 communes sur les 123 communes que comptent ces départements n'appartiennent à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, aucun mécanisme satisfaisant d'association n'a pu être trouvé pour conduire des politiques publiques cohérentes dans des domaines majeurs comme celui du logement entre les communes de l'agglomération et la commune de Paris, compte tenu de la taille et des caractéristiques institutionnelles de cette dernière.

Le regroupement de la commune de Paris et de l'ensemble des communes de la petite couronne dans un établissement intercommunal exerçant des compétences structurantes en matière d'aménagement, de logement, de développement économique, social et culturel et d'environnement est de nature à pallier les faiblesses de nombreuses communes. Il est également de nature à assurer un meilleur développement de l'agglomération parisienne, première région économique de France.

Ce motif d'intérêt général est de nature à justifier la limitation ainsi apportée à la libre administration de ces collectivités territoriales.

b) Sur les compétences dévolues à la métropole du Grand Paris.

Le législateur a confié des compétences à la métropole du Grand Paris en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale d'habitat, de politique de la ville, de développement et d'aménagement économique, social et culturel et de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

Les compétences ainsi dévolues à la métropole du Grand Paris sont équivalentes, voire légèrement moindres, compte tenu de la spécificité de l'agglomération parisienne, que les compétences exercées par d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, comme les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines ou les métropoles de droit commun.

Dans ces conditions, le grief tiré de ce que le législateur aurait porté une atteinte excessive au principe de libre administration des collectivités territoriales en retenant des compétences trop larges ne pourra qu'être écarté.

4. Sur la méconnaissance du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Le Conseil constitutionnel estime qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste que, eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale (décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, cons. 12). Il a également jugé que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution (décision n° 2013-304 QPC, cons. 7).

Le Gouvernement estime que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 72 ne trouvent à s'appliquer, en tout état de cause, qu'aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elles ne sauraient être utilement invoquées à l'encontre d'une loi organisant la répartition des compétences entre collectivités territoriales. *A fortiori*, elles ne sauraient être opposées à une loi organisant les conditions dans lesquelles les communes exercent en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements intercommunaux.

L'article 12 de la loi déferée est donc conforme à la Constitution.

II. – Sur les articles 22 et 24

A. – Ces articles clarifient les relations entre l'Etablissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) et l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD).

Les députés auteurs du recours considèrent que l'étude d'impact jointe au projet de loi est insuffisamment précise sur ces articles. Ils estiment que les dispositions contestées méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales, le principe de compensation financière des transferts de compétences et le droit de propriété des personnes publiques et qu'elles portent atteinte à la liberté contractuelle.

B. – Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

1. Il convient, à titre liminaire, pour préciser la portée des dispositions des articles contestés, d'exposer le cadre juridique qui s'applique aux relations entre les deux établissements publics.

L'aménagement du quartier d'affaires de la Défense est confié à l'EPADESA, établissement public d'aménagement de l'Etat à caractère industriel et commercial.

La loi du 27 février 2007 a créé un établissement public local à caractère industriel et commercial dénommé « Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD) ».

L'objectif de la création d'un second établissement était d'assurer que les collectivités territoriales, qui bénéficient des recettes fiscales générées par les activités implantées sur le site de la Défense, assument les charges d'exploitation des équipements publics alors que cette charge pesait précédemment sur l'établissement public d'aménagement, compromettant ainsi sa mission d'aménageur.

En application de l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme, cet établissement est habilité à gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général situés dans le périmètre du quartier de la Défense qui lui appartiennent ou appartiennent à l'EPADESA.

L'article L. 328-3 du code de l'urbanisme prévoit que ces biens peuvent être mis à disposition ou transférés en pleine propriété à l'EPGD pour l'exercice de ces missions par l'EPADESA. Ces transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu à aucun versement ou honoraire ni à aucune indemnité ou perception de droit ou taxe. Ils sont constatés par procès-verbal. Cet article prévoit que l'établissement public est soumis aux obligations définies à l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales (lequel ne permet pas la modification de l'affectation des biens ni, *a fortiori*, leur cession) en ce qui concerne les biens placés sous sa responsabilité mais aussi en ce qui concerne les biens qui lui sont transférés en pleine propriété ou mis à sa disposition, comme l'a d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel (décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, cons. 14).

