

## Commentaire

### Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014

*Commune de Salbris*

*(Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 avril 2014 par le Conseil d'État (décision n° 375278 du 11 avril 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Salbris relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans sa décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Michel Charasse a estimé devoir s'abstenir de siéger.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A.– Historique et contexte des dispositions contestées**

L'article L. 5211-6-1 du CGCT est issu de l'article 9 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Il prévoit de nouvelles règles de détermination du nombre et de la répartition des délégués de communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, notamment les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

Les communautés de communes ont été créées par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. L'article L. 167-2 du code des communes disposait : « *Les membres du conseil de la communauté de communes sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.* »

« *La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.*

« *Le nombre et le mode de répartition des sièges sont fixés par décision des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des trois quarts de la population totale, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.*

« *La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires ».*

La recodification de ces dispositions à l'article L. 5214-7 du CGCT par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales n'a pas modifié ces règles de fixation de la répartition des sièges au sein des communautés de communes à la majorité qualifiée, « *en fonction de la population* » et avec l'obligation de respecter certaines exigences (au moins un siège par commune ; impossibilité pour une commune de disposer de plus de la moitié des sièges).

Pour leur part, les communautés de villes (ensuite devenues communautés d'agglomération) obéissaient à une règle de répartition, à défaut d'accord amiable de l'ensemble des communes, « *en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne* » (art. L. 168-3 du code des communes devenu l'ancien article L. 5216-6 du CGCT).

Lorsqu'elles ont été créées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, les communautés urbaines ont été régies par des règles de répartition des sièges entre les communes en fonction de la population de ces communes prévues par le législateur lui-même (anciens articles L. 5215-6 et L. 5215-7 du CGCT).

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui substitue aux communautés de villes les communautés d'agglomération, a prévu pour les communautés de communes (article L. 5214-7 du CGCT) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-3 du CGCT) des règles similaires de répartition des sièges au sein des conseils communautaires. Il a été créé une alternative entre un « *accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées* », qui permettait de fixer librement le nombre et la répartition des sièges, et une décision dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI qui permettait une répartition « *en fonction de la population* ». Dans les

deux branches de l'alternative, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Dans le même temps, la loi du 12 juillet 1999 a prévu également une alternative à la règle de répartition purement démographique prévue par le législateur lui-même pour les communautés urbaines, « *par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux* ».

Ces dispositions des articles L. 5214-7 et L. 5216-3 du CGCT, de même que celles des articles L. 5215-6 et L. 5215-7 du même code, ont été remplacées, avec la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, par le nouvel article L. 5211-6-2, applicable à toutes les délibérations des EPCI relatives à leur composition et à la répartition de leurs sièges postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 ainsi qu'à toutes les créations d'EPCI pour lesquelles la procédure de création a été engagée postérieurement à cette entrée en vigueur<sup>1</sup>.

Ces nouvelles règles s'articulent avec la réforme permettant la désignation des conseillers communautaires au suffrage universel direct à compter des élections municipales de mars 2014, afin d'améliorer l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur poids démographique. L'élection au suffrage universel direct par le fléchage des conseils communautaires pour les communes de plus de 1 000 habitants constitue en effet le corollaire du fort degré d'intégration et des compétences élargies des EPCI à fiscalité propre.

Deux modalités de répartition des sièges au sein des organes délibérants sont désormais ouvertes pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération :

– le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 prévoit, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, que le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, « *en tenant compte de la population de chaque commune* » et en assurant à chacune d'entre elles au moins un siège, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges ;

– le paragraphe II du même article prévoit que, à défaut d'accord entre les communes membres, les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle

---

<sup>1</sup> Cf. le paragraphe IV de l'article 83 de la loi du 16 décembre 2010.

de la population de chaque commune, à la plus forte moyenne, leur nombre étant fixé en fonction de la population totale de l'EPCI.

