

Commentaire

Décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015

Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a été délibéré en conseil des ministres le 18 juin 2014 et déposé sur le bureau du Sénat. Au terme de deux lectures, au Sénat et à l'Assemblée nationale, respectivement les 27 janvier et 10 mars 2015, puis les 2 juin et 2 juillet 2015, une commission mixte paritaire (CMP) a été convoquée par le Gouvernement. Le 9 juillet 2015, la CMP est parvenue à l'élaboration d'un texte commun, qui a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 16 juillet 2015.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de 60 députés et plus de 60 sénateurs, qui contestaient la conformité à la Constitution de certaines dispositions de l'article 59, relatives aux modalités de répartition des sièges de conseiller de la métropole du Grand Paris attribués à la commune de Paris et au mode d'élection de ces conseillers métropolitains.

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du dernier alinéa du 9° du paragraphe II de l'article 59 et celles du paragraphe XX du même article 59. Il n'a soulevé aucune autre question de conformité à la Constitution.

I. – Historique et objet des dispositions contestées

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit la création de la métropole du Grand Paris, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier, à compter du 1^{er} janvier 2016.

En l'état du droit tel qu'il résulte de cette loi, l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que :

« Par dérogation à l'article L. 5211-6-1, le conseil de la métropole est composé de conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral, à raison :

« 1° D'un conseiller métropolitain par commune ;

« 2° D'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants.

« Chaque conseil de territoire est composé des conseillers de la métropole représentant les communes du territoire ainsi que, pour chaque commune du territoire et jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole, d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains. Le conseil de territoire de Paris est composé des membres du conseil de Paris ».

En outre, le paragraphe IV de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014 prévoit que *« Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole du Grand Paris, les conseils municipaux des communes membres de la métropole procèdent à la désignation des conseillers métropolitains et des conseillers de territoire dans les conditions prévues, pour les conseillers communautaires, à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales ».*

La loi déferée réforme les dispositions relatives à la métropole du Grand Paris sur plusieurs aspects – l'article 59 compte près de 400 alinéas – touchant notamment à son périmètre, ses compétences, les conditions de création des établissements publics territoriaux, sa gouvernance, son régime financier.

Les députés et sénateurs requérants contestaient uniquement les dispositions réformant la répartition des sièges et les modalités d'élection des membres du conseil de la métropole, en ce qu'elles portaient sur la commune de Paris, soit d'une part le dernier alinéa de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant du 9° du paragraphe II de l'article 59 de la loi déferée et, d'autre part, le paragraphe XX du même article 59.

* L'article L. 5219-9 du CGCT, dans sa rédaction résultant du 9° du paragraphe II de l'article 59 de la loi déferée, est ainsi rédigé :

« Le conseil de la métropole est composé de conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral.

« La répartition entre communes des sièges au conseil métropolitain est effectuée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du présent code.

« Les sièges attribués à la commune de Paris en application des deux premiers alinéas du présent article sont répartis entre les arrondissements de la commune de Paris en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle

suivant la règle de la plus forte moyenne, chaque arrondissement devant disposer d'au moins un siège ».

Ainsi, si les modalités d'élection des conseillers métropolitains demeurent inchangées, les règles de fixation du nombre de sièges de conseiller de la métropole du Grand Paris ainsi que celles relatives à leur répartition entre les communes sont désormais les règles de droit commun prévues par l'article L. 5211-6-1 du CGCT pour les métropoles – ce qui devrait avoir pour effet de diminuer sensiblement le nombre total de sièges de conseiller métropolitain. Il en résulte qu'en principe, la commune de Paris devrait obtenir, en application de ces règles, 63 sièges de conseiller métropolitain.

Par ailleurs, ces sièges attribués à la commune de Paris doivent être répartis entre les arrondissements, selon la règle de représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, mais en accordant un minimum d'un siège à chaque arrondissement. En vertu de ces règles, et en retenant la population officielle de chaque arrondissement à ce jour, les 63 sièges devraient ainsi être répartis à raison d'un siège pour chacun des neuf premiers arrondissements, de trois sièges pour le X^{ème} arrondissement, de quatre sièges pour les XI^{ème}, XII^{ème} et XIV^{ème} arrondissements, de cinq sièges pour les XIII^{ème}, XVI^{ème}, XVII^{ème} et XIX^{ème} arrondissements, de six sièges pour les XVIII^{ème} et XX^{ème} arrondissements et de sept sièges pour le XV^{ème} arrondissement.