L'article L. 328-4 du code de l'urbanisme prévoit que les ouvrages appartenant ou mis à la disposition de l'EPGD peuvent être mis à disposition de l'EPADESA pour l'exercice de la mission de ce dernier.

Un procès-verbal de transfert des biens en pleine propriété a été conclu entre les deux établissements publics le 31 décembre 2008. Mais ce procès-verbal a donné lieu à des difficultés juridiques conduisant à la multiplication de contentieux entre l'Etat et l'EPGD.

L'EPGD a, en effet, estimé que le transfert de propriété issu du procès-verbal du 31 décembre 2008 lui permettait de céder une partie des biens transférés par l'ÉPADESA. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, par des décisions des 8 et 22 janvier 2013, a annulé ces décisions en estimant que ces cessions relevaient de la compétence d'aménagement de l'ÉPADESA.

Cette situation a également donné lieu à une insertion au rapport annuel pour 2013 de la Cour des comptes qui a constaté que la légalité de certaines dispositions du procès-verbal, et notamment le principe d'une garantie trentenaire accordée à l'EPGD par l'ÉPADESA sur les ouvrages transférés, était contestée.

Ces incertitudes juridiques sont de nature à entraver le développement du quartier d'affaires de la Défense, qui présente un caractère d'intérêt national, comme le précise l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, ce quartier étant le premier quartier d'affaires européen. Le législateur a donc entendu clarifier les compétences attribuées à chacun des établissements publics ainsi que le régime des biens concernés.

2. Sur l'insuffisance de l'étude d'impact.

Le Gouvernement souhaite d'abord relever que le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution donne pouvoir à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de constater que les règles fixées par la loi organique prévue au troisième alinéa du même article sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel, qui statue dans un délai de huit jours.

En l'espèce, la Conférence des présidents du Sénat n'a pas jugé utile de mettre en œuvre la procédure prévue au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et à l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009.

Le caractère suffisant de l'étude d'impact ne saurait donc être utilement contesté dans le cadre du recours contre la loi déferée.

En tout état de cause, l'étude d'impact jointe au projet de loi expose de manière précise et objective la situation d'incertitude juridique pesant sur les deux établissements publics et sur les biens transférés, les objectifs poursuivis par le législateur et les options examinées. Elle n'avait pas à prendre position sur la portée des actes conclus entre les deux établissements publics, compte tenu notamment des incertitudes pesant sur leur validité juridique au regard de la loi du 27 février 2007.

3. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le législateur a entendu explicitement prévoir que les biens dévolus par l'ÉPADESA à l'EPGD le seraient sous le régime de la mise à disposition.

Les dispositions de la loi du 2 avril 2007 empêchaient déjà l'aliénation de ces biens par l'EPGD compte tenu des dispositions des articles L. 328-4 du code de l'urbanisme et L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales et de la mission d'aménagement confiée à l'ÉPADESA. La possibilité pour l'EPGD de confier un titre d'occupation constitutif de droits réels sur ces biens pour une durée très longue était également de nature à méconnaître ces dispositions.

En prévoyant que les biens transférés par l'ÉPADESA à l'EPGD ne peuvent l'être que sous le régime de la mise à disposition, le législateur s'est borné à mettre en cohérence le régime juridique de ces biens avec les missions confiées aux deux établissements publics.

Le législateur a également précisé les contraintes portant sur les biens ainsi mis à disposition pour éviter toute ambiguïté en indiquant que l'EPGD ne pourrait ni changer l'affectation de ces biens, ni les aliéner, ni délivrer un titre d'occupation constitutif de droits réels sur ces biens de plus de cinq ans sans accord de l'ÉPADESA.