Le maintien d'une option permettant, à la majorité qualifiée, de fixer librement la répartition des sièges au sein des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération avait été vivement souhaité, dès le stade de l'examen en commission au Sénat, où un amendement du rapporteur en ce sens avait été adopté. La commission des Lois avait en effet constaté une opposition des élus locaux à des modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires déterminées uniquement par le législateur et privant les EPCI de l'essentiel de leur marge de manœuvre. L'argumentation développée faisait également largement référence à la menace pesant sur les petites communes en cas d'application de règles démographiques trop contraignantes qui dilueraient à l'excès leur poids dans l'organe délibérant de l'EPCI.

Au cours de l'examen en séance publique au Sénat, une correction à la condition de majorité requise pour une solution librement négociée entre les communes a été apportée par sous-amendement. Alors qu'une majorité qualifiée renforcée avait été prévue en commission, correspondant aux deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population la majorité qualifiée a été abaissée aux deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou à la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, les modifications apportées par le Sénat ont été approuvées. Toutefois, une règle supplémentaire a été introduite pour limiter le nombre de sièges pouvant être pourvus lorsque leur nombre est fixé par l'accord à la majorité qualifiée. Comme l'expliquait le rapporteur, M. Dominique Perben : *« il est indispensable de limiter le nombre de sièges afin d'éviter de constituer des assemblées territoriales qui soient pléthoriques. Il est donc proposé que le nombre total de sièges ne puisse excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui seraient attribués en application [des dispositions prévues par le législateur] »*.

Cet encadrement du nombre de sièges attribués à l'EPCI a ensuite fait l'objet d'une modification, par la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération qui a porté à 25 % l'écart maximal avec le nombre de sièges devant être attribué en application des règles législatives.

L'existence d'une possibilité de répartition négociée des sièges ne signifie toutefois pas que les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent s'abstraire de la prise en compte du poids

démographique respectif de chaque commune. En effet, les dispositions contestées prévoient que la répartition des sièges entre communes « *tient compte de la population de chaque commune* ».

Ces dispositions ont donc mis un terme à la possibilité que les communes neutralisent entièrement le critère démographique dès lors qu'elles prendraient la décision à l'unanimité. Ainsi, l'hypothèse d'EPCI existant avant 2010 dans lesquels chaque commune compte exactement le même nombre de délégués, quel que soit son poids démographique, ne devait *a priori* plus pouvoir subsister. Par conséquent, la répartition négociée des sièges s'effectue selon un régime de liberté encadrée. Il est possible de pondérer le critère démographique par l'utilisation d'autres critères, le cas échéant de tempérer le poids de la ville centre. Mais, en revanche, il n'est pas possible de prévoir une répartition des sièges qui serait contraire à la répartition de la population ou en ferait totalement abstraction.

En revanche, la rédaction retenue pour l'hypothèse d'un accord à la majorité qualifiée (« *tient compte de la population de chaque commune* ») impose une prise en compte du critère démographique moins contraignante que dans la précédente disposition. Cette dernière permettait une délibération à la majorité qualifiée, qui exigeait une répartition « *en fonction de la population* », et ne laissait donc en pratique qu'une possibilité de choix pour le traitement des sièges résiduels et pour la fixation du nombre total de sièges tout en imposant l'application d'une règle de représentation à la proportionnelle.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La commune de Salbris (Loir-et-Cher) est la plus peuplée des huit communes membres de la communauté de communes de la Sologne des Rivières (CCSR). Un litige est né à propos de la répartition des sièges au conseil communautaire entre ces communes, dans le contexte de la réforme de la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Une répartition des sièges conforme à ces nouvelles règles devait être effectuée en prévision du renouvellement général des conseils municipaux lors des élections de mars 2014. En février 2013, le préfet du Loir-et-Cher a invité la CCSR à adopter une délibération en ce sens sur le fondement de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. À titre indicatif, le préfet lui transmettait une simulation de la répartition des sièges telle qu'elle résulterait de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il en ressortait que la commune de Salbris aurait obtenu 13 sièges sur 27 selon un critère de répartition

exclusivement démographique. Avec 5 731 habitants, elle réunit en effet 46,9 % de la population totale de la communauté de communes.

Toutefois, le 20 mars 2013, le conseil communautaire a adopté à la majorité de ses membres une répartition des sièges s'éloignant de cette simulation et n'attribuant à la commune de Salbris que 7 sièges. Au cours du mois d'avril 2013, les conseils municipaux de chacune des communes composant la CCSR ont approuvé cet accord, à l'exception de celui de Salbris.