Ces sièges doivent être pourvus lors des élections municipales, dans le cadre des listes présentées dans chaque arrondissement pour ces élections, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, les candidats présentés étant fléchés pour être élus conseillers métropolitains.

* Le paragraphe XX de l'article 59 aménage ces règles à titre transitoire pour la commune de Paris :

« Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole du Grand Paris, les sièges attribués à la commune de Paris sont répartis de la manière suivante :

« 1° Un siège pour le conseil de Paris ;

« 2° Les autres sièges répartis entre les arrondissements de la commune de Paris en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, chaque arrondissement devant disposer d'au moins un siège.

« Par dérogation au IV de l'article 12 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole du Grand Paris, les conseillers métropolitains de chaque arrondissement de Paris sont élus par les conseillers de Paris de l'arrondissement conformément au b du 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales ».

Le premier aménagement, relatif à l'attribution des sièges de conseiller métropolitain, a pour conséquence de soustraire un siège à la répartition entre arrondissements, au profit du conseil de Paris. Il en résulte que le X^{ème} arrondissement ne se verrait accorder, à titre temporaire, que deux sièges de conseiller métropolitain.

Le second aménagement, relatif aux modalités d'élection des conseillers métropolitains, prévoit une désignation de ces conseillers au suffrage universel indirect : les seuls conseillers de Paris de l'arrondissement éliraient parmi eux les conseillers métropolitains.

II. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs des requérants

Les députés comme les sénateurs requérants invoquaient en tout premier lieu le principe d'égalité devant la loi, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, pour critiquer la différence de traitement entre la commune de Paris et les autres communes membres de la métropole du Grand Paris, tant pour la répartition des sièges que pour le mode d'élection des conseillers métropolitains.

Ils avançaient que l'effet multiplicateur du « cumul » de deux scrutins à la représentation proportionnelle, dans le cadre de l'élection des conseillers métropolitains par les conseillers de Paris de l'arrondissement, porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, à l'exigence de pluralisme des courants d'idées et d'opinions ainsi qu'au principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics. Les députés requérants expliquaient notamment qu'« *en interdisant mathématiquement au chef de l'opposition de la commune de Paris de pouvoir être désigné comme représentant à la Métropole, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant le suffrage* ».

Se plaignant de ce que « *l'authenticité de la représentation n'est pas assurée* », les députés saisissants faisaient valoir que les électeurs, lors des élections municipales à Paris en 2014, ont pu croire que les règles de désignation des élus

au conseil de la métropole étaient définitivement fixées, de sorte que le législateur aurait été déloyal à leur égard et aurait ainsi méconnu l'exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté du scrutin.

Les sénateurs invoquaient pour leur part également la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B. – La confrontation des dispositions contestées au principe d'égalité devant le suffrage

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'égalité devant le suffrage est bien établie. Ce principe implique une répartition des sièges selon une règle de proportionnalité à la population.

Le Conseil constitutionnel admet toutefois qu'il puisse être dérogé au principe d'égalité devant le suffrage, lorsque le législateur souhaite « *tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale* ». Cette dérogation n'est admise que « *dans une mesure limitée* ».

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 du 9 décembre 2010¹, le Conseil constitutionnel a :

– consacré un seuil de 20 % d'écart à la moyenne. En retenant ce seuil, 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 choix²;

– 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 réforme en comparaison de la situation antérieure au regard du principe d'égalité devant le suffrage³.

¹ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*.

² Décisions 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*, cons. 24 et 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*, cons. 26.

³ 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*, cons. 22.

Ce raisonnement à partir du seuil de 20 % a également été mis en œuvre dans la décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013. Saisi de la répartition des sièges de conseiller de Paris, le Conseil n'a pas considéré que la volonté d'assurer une représentation minimale de trois sièges par arrondissement suffisait à justifier le caractère manifestement disproportionné des écarts à la moyenne dans trois arrondissements parisiens⁴.

Par ailleurs le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité 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 CGCT, a jugé dans sa décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 qu'en permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseiller communautaire et en imposant seulement que, pour cette répartition, il soit « *tenu compte* » de la population, ces dispositions permettaient qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'EPCI dans une mesure manifestement disproportionnée. Ainsi ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant le suffrage et étaient contraires à la Constitution⁵.