Ce faisant, le législateur n'a pas porté atteinte à l'exercice des missions de l'EPGD.

Il a précisément prévu que les ouvrages seraient mis à disposition de l'EPGD pour l'exercice de sa mission.

De la même manière, les règles portant sur la délivrance des titres d'occupation constitutifs de droits réels n'empêcheront pas l'EPGD de mener sa mission de gestion du site. La durée de cinq années en deçà de laquelle aucun accord de l'ÉPADESA n'est nécessaire correspond à une durée de retour d'investissement classique pour des entreprises commerciales susceptibles d'occuper des espaces et locaux du site de la Défense. Au-delà de cinq années, l'accord de l'ÉPADESA permettra de s'assurer de la compatibilité des droits ainsi délivrés avec d'éventuels projets d'aménagement qui nécessiteraient l'aliénation du bien.

Les articles contestés ne portent donc pas atteinte aux compétences dévolues à l'EPGD. Ils ne sont donc pas susceptibles de porter atteinte, en tout état de cause, à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres de l'EPGD.

4. Sur le principe de compensation financière des transferts de compétences.

Le législateur a entendu préciser dans la loi que la mission de gestion confiée à l'EPGD comprenait l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général qui lui sont confiés.

Ce faisant, le législateur s'est contenté de préciser les dispositions de la loi du 5 avril 2007 pour lever toute ambiguïté.

L'EPGD est soumis, comme il a été indiqué, aux obligations de 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. A ce titre, il doit assumer l'ensemble des obligations du propriétaire.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, la loi du 5 avril 2007 a ainsi défini les charges de l'établissement, à savoir les dépenses afférentes à l'entretien et à la gestion des équipements qui devaient lui être transférés en pleine propriété ou être mis à sa disposition par l'établissement public d'aménagement

(décision n° 2007-548 du 22 février 2007, cons. 13). Tel était, il convient de le rappeler l'objectif du législateur qui souhaitait que les collectivités territoriales qui bénéficient des recettes fiscales générées par les activités implantées sur le site de la défense assument les charges d'exploitation des équipements publics de ce site.

La loi déferée ne fait que préciser ce point en indiquant que l'EPGD doit assurer l'exploitation, l'entretien et la maintenance des biens mis à sa disposition.

Le grief tiré de ce que la loi ferait porter une charge nouvelle sur les collectivités territoriales membres de l'EPGD ne peut donc qu'être écarté.

5. Sur l'atteinte au droit de propriété des personnes publiques.

Le Conseil constitutionnel estime que le droit de propriété des personnes publiques ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques (décision n° 2010-618 DC, cons. 44). Il estime également que le droit de propriété de personnes publiques ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens du domaine privé entre personnes publiques (décision n° 2011-118 DC, cons. 5).

Le législateur a souhaité revenir sur le transfert de propriété des biens de l'EPADESA à l'EPGD pour répondre à l'insécurité juridique préjudiciable aux deux établissements publics et au quartier d'affaires. Il a ainsi eu pour objectif de contribuer à la modernisation et au développement de la Défense, qui constitue une opération d'intérêt national, en application de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, et contribue à l'attractivité et à la compétitivité de l'économie nationale. Au vu de ce motif d'intérêt général, il a pu prévoir un transfert de propriété entre les deux établissements publics à titre gratuit.

On relèvera d'ailleurs que le législateur avait retenu le même principe pour le transfert de propriété réalisé par la loi du 2 avril 2007.

6. Sur l'atteinte à la liberté contractuelle.

Les députés auteurs du recours estiment que les dispositions de l'article 24 qui prévoient que le procès-verbal du 31 décembre 2008 est privé d'effets à compter de la date de publication de la présente loi portent atteinte à la liberté contractuelle.

Il convient de relever que le procès-verbal du 31 décembre 2008 ne peut être regardé comme présentant un caractère contractuel. Ce procès-verbal, prévu par l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme, ne pouvait avoir juridiquement pour effet que de constater les transferts de bien effectués entre l'EPADESA et l'EPGD. Il paraît donc difficile de le regarder comme un contrat entre deux personnes publiques sans méconnaître la portée de la loi du 2 avril 2007. Le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu la liberté contractuelle est donc inopérant.