Le préfet a arrêté la nouvelle répartition des sièges issue du vote du conseil communautaire dans une décision du 22 octobre 2013. La commune de Salbris a formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté, et soulevé une question prioritaire de constitutionnalité visant le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, qui prévoit la possibilité d'un accord de répartition entre les communes membres de l'EPCI. Le tribunal administratif d'Orléans a transmis la question au Conseil d'État, qui l'a renvoyée au Conseil constitutionnel.

La commune de Salbris soutenait qu'en permettant un accord de répartition des sièges au conseil communautaire approuvé par une majorité qualifiée de communes membres sans imposer une répartition sur des bases essentiellement démographiques, les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage.

## **II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

Le Conseil constitutionnel avait été saisi de la loi de réforme des collectivités territoriales, mais il n'avait pas examiné ni déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

Le Conseil n'avait par ailleurs pas été saisi de la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération qui a modifié les dispositions contestées.

## **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage**

### **1. – La notion de « bases essentiellement démographiques »**

Le respect du principe d'égalité devant le suffrage est une exigence constamment rappelée par le Conseil constitutionnel en matière électorale depuis ses jurisprudences fondatrices de 1985 et 1986.

Dans une première décision du 8 août 1985 relative à la Nouvelle-Calédonie<sup>2</sup>, le Conseil a examiné la délimitation des quatre circonscriptions régionales de cette collectivité. Il a exercé son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité en se fondant, d'une part, sur l'article 3 de la Constitution (le suffrage est « *universel, égal et secret* »), et d'autre part, sur l'article 2 de la Constitution (égalité devant la loi de tous les citoyens) et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (égalité devant la loi). Il a affirmé alors la règle selon laquelle une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », tout en précisant qu'il n'en résultait ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel, ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée. En dépit d'évolutions rédactionnelles et de précisions apportées ultérieurement, les principes dégagés par cette décision ont, par la suite, constamment guidé la jurisprudence du Conseil constitutionnel et constitué la substance du principe d'égalité devant le suffrage.

La deuxième décision du Conseil examinait le texte postérieur à la censure partielle opérée par la première décision précitée du 8 août 1985. La loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, après avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération, a, de nouveau, été soumise au Conseil constitutionnel. Celui-ci l'a jugée conforme à la Constitution le 23 août 1985<sup>3</sup>, précisant le caractère restreint du contrôle exercé sur les opérations de délimitation des circonscriptions législatives (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation).

En 1986, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la conformité de la loi qui rétablissait le scrutin uninominal à deux tours pour les élections législatives et autorisait le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales. Sous de « *strictes réserves d'interprétation* », le Conseil a jugé cette loi conforme à la Constitution le 2 juillet 1986<sup>4</sup>. Il a alors

---

<sup>2</sup> Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 14 à 16.

<sup>3</sup> Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

<sup>4</sup> Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*.

repris presque littéralement son considérant de principe d'août 1985 relatif à l'égalité de suffrage.

Après promulgation, le 11 juillet 1986, de la loi d'habilitation et le refus du Président de la République de signer l'ordonnance, celle-ci a été transformée en projet de loi. Une fois adoptée, la loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui s'est prononcé par sa décision du 18 novembre 1986<sup>5</sup>. Il a jugé la loi conforme à la Constitution en confirmant le caractère restreint de son contrôle.

Le Conseil constitutionnel a appliqué cette jurisprudence sur l'égalité du suffrage aux élections locales (décision du 7 juillet 1987<sup>6</sup>) et aux élections à l'assemblée de la Polynésie française (décision du 10 janvier 2001<sup>7</sup>).