En revanche, saisi des nouvelles dispositions introduites par le législateur à l'article L. 5211-6-1 du CGCT pour répartir par la voie d'un accord local les sièges de conseiller communautaire, le Conseil a relevé que « *cet accord permet de répartir les sièges entre les communes, conformément au b) du même 2°, en fonction de la population municipale de chaque commune, c'est-à-dire selon une règle de représentation proportionnelle, sous réserve des ajustements prévus par les c) à e) du même 2°* »⁶, et, après avoir contrôlé ces ajustements, a considéré que, sous une réserve d'interprétation, ces dispositions ne méconnaissaient pas le principe d'égalité devant le suffrage⁷.

2. – La méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage

Reprenant son raisonnement habituel en matière de respect du principe d'égalité devant le suffrage, le Conseil a d'abord considéré qu'il résulte des dispositions des articles 3 et 72 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration de 1789

⁴ 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. 48 à 51.

⁵ 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)*, cons. 6.

⁶ Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 6.

⁷ Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, précitée, , cons. 10 et 11.

« que, dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales 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 » (cons. 5).

Il a alors appliqué son raisonnement relatif à la répartition des sièges entre les communes au sein d'un EPCI, en tenant compte du fait que les sièges en question étaient, dans les dispositions contestées, répartis à un échelon infra-communal. Il a considéré qu'il en résulte que le législateur est tenu de répartir les sièges de conseiller en respectant une représentation démographique équilibrée des différentes sections électorales désignant les conseillers : *« qu'il s'ensuit notamment que les personnes représentant une commune au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération, lorsqu'elles sont désignées au sein de circonscriptions électorales internes à la commune, doivent être élues sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions internes à la commune respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; qu'il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général » (cons. 5).*

Dès lors, il convenait de confronter les dispositions contestées de la loi déferée à cette exigence constitutionnelle, tant dans le régime transitoire que dans le régime définitif.

À propos du régime pérenne, le Conseil a relevé *« qu'en prévoyant une répartition des sièges des conseillers métropolitains de Paris par arrondissement, le législateur a entendu assurer une représentation de chaque arrondissement de Paris au sein du conseil du Grand Paris ; que, toutefois, compte tenu du nombre de sièges à répartir et de la population respective de chaque arrondissement, en appliquant une règle de répartition à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne combinée à un minimum d'un siège par arrondissement, ces dispositions conduisent à ce que, dans les I^{er}, II^{ème}, IV^{ème}, V^{ème}, VI^{ème}, VII^{ème} et IX^{ème} arrondissements, le rapport du nombre des conseillers métropolitains à la population de l'arrondissement s'écarte de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée » (cons. 7).*

Un minimum d'un siège étant prévu pour chaque arrondissement, cela conduisait à une surreprésentation manifeste des I^{er}, II^{ème} et IV^{ème} arrondissements. Si le Conseil constitutionnel avait admis sans difficulté une telle règle de représentation minimale dans les dispositions relatives à la répartition des sièges entre les communes, il était plus difficile d'admettre une transposition à l'identique de cette dérogation pour des sections électorales

infra-communales. Par ailleurs, le fait que quatre autres arrondissements (les V^{ème}, VI^{ème}, VII^{ème} et IX^{ème} arrondissements) soient à l'inverse sous-représentés de façon importante aggravait la disproportion relevée.

Le Conseil constitutionnel, sans même examiner les autres griefs, a donc considéré que les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 5219-9 du CGCT, dans sa rédaction résultant du dernier alinéa du 9^o du paragraphe II de l'article 59 de la loi déferée, méconnaissaient le principe d'égalité devant le suffrage et étaient donc contraires à la Constitution.

À propos du régime transitoire, la perte d'un siège par le X^{ème} arrondissement conduisait à ce que cet arrondissement soit également sous-représenté. Les autres écarts à la moyenne demeuraient comparables, étant seulement légèrement résorbés (ce qui permettait au VI^{ème} arrondissement de s'écarter de la moyenne dans une proportion inférieure à 20 %). Le Conseil, selon un raisonnement similaire à celui relatif au régime pérenne, a donc également considéré que les dispositions des trois premiers alinéas du paragraphe XX de l'article 59 méconnaissaient le principe d'égalité devant le suffrage et étaient donc contraires à la Constitution (cons. 9). Le dernier alinéa de ce paragraphe en étant inséparable, c'était donc l'ensemble du paragraphe XX qui devait être censuré (cons. 10).

Il résulte de cette décision que, sans que le législateur ait besoin d'intervenir, les conseillers métropolitains de la commune de Paris seront désignés selon les règles également applicables dans les autres communes du Grand Paris pour la première désignation de ces conseillers, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle par le conseil municipal.