En tout état de cause, il convient de relever que le législateur a prévu que ce procès-verbal ne sera privé d'effets qu'à compter de la date de publication de la loi. Les décisions déjà prises sur le fondement de ce procès-verbal ne seront donc pas remises en cause. Le législateur a notamment prévu que l'EPGD restera lié par les contrats qu'il a conclus ou qui lui ont été transférés en qualité de gestionnaire pour éviter toute remise en cause de la situation des tiers.

De plus, comme il a été exposé, la nécessité de clarifier le régime juridique des biens transférés pour assurer la sécurité juridique des deux établissements publics et permettre la gestion et l'aménagement du quartier d'affaires justifie de remettre en cause le régime de transfert de propriété et ainsi de priver d'effet le procès-verbal du 31 décembre 2008.

Les articles 22 et 24 de la loi déferée sont donc conformes à la Constitution.

III. – Sur les articles 26, 33 et 37

A. – L'article 26 de la loi déferée crée une nouvelle collectivité à statut particulier dénommée « métropole de Lyon ». L'article 33 prévoit que les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon élus en mars 2014 exercent le mandat de conseiller métropolitain jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole. L'article 37 prévoit, de la même manière, que le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon exercent, respectivement, les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole jusqu'à ce renouvellement.

Les députés auteurs du recours considèrent que la création de la métropole de Lyon devait être soumise à la consultation des électeurs. Ils considèrent que le législateur a méconnu le principe d'égalité en ne prévoyant pas d'incompatibilité entre la fonction de président du conseil de la métropole et celle de maire. Ils estiment que le mode de désignation des conseillers métropolitains entre 2015 et 2020 méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ils estiment que les modalités de désignation de l'exécutif de la métropole de Lyon entre 2015 et 2020 méconnaissent le principe de parité.

B. – Ces griefs ne sont pas fondés.

1. Il est important de souligner, à titre liminaire, le caractère emblématique de la constitution de la métropole de Lyon dans la dynamique poursuivie pour approfondir et adapter l'organisation territoriale aux enjeux des territoires.

Ce projet est emblématique car il s'appuie sur une initiative locale portée par le département du Rhône et par la communauté urbaine de Lyon pour modifier l'organisation territoriale sur ces deux territoires. La loi vient ainsi consacrer une dynamique d'évolution profonde portée par les acteurs de terrain qui permettra, sur un territoire, de procéder à la fusion entre une communauté urbaine et un département.

Cette initiative n'a pu réussir qu'en s'appuyant sur un large consensus des maires représentés au sein de la communauté urbaine de Lyon et sur une démarche progressive permettant une transition réussie pour assurer cette fusion.

Le Gouvernement et le législateur ont souhaité soutenir cette démarche en tenant compte des spécificités de cette évolution institutionnelle qui transforme une communauté urbaine pour créer une nouvelle collectivité territoriale. La loi prévoit ainsi différentes phases pour assurer le succès de cette transition. Cette évolution progressive doit permettre la réussite de cette réforme après l'échec d'autres projets innovants, comme le projet de fusion des départements et de la région d'Alsace.

Une transition réussie permettra à cette réforme de servir d'exemple pour susciter la constitution d'autres métropoles aux compétences élargies qui permettront d'adapter l'organisation territoriale au fait métropolitain dans un souci de compétitivité des territoires.

2. Sur la consultation des électeurs sur la création de la métropole du Grand Lyon.

L'article 72-1 de la Constitution fait de la consultation des électeurs une faculté et non une obligation.

Si la loi impose une telle formalité avant la fusion de départements (L. 3114-1 CGCT), celle de départements avec la région qu'ils composent (L. 4124-1 CGCT) ou de plusieurs régions (L. 4123-1 CGCT), le principe d'égalité ne peut être ici valablement invoqué, puisque la métropole de Lyon constitue une collectivité territoriale *sui generis*, constituée en application des dispositions de l'article 72 de la Constitution.