Il a également appliqué sa jurisprudence aux EPCI à propos des dispositions législatives qui prévoyaient des règles de répartition des sièges au sein des conseils des communautés urbaines en fonction de la population :

*« Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que le deuxième alinéa du même article dispose que ces collectivités "s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; que selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, "le suffrage est toujours universel, égal et secret" ;*

*« Considérant qu'il résulte de ces dispositions que dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné ;*

*« Considérant que le législateur a accru le nombre des délégués des communes aux conseils de certaines communautés pour tenir compte de l'attribution qu'il*

---

<sup>5</sup> Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.*

<sup>6</sup> Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille.*

<sup>7</sup> Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française.*



*a prévue d'un siège à chaque commune membre de la communauté dans le but d'assurer une représentation minimale des petites communes ; qu'il a déterminé la répartition des sièges restant à pourvoir entre les seules communes dont la population est supérieure à un certain quotient ; qu'il ressort de la combinaison des dispositions du code des communes ainsi modifiées, que la prise en compte du nombre de collectivités concernées n'intervient que dans une mesure limitée par rapport à la détermination de la répartition des sièges en fonction de la population calculée selon le mécanisme de la répartition proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne ; qu'ainsi les écarts de représentation entre les communes selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ; que dès lors le grief invoqué ne peut être accueilli »<sup>8</sup>.*

Pour les élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a rappelé à deux reprises la nécessité d'adapter la répartition des sièges de sénateurs aux évolutions démographiques (décisions du 6 juillet 2000 et du 20 septembre 2001<sup>9</sup>). En 2003, il a constaté que les modifications apportées au nombre de sénateurs par le législateur organique avaient « *pour objet de réduire les disparités de représentation entre les départements* »<sup>10</sup>.

Le Conseil constitutionnel a de nouveau appliqué le principe de l'élection sur les bases essentiellement démographiques à l'occasion du contrôle de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés<sup>11</sup> puis de la loi ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitations des circonscriptions pour l'élection des députés<sup>12</sup>. Dans la première décision, le Conseil a censuré la règle d'un minimum de deux députés par département, qui portait excessivement atteinte à la règle de l'élection selon des bases essentiellement démographiques. Dans la seconde décision, le Conseil a jugé que : « *quel que puisse être le caractère discutabile des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de plusieurs circonscriptions, notamment dans les départements de la Moselle et du Tarn, il n'apparaît pas compte tenu, d'une part, du progrès réalisé par la délimitation résultant de l'ordonnance du 29 juillet 2009 susvisée et, d'autre*

<sup>8</sup> Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 47 à 49.

<sup>9</sup> Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, cons. 10 et 11, décision n° 2001-18 ELEC du 20 septembre 2001, *Hauchemaille et Marini*,

<sup>10</sup> Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, cons. 8.

<sup>11</sup> Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*.

<sup>12</sup> Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*.

*part, de la variété et de la complexité de situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que cette délimitation méconnaisse manifestement le principe d'égalité devant le suffrage »<sup>13</sup>.*

Dans le cas des conseillers territoriaux, le tableau annexé à la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales fixait le nombre d'élus par département. D'une part, le Conseil a jugé que le législateur avait pu estimer qu'un nombre de 15 conseillers territoriaux par département constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale. Mais, d'autre part, il a relevé dans plusieurs départements que le rapport du nombre des conseillers territoriaux du département à sa population s'écartait de la moyenne régionale « *dans une mesure qui est manifestement disproportionnée* ». Il a donc censuré la totalité du tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux<sup>14</sup>.

Saisi d'un tableau du nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région modifié, le Conseil constitutionnel l'a validé et a écarté le grief tiré des écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale en considérant que le respect des exigences attachées au principe d'égalité devant le suffrage s'appréciait, pour ces élus, au sein de chaque région<sup>15</sup>.

Saisi des dispositions de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral qui fixent les règles de fixation du nombre et de délimitation des nouvelles circonscriptions cantonales, le Conseil a relevé « *que, si le législateur peut tenir compte de considérations géographiques, au nombre desquelles figurent l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de la règle de l'égalité devant le suffrage, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée* » et il a censuré des exceptions qui, « *par leur généralité (...) pourraient donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscriptions* »<sup>16</sup>.

Dans cette même décision, saisi de dispositions qui modifiaient la répartition des conseillers de Paris entre les arrondissements tout en conservant un nombre minimal de conseillers pour chaque arrondissement, il a relevé « *qu'en fixant un nombre minimal de trois conseillers de Paris par secteur, le législateur a*

<sup>13</sup> *Ibid.*, cons. 23.

