

Décision n° 2015-711 DC

du 5 mars 2015

(Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, le 11 février 2015, par M. Didier GUILLAUME, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Maurice ANTISTE, David ASSOULINE, François AUBEY, Dominique BAILLY, Mme Delphine BATAILLE, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BIGOT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Jean-Claude BOULARD, Henri CABANEL, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Thierry CARCENAC, Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Luc CARVOUNAS, Bernard CAZEAU, Jacques CHIRON, Mmes Karine CLAIREAUX, Hélène CONWAY MOURET, MM. Jacques CORNANO, Roland COURTEAU, Marc DAUNIS, Michel DELEBARRE, Félix DESPLAN, Claude DILAIN, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Mmes Josette DURRIEU, Anne EMERY-DUMAS, MM. Jean-Jacques FILLEUL, Jean-Claude FRÉCON, Mme Catherine GÉNISSON, M. Jean GERMAIN, Mmes Samia GHALI, Eliane GIRAUD, MM. Jean-Pierre GODEFROY, Gaëtan GORCE, Mmes Annie GUILLEMOT, Odette HERVIAUX, Geneviève JEAN, M. Eric JEANSANNETAS, Mmes Gisèle JOURDA, Bariza KHIARI, M. Bernard LALANDE, Mmes Claudine LEPAGE, Jeanny LORGEUX, MM. Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques-Bernard MAGNER, François MARC, Didier MARIE, Jean-Pierre MASSERET, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Danielle MICHEL, MM. Gérard MIQUEL, Thani MOHAMED SOILHI, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Alain NÉRI, François PATRIAT, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, MM. Daniel RAOUL, Claude RAYNAL, Daniel REINER, Alain RICHARD, Mme Sylvie ROBERT, MM. Gilbert ROGER, Mmes Patricia SCHILLINGER, Catherine TASCA, Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Louis TOURENNE, René VANDIERENDONCK, Yannick VAUGRENARD, Maurice VINCENT, Philippe BAS, Christophe BÉCHU, François BONHOMME, François-Noël BUFFET, Jean-Patrick COURTOIS, Mathieu DARNAUD, Mmes

Jacky DEROMEDI, Catherine DI FOLCO, MM. Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Jean-Jacques HYEST, Jean-René LECERF, Alain MARC, François PILLET, Hugues PORTELLI, André REICHARDT, Bernard SAUGEY, Mme Catherine TROENDLÉ, M. Jean-Pierre VIAL, Mme Annick BILLON, MM. Olivier CADIC, Vincent CAPO-CANELLAS, Olivier CIGOLOTTI, Vincent DELAHAYE, Mme Elisabeth DOINEAU, MM. Daniel DUBOIS, Jean-Marc GABOUTY, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, M. Loïc HERVÉ, Mme Chantal JOUANNO, M. Claude KERN, Mme Anne-Catherine LOISIER, MM. Jean-François LONGEOT, Jean-Claude LUCHE, Hervé MARSEILLE, Hervé MAUREY, Pierre MÉDEVIELLE, Michel MERCIER, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Gérard ROCHE, Henri TANDONNET, Jean-Marie VANLERENBERGHE et François ZOCCHETTO, sénateurs.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 26 février 2015 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire ; qu'ils demandent au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité au principe d'égalité devant le suffrage des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi qui permettent aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de fixer le nombre de conseillers communautaires et de les répartir par la voie d'un accord ; qu'ils demandent également au Conseil constitutionnel de se prononcer sur le respect de l'autorité des décisions du

Conseil constitutionnel par les dispositions de l'article 4 de cette loi relatives à l'entrée en vigueur des nouvelles règles introduites par son article 1<sup>er</sup> ;

– SUR L'ARTICLE 1<sup>er</sup> :

2. Considérant que le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée modifie le paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il y introduit un 2<sup>o</sup> permettant, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de fixer le nombre de conseillers communautaires et de répartir les sièges par accord des conseils municipaux des communes membres exprimé à la majorité qualifiée ; que le 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui modifie le paragraphe VI du même article L. 5211-6-1, prévoit les conditions dans lesquelles les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent créer et répartir des sièges supplémentaires par accord des conseils municipaux des communes membres exprimé à la majorité qualifiée ;

. En ce qui concerne le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> :

3. Considérant que les dispositions du 2<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales introduites par le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée prévoient que, par dérogation aux règles prévues aux paragraphes II à VI du même article, le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire peuvent être fixés par accord des conseils municipaux des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération exprimé à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque cette dernière excède le quart du total de la population des communes membres ; que lorsqu'un tel accord local est conclu, il doit respecter les modalités suivantes : « a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article ; « b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; « c) Chaque commune dispose d'au moins un siège ; « d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

« e) Sans préjudice des c et d, la part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :

« - lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écartere de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintien ou réduit cet écart ;

« - lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV conduirait à l'attribution d'un seul siège » ;

4. Considérant que, selon le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; que le troisième alinéa du même article dispose que ces collectivités « s'administrent librement par des conseils élus » 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 » ; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en leur lieu et place des compétences qui leur sont 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 territoriale membre de l'établissement public de coopération, il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général ;