La création de la métropole de Lyon résulte en outre, comme il a été indiqué, d'une démarche consensuelle entreprise par les acteurs locaux de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône.

Dans ces conditions, on ne saurait faire grief au législateur de ne pas avoir prévu une consultation des électeurs inscrits dans ces collectivités.

3. Sur le cumul des fonctions de président du conseil de la métropole et de maire.

L'article L. 3631-8 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi déferée, ne prévoit pas que les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon sont incompatibles avec l'exercice du mandat de maire. Il se distingue ainsi des règles prévues par l'article L. 3112-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que les fonctions de président de conseil général sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de maire.

Les députés auteurs du recours estiment, en conséquence, que la loi déferée méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage.

Ce grief, qui méconnaît les spécificités de la métropole de Lyon, n'est pas fondé.

En premier lieu, la métropole de Lyon constitue une collectivité à statut particulier en application de l'article 72.

Or, le législateur a prévu des régimes spécifiques d'incompatibilité pour des présidents des exécutifs de collectivités territoriales ayant des statuts particuliers, certains de ces régimes figurant dans des lois organiques déclarées conformes à la Constitution.

Ainsi, sont compatibles avec les fonctions de maire les mandats de président du conseil territorial de Saint-Barthélemy (article LO 6222-3 du code général des collectivités territoriales), de président du conseil territorial de Saint-Martin (article LO 6322-3 du code général des collectivités territoriales) ou de président de la Polynésie française (articles 75 et 111 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

De même, le territoire de la ville de Paris recouvre la commune de Paris et le département de Paris. Les compétences de ces deux collectivités sont exercées par le conseil de Paris. Le maire de Paris exerce ainsi les attributions d'un maire et d'un président de conseil général.

La loi a donc déjà autorisé le cumul de ces deux fonctions exécutives sur le territoire d'une agglomération dense dans le cadre d'une collectivité à statut particulier fixé par l'article 72 de la Constitution.

En deuxième lieu, la métropole de Lyon exercera des fonctions actuellement dévolues à la communauté urbaine de Lyon sur le même territoire.

La loi permet le cumul des fonctions de maire et celles de président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle le permet en particulier pour les métropoles de droit commun, qui peuvent disposer de transferts de compétences des départements dans de nombreux domaines (action sociale, fonds solidarité logement, mise en œuvre des programmes d'insertion, aides aux jeunes, prévention spécialisée, gestion des routes départementales, développement économique et de zones d'activités, personnes âgées, construction et fonctionnement des collèges, tourisme).

Dès lors que la métropole de Lyon succédera à la communauté urbaine et exercera les compétences de cette dernière, complétées notamment par les compétences précédemment exercées par le département du Rhône sur le même territoire, le passage de la communauté urbaine à la métropole ne saurait avoir pour conséquence nécessaire et automatique l'application du régime d'incompatibilité prévu spécifiquement pour les présidents de conseils généraux.

En troisième lieu, compte tenu de l'évolution institutionnelle qui consiste dans la transformation de la communauté urbaine en une collectivité territoriale à statut particulier et dans l'attribution de compétences actuellement exercées par les communes, la métropole possède un lien étroit avec les communes qui la composent. Il est donc rationnel que le président du conseil de la métropole puisse conserver un mandat de maire.

A la différence des départements qui ont, pour la plupart, des territoires étendus qui ne permettent pas d'identifier un lien particulier entre l'ensemble des communes du département et le conseil général, la métropole de Lyon se situe sur une zone géographique resserrée au sein de laquelle il existe une grande proximité, une convergence d'intérêts, et d'évidentes synergies entre les communes et la métropole.

Bien que la métropole de Lyon se distingue de la ville de Paris dans la mesure où il n'y a, pour cette dernière, qu'une seule commune dans le département, elle s'en rapproche en raison de l'intensité des liens tissés entre la métropole et les communes qui étaient jusqu'ici regroupées au sein de la communauté urbaine de Lyon.