<sup>14</sup> Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 précitée, cons. 41.

<sup>15</sup> Décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011, *Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*, cons. 4 et 5

<sup>16</sup> Décision n° 2013- 667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.*, cons. 42.

*entendu assurer une représentation minimale de chaque secteur au conseil de Paris ; que, toutefois, dans les 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> arrondissements, le rapport du nombre des conseillers de Paris à la population de l'arrondissement s'écarte de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée » et a donc censuré la répartition des sièges au sein du conseil de Paris<sup>17</sup>.*

## **2. – La marge d'appréciation du législateur**

Le principe d'égalité devant le suffrage tel qu'il est formulé par le Conseil constitutionnel implique une répartition des sièges établie selon une règle de proportionnalité à la population.

Le Conseil constitutionnel assortit toutefois le principe d'égalité devant le suffrage d'une exception, lorsque le législateur souhaite « *tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale* », mais seulement « *dans une mesure limitée* ».

Le Conseil constitutionnel, s'en tenant à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation lors de l'examen de cette exception, a par exemple jugé dans la décision du 8 août 1985 que cette mesure limitée avait été « *manifestement* » dépassée. De même, dans la décision du 7 juillet 1987<sup>18</sup>, le Conseil constitutionnel admet que la loi de répartition ne crée pas des écarts démographiques entre les secteurs « *manifestement* » injustifiables.

Sans modifier l'intensité de son contrôle, le Conseil a eu l'occasion de préciser les éléments lui permettant de considérer que des écarts seraient excessifs. Dans la décision n° 2010-618 DC précitée, le Conseil constitutionnel a :

– consacré un seuil de 20 % d'écart à la moyenne. En retenant ce seuil de 20 %, le Conseil a repris à son compte les limites que le législateur lui-même s'était assigné en 1986 puis en 2009 en vue de la réalisation de la délimitation des circonscriptions électorales pour l'élection des députés au sein d'un même département. Le Conseil avait alors validé ce choix<sup>19</sup> ;

– confirmé le caractère restreint de son contrôle en n'examinant pas les écarts à la moyenne à l'intérieur de la fourchette de plus ou moins 20 % d'écart à la moyenne. Ce faisant, le Conseil n'a pas renoncé à procéder à un tel contrôle, mais il a notamment pris en compte, en l'espèce, le progrès réalisé par la

<sup>17</sup> *Ibid.*, cons. 51.

<sup>18</sup> Décision n° 87-227 DC précitée, cons. 6.

<sup>19</sup> Décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986 précitée, cons. 24 et n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 précitée, cons. 26.

réforme en comparaison de la situation antérieure au regard du principe d'égalité devant le suffrage<sup>20</sup>.

Ce raisonnement à partir du seuil de 20 % a également été mis en œuvre lors de l'appréciation du caractère manifestement disproportionné des écarts à la moyenne dans trois arrondissements parisiens, dans la décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 précitée, dans laquelle le Conseil n'a pas considéré que la volonté d'assurer une représentation minimale de trois sièges par arrondissement suffisait à justifier cette disproportion.

## **B. – L'application à l'espèce**

Dans les dispositions contestées dans la décision n° 2013-405 QPC commentée, le législateur avait pris soin d'encadrer les règles de composition des conseils communautaires de garanties minimales et maximales de représentation de chaque commune : chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Il s'agit là d'aménagements de la règle de représentation proportionnelle qui correspondent à des motifs d'intérêt général (assurer une représentation de toutes les communes, éviter le contrôle de l'EPCI par une seule commune), mais ces motifs d'intérêt général ne permettent pas de justifier le fait que la population puisse simplement être un élément pris en compte et non la base du calcul de répartition.

Par ailleurs, le législateur pose également des critères d'encadrement du nombre de sièges à répartir. Mais ces critères permettent de se prémunir contre des effectifs excessifs de l'organe délibérant et ne jouent que très marginalement pour limiter les inégalités de représentation des communes au sein de l'EPCI, lesquelles sont décidées à la majorité qualifiée.