6. Considérant que l'accord prévu au 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales permet de fixer un nombre total de sièges de conseiller communautaire différent de celui résultant des règles de droit commun, sous la réserve, énoncée au a) de ce 2°, que ce nombre n'excède pas de plus de 25 % celui qui serait attribué en vertu de ces règles ; que, d'autre part, 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° ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu des *c)* et *d)* du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, la répartition des sièges de conseiller communautaire dans le cadre d'un tel accord garantit à chaque commune au moins un siège, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges ; qu'en prévoyant ces deux dérogations au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune, le législateur a entendu assurer la représentation de chaque commune au sein de l'organe délibérant de l'établissement public et éviter qu'une commune puisse disposer à elle seule de la majorité du nombre des membres de l'organe délibérant ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que la part de sièges attribuée à chaque commune dans le cadre d'un tel accord peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population totale des communes membres de l'établissement public, soit, en vertu du deuxième alinéa du *e)* du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, lorsqu'une répartition des sièges selon les règles de droit commun conduirait à un tel écart et que la répartition prévue par l'accord n'a pas pour effet d'accentuer cet écart, soit, en vertu du troisième alinéa du même *e)*, lorsqu'est attribué un second siège à une commune ayant obtenu un seul siège au titre de la répartition selon les règles de droit commun ; que la faculté d'appliquer les dispositions du *e)* du 2° du paragraphe I est donc subordonnée au choix initial de répartir les sièges, dans le cadre de l'accord local, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;

9. Considérant, d'une part, qu'en permettant, au deuxième alinéa du *e)* du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, d'attribuer à une commune une part des sièges excédant l'écart de 20 % à la moyenne lorsque cette attribution n'a pas pour effet d'accentuer l'écart qui résulterait d'une répartition selon les règles de droit commun, le législateur a entendu prendre en compte le fait que l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aboutit, dans certains cas, à de substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées ;

10. Considérant, d'autre part, qu'en permettant, au troisième alinéa du *e)* du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, d'attribuer un second siège à une commune ayant obtenu un seul siège au titre de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, le législateur a entendu assurer une représentation plus adaptée de ces

communes et réduire les écarts de représentation entre les plus petites communes et des communes plus peuplées ; qu'une telle attribution d'un second siège est susceptible d'accroître l'écart à la moyenne de la commune à laquelle ce siège est attribué au-delà d'un seuil de 20 % et, le cas échéant, l'écart à la moyenne des autres communes membres de l'établissement public ; que l'attribution de ce second siège aux communes remplissant les conditions pour pouvoir en bénéficier ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage, être réservée à certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure ;

11. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'elles ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle et doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne le 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> :

12. Considérant que les dispositions du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant du 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée prévoient que les communes membres d'une métropole ou d'une communauté urbaine, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et celles membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération qui n'ont pas conclu un accord sur le fondement du 2<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, peuvent créer et répartir un nombre de sièges de conseiller communautaire inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges résultant de l'application des paragraphes III et IV du même article L. 5211-6-1 ; que la décision de création et de répartition de ces sièges supplémentaires est subordonnée à un accord à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque cette dernière est supérieure au quart de la population totale des communes membres de l'établissement public ; que la répartition effectuée en application du paragraphe VI peut porter le nombre de sièges attribué à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant d'une métropole ou d'une communauté urbaine ; que la part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :  
« 1<sup>o</sup> Lorsque la répartition effectuée en application des III et IV conduirait

à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée en application du présent VI maintient ou réduit cet écart ;

« 2° Lorsqu'un second siège serait attribué à une commune ayant bénéficié d'un seul siège en application du 1° du IV » ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'en permettant, au 1° du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1, d'attribuer des sièges supplémentaires à une commune dont la part des sièges excède déjà l'écart de 20 % à la moyenne lorsque cette attribution n'a pas pour effet d'accentuer l'écart tel qu'il résulterait d'une répartition selon les règles de droit commun, le législateur a entendu prendre en compte le fait que l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aboutit, dans certains cas, à de substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées ;

14. Considérant, en second lieu, qu'en permettant, au 2° du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1, d'attribuer un second siège à une commune ayant obtenu un seul siège au titre de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, le législateur a entendu assurer une représentation plus adaptée de ces communes et réduire l'écart de représentation entre les plus petites communes et des communes plus peuplées ; qu'une telle attribution d'un second siège est susceptible d'accroître l'écart à la moyenne de la commune à laquelle ce siège est attribué au-delà d'un seuil de 20 % et, le cas échéant, d'accroître également l'écart à la moyenne des autres communes membres de l'établissement public ; que l'attribution de ce second siège aux communes remplissant les conditions pour pouvoir en bénéficier ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage, être réservée à certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure ;

15. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les dispositions du 2° de l'article 1<sup>er</sup> ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'elles ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle et doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux considérants 10 et 14, l'article 1<sup>er</sup> doit être déclaré conforme à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 4 :

17. Considérant que le premier alinéa de l'article 4 prévoit qu'il peut être procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire par accord en application du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant du 1° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, au plus tard six mois après la promulgation de la loi, lorsque la répartition des sièges de l'organe délibérant d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération a été effectuée entre le 20 juin 2014 et cette promulgation ; que le deuxième alinéa de l'article 4 prévoit qu'il est procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseiller communautaire, en application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, en cas de renouvellement intégral ou partiel du conseil municipal d'une commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération dès lors que la répartition des sièges de l'organe délibérant a été effectuée par accord intervenu avant le 20 juin 2014 ;

18. Considérant que les dispositions introduites par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ; que leur application facultative, en vertu du premier alinéa de l'article 4, à des établissements publics de coopération intercommunale qui avaient dû procéder à une nouvelle répartition des sièges de leur organe délibérant ainsi que leur application, en vertu du deuxième alinéa de l'article 4, à ceux qui devraient procéder à cette nouvelle répartition dans le futur pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 n'ont pas pour effet de remettre en cause la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée dans cette décision du Conseil constitutionnel ;

19. Considérant que les dispositions de l'article 4, qui ne sont contraires à aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

20. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– Sous les réserves énoncées aux considérants 10 et 14, l'article 1<sup>er</sup> de la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire est conforme à la Constitution.

Article 2.– L'article 4 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 mars 2015, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.