Les liens qui existent dans les faits, et compte tenu de l'histoire de la communauté urbaine de Lyon, entre les communes et la métropole de Lyon caractérisent une situation objectivement différente de celle qu'on peut observer dans la généralité des départements. Nulle part en France, il n'existe actuellement de collectivité territoriale reposant sur la dynamique du transfert de compétences que traduit la mise en place de la métropole de Lyon.

Le législateur n'a donc pas méconnu le principe d'égalité en prenant en compte les différences existantes entre les départements et la métropole de Lyon pour autoriser le président de cette dernière à cumuler ses fonctions avec celles d'un maire.

Le législateur a enfin pu prendre en considération l'intérêt général qu'il y avait à garantir la transition réussie de la communauté urbaine vers la métropole de Lyon en permettant à un maire d'une des communes composant la métropole de devenir président de son conseil.

Cette possibilité, qui s'inscrit dans la démarche progressive entamée par les acteurs locaux pour constituer cette nouvelle collectivité territoriale, apparaît en effet comme le meilleur moyen d'assurer la réussite de cette réforme afin de lui permettre de susciter d'autres évolutions de l'organisation territoriale autour d'une simplification des structures administratives dans le cadre de la modernisation de l'action publique entreprise par le Gouvernement.

4. Sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains durant la phase transitoire entre 2015 et 2020.

L'article 33 de la loi déférée prévoit que jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exerceront le mandat de conseiller métropolitain.

Les députés requérants estiment qu'en prévoyant un tel dispositif transitoire, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 72 de la Constitution selon lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus.

a) L'article 72 de la Constitution impose que les collectivités soient administrées par des conseils élus. Mais il n'impose pas que les membres de ces conseils aient été spécialement élus au titre de la collectivité qui se met en place.

Comme l'a déjà jugé le Conseil constitutionnel à propos de l'élection des conseillers territoriaux, l'article 72 « n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales » (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 23). Cette solution peut être rapprochée de la présente loi, qui prévoit qu'un même scrutin aura pour objet de désigner des élus qui siégeront successivement au sein de deux assemblées territoriales, dans des conditions garantissant que les électeurs seront dûment informés, avant le vote, du double objet de l'élection compte tenu de l'évolution institutionnelle prévue à brève échéance après le scrutin, neuf mois plus tard.

Dans le cas particulier de la mise en place d'une nouvelle collectivité, le législateur peut prévoir qu'elle sera administrée par une assemblée composée, à titre transitoire, par des personnes qui ont été élues au titre de la collectivité ou de l'établissement auquel la nouvelle collectivité succède.

Le législateur a déjà prévu ce type de dispositif pour la création de nouvelles collectivités territoriales. Ainsi, lors de la création du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2007, le mandat des conseillers généraux de la collectivité territoriale élus en mars 2006 a été prolongé jusqu'en mars 2012. De la même manière, lors de la transformation du statut de Mayotte en mars 2011, le mandat des conseillers élus en mars 2008 s'est poursuivi.

Il importe que l'assemblée délibérante de la nouvelle collectivité soit composée de personnes élues au suffrage universel. Mais le fait qu'elles aient été élues au titre de la structure précédente ne saurait être regardé comme contraire à l'article 72 de la Constitution. *A fortiori* si les électeurs se sont prononcés en connaissance de cause et si la transition était prévue dès l'élection des personnes qui seront les futurs membres de l'assemblée de la nouvelle collectivité.

Ce mode de désignation permet d'assurer la mise en place de la nouvelle collectivité dans de bonnes conditions et de garantir la continuité du service lorsque la nouvelle collectivité succède à une structure préexistante dont elle reprend tout ou partie des missions.