Enfin le critère d'un accord sur la répartition des sièges à une majorité doublement qualifiée (selon le nombre de communes et selon leur part dans la population d'un EPCI) n'est pas un critère qui peut, à lui seul, garantir une répartition sur des bases démographiques, dans la mesure où elle peut en pratique permettre à des communes représentant seulement la moitié de la population de l'EPCI de convenir d'une répartition qui soit largement en leur faveur. Ce n'est en effet pas le principe du recours à la majorité qualifiée ou les modalités retenues pour cette majorité qui méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage. Un dispositif qui permettrait à tous les conseils municipaux d'un EPCI de s'accorder à l'unanimité pour déroger à l'égalité devant le

---

<sup>20</sup> Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 précitée, cons. 22.

suffrage serait tout autant contraire à ce principe : l'égalité devant le suffrage est avant tout un droit qui protège les électeurs, non les élus.

Un motif d'intérêt général avait été invoqué au cours des débats parlementaires. Ainsi, au Sénat (séance du 1<sup>er</sup> juillet 2010) avait été mis en avant « *l'esprit de négociation et de consensus qui caractérise le fait intercommunal* ».. Toutefois, un tel motif de pouvait justifier des dérogations à l'égalité devant le suffrage dont l'importance n'était pas limitée.

Ainsi, après avoir rappelé sa jurisprudence sur le principe d'égalité devant le suffrage appliqué aux établissements publics de coopération intercommunale (cons. 3 et 4), le Conseil constitutionnel a considéré qu' « *en permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires et en imposant seulement que, pour cette répartition, il soit tenu compte de la population, ces dispositions permettent qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; que, par suite, elles méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage et doivent être déclarées contraires à la Constitution* » (cons. 6).

Le Conseil constitutionnel a déclaré le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriale contraire à la Constitution.

### **C. – Les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité**

S'agissant des effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions seraient abrogées à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel et que cette abrogation serait « *applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées postérieurement à cette date* » (cons. 8).

S'agissant des effets que la disposition a produit avant la déclaration d'inconstitutionnalité, et de l'éventuelle remise en cause de la fixation du nombre et de la répartition des sièges dans une communauté de communes ou une communauté d'agglomération décidée avant cette décision, le Conseil constitutionnel a d'abord jugé, que la remise en cause immédiate de la répartition des sièges dans l'ensemble des communautés de communes et des communautés d'agglomération où elle a été réalisée avant la publication de la décision en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution

entraînerait des conséquences manifestement excessives. En effet, les communautés de communes et communautés d'agglomération qui ont délibéré sur la composition et la répartition de leurs sièges avant les élections municipales de 2014 ont très majoritairement (pour 90 % d'entre elles) opté pour la délibération à la majorité qualifiée.

Le Conseil constitutionnel a toutefois apporté un double tempérament à l'absence de remise en cause des répartitions des sièges de conseillers communautaires arrêtées avant la décision du Conseil constitutionnel.

Le premier tempérament est fondé sur la préservation de l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité à la solution des instances en cours. Il a conduit le Conseil constitutionnel à juger que « *l'abrogation du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est applicable dans ces instances* » (cons. 9).

Le second est fondé sur la nécessité de « *garantir le respect du principe d'égalité devant le suffrage pour les élections à venir* ». Dans la mesure où les conseillers communautaires sont désormais désignés au suffrage universel direct lors du scrutin destiné à élire les conseillers municipaux, il convenait de s'assurer qu'une telle désignation ne puisse intervenir, postérieurement à la déclaration d'inconstitutionnalité, pour pourvoir des sièges répartis en fonction des dispositions déclarées inconstitutionnelles. À cette fin, le Conseil a jugé qu'il « *y a lieu de prévoir la remise en cause du nombre et de la répartition des sièges dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres est, postérieurement à la date de la publication de la présente décision, partiellement ou intégralement renouvelé* » (cons. 9). Ainsi, toute élection municipale partielle dans une commune membre d'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération doit se faire dans un cadre de répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI en fonction de la population. En tout état de cause, à l'occasion des prochaines élections municipales, l'ensemble de ces EPCI auront dû modifier la répartition des sièges des représentants des communes pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.