Dès lors que les membres de l'assemblée délibérante de la nouvelle collectivité ont été élus au suffrage universel, rien ne s'oppose à ce qu'ils aillent au terme du mandat pour lequel ils ont été élus avant que soit organisée une nouvelle élection, qui sera spécialement organisée au titre de la nouvelle collectivité.

Il convient de rappeler à cet égard que l'ensemble des délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon seront élus au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux. En effet, toutes les communes composant la métropole ont une population supérieure à 1 000 habitants, seuil qui impose l'élection au suffrage universel des délégués communautaires, conformément aux dispositions de l'article L. 273-6 du code électoral. La métropole sera donc administrée entre 2015 et 2020 par un conseil élu au suffrage universel direct.

b) Le législateur a souhaité qu'il soit procédé à l'élection des futurs conseillers métropolitains de manière anticipée, au même moment que les élections municipales, pour permettre à la réforme envisagée de se réaliser dans les meilleures conditions.

En premier lieu, l'organisation d'élections concomitantes permettra d'assurer une information complète des électeurs sur la portée exacte de leur vote. En effet, une partie des compétences exercées par les communes seront exercées, à compter du 1^{er} janvier 2015, par la métropole de Lyon. L'organisation au même moment des deux scrutins est donc de nature à renforcer la compréhension des électeurs sur les enjeux des élections. Elle assurera ainsi le respect du principe constitutionnel de sincérité et de clarté du scrutin.

Le Gouvernement a été d'ailleurs spécifiquement alerté sur ce point par le Conseil d'Etat qui a estimé que l'élection, en mars 2014, des futurs conseillers métropolitains devra être accompagnée d'une information suffisante des électeurs quant à la portée de leur vote pour que ces dispositions transitoires assurent le respect des principes de sincérité et de clarté du scrutin. L'Etat organisera ainsi une campagne d'information spécifique en direction des électeurs de la métropole pour bien les informer sur les modifications apportées par la loi par la mise en place d'un site internet dédié et par une information institutionnelle dans la presse quotidienne régionale.

En deuxième lieu, en l'absence d'un tel dispositif transitoire, il aurait fallu procéder à une nouvelle élection spécifique pour les nouveaux conseillers municipaux avant la fin de l'année 2014 pour permettre la constitution de la nouvelle collectivité au 1^{er} janvier 2015.

Cette nouvelle échéance électorale, après les scrutins municipaux et européens, risquerait de provoquer une très forte abstention.

Les habitants comprendraient mal en effet qu'ils soient appelés en mars pour désigner des élus pour une période de neuf mois, alors même que pour la première fois les élus à la communauté urbaine, à laquelle succédera la métropole, se fera au suffrage universel direct grâce au mécanisme du fléchage. L'organisation d'élections devant intervenir avant le 1^{er} janvier 2015, date de création de la nouvelle métropole de Lyon, risquerait donc de se traduire par une importante abstention, compte tenu du calendrier électoral : élections municipales et communautaires en mars 2014, élections métropolitaines en novembre-décembre 2014, élections départementales et régionales en mars 2015. Ainsi, le corps électoral correspondant au territoire de l'actuelle communauté urbaine de Lyon serait appelé aux urnes près de trois fois en un an (sans même compter les élections européennes de mai 2014).

Or, l'objectif de favoriser la participation électorale est un motif d'intérêt général que le législateur peut prendre en compte (décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, cons. 62). La prise en compte de cet objectif apparaît d'autant plus nécessaire en l'espèce qu'une forte abstention porterait atteinte à la légitimité même de cette nouvelle collectivité territoriale et pourrait fragiliser la dynamique sur laquelle est fondée la réforme.

En troisième lieu, la mise en place de la nouvelle collectivité territoriale représente une opération particulièrement complexe. La métropole exercera en effet des compétences actuellement dévolues au conseil général du Rhône, à la communauté urbaine de Lyon et aux communes.

Sur l'année 2014, il sera nécessaire d'évaluer le transfert des ressources et des charges entre le département du Rhône et la métropole de Lyon, de répartir les personnels affectés à la métropole de Lyon et au nouveau département, d'organiser les contours des organismes interdépartementaux qui resteront communs, de prévoir la future structuration des services, de réfléchir à la territorialisation des politiques publiques dans un dialogue avec les communes.

Une telle complexité des tâches, nécessitant l'engagement des élus communautaires et des maires, est peu compatible avec l'organisation d'une nouvelle élection en novembre ou décembre 2014.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mise en place d'un système transitoire permettant aux délégués communautaires élus en mars 2014 de constituer le premier conseil de la métropole apparaît nécessaire pour assurer la réussite de la mise en place de cette nouvelle collectivité territoriale.

5. Sur les modalités de désignation de l'exécutif de la métropole durant la phase transitoire de 2015 à 2020.

L'article 37 de la loi déferée prévoit que le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon exercent les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Ces dispositions répondent aux mêmes considérations.

La continuité dans les fonctions du président et des vice-présidents est justifiée par le souci d'assurer, à titre strictement transitoire, la mise en place de la collectivité dans des conditions satisfaisantes et sans risque de rupture dans la conduite du projet à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette disposition est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général tenant aux conditions de mise en place de la nouvelle collectivité.

6. Sur la parité.

Il convient de rappeler que l'article 1^{er} de la Constitution, qui dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », n'a ni pour objet, ni pour effet de priver le législateur de la faculté qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de fixer le régime électoral des assemblées locales (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 34).

La parité sera bien prise en compte dans le processus électoral des conseillers communautaires. Les listes des candidats dans chaque commune devront, en effet, être composées alternativement de candidats de sexe opposé.

En outre, la situation critiquée n'est que transitoire dans la mesure où l'article 39 impose, pour la définition du régime électoral applicable à l'élection des conseillers métropolitains en 2020, l'application du principe de parité femmes-hommes (renvoi aux articles L. 260 et L. 262 du code électoral) et que, pour 2020, le nouvel

article L. 3631-5 du CGCT, introduit par l'article 26 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, prévoit d'ores et déjà que l'exécutif de la métropole de Lyon devra respecter le principe de parité femmes-hommes,

Il s'ensuit qu'à l'instar de toute collectivité territoriale et dès lors que la composition de son assemblée délibérante sera paritaire à l'issue de la période transitoire 2015-2020, l'exécutif de la métropole de Lyon respectera strictement cette règle.

Pour l'ensemble de ces raisons, les griefs articulés contre les dispositions relatives à la création de la métropole de Lyon devront être écartés.

IV. – Sur l'article 43

A. – L'article 43 de la loi déferée modifie le régime juridique des métropoles.

Les députés auteurs du recours estiment que cet article méconnaît le principe d'égalité devant la loi en prévoyant une transformation automatique en métropole des établissements publics à coopération intercommunale à fiscalité propre des établissements qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans le cas où ils se situent dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants alors que, dans les autres cas, cette transformation est subordonnée à un accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

B. – Ce grief ne pourra qu'être écarté.

Le principe d'égalité ne s'oppose pas 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 législateur a souhaité s'appuyer sur un critère objectif pour définir les très grandes agglomérations françaises qui doivent bénéficier des outils juridiques créés par la loi pour répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux qu'elles connaissent.

Le critère de la taille de l'aire urbaine dans lequel se situe l'agglomération est un critère retenu par l'INSEE pour définir géographiquement ces très grandes agglomérations. Il permet ainsi de caractériser un développement urbain important qui doit se traduire par la création d'une métropole au regard de l'objectif poursuivi par le législateur de renforcer la coopération intercommunale et de l'adapter aux enjeux de ces territoires.

Le législateur a néanmoins prévu que les établissements publics de coopération intercommunale de taille équivalente mais ne s'insérant pas dans des ensembles urbains aussi importants pourraient, s'ils le souhaitent, bénéficier des mêmes outils juridiques en vue d'accompagner leur développement.

Compte tenu de la différence objective de situation existant entre ces agglomérations, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité.

*
* *

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans la saisine ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déferée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.