N°s 394016 et 394017
Commune d'Aix-en-Provence

N° 394217
Commune de Pertuis

N°s 394280, 394281 et 394445
Commune d'Eguilles

QPC

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 23 novembre 2015
Lecture du 27 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

En adoptant l'article 42 de la loi du 27 janvier 2014[1], le législateur a décidé la création, au 1er janvier 2016, d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la « métropole d'Aix-Marseille-Provence ». Le régime juridique de ce nouvel EPCI est celui applicable aux métropoles, qui figure aux articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Mais cette métropole sera soumise à un certain nombre de dispositions spécifiques qui ont d'emblée été codifiées aux articles L. 5218-1 et suivants du même code. Selon l'article L. 5218-1, la métropole d'Aix-Marseille-Provence est créée par regroupement de la communauté urbaine constituée autour de Marseille, d'un syndicat d'agglomération nouvelle et de quatre communautés d'agglomération, dont celle constituée autour d'Aix-en-Provence. Soit un EPCI comportant 92 communes membres représentant plus de 1,8 million d'habitants, qui couvrira tout l'est du département des Bouches-du-Rhône en englobant plus de 60 % de son territoire et plus de 90 % de sa population. Plusieurs des communes concernées, insatisfaites d'être incluses dans ce vaste ensemble, tentent d'enrayer la mise en place de la métropole. Elles ont, pour cela, attaqué divers actes administratifs pris à cette fin, en présentant à l'appui de ces recours plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

1. Ces recours sont intervenus en ordre dispersé, ce qui nécessite de procéder à un rapide tour d'horizon de la bataille contentieuse qui est en cours.

Trois actes administratifs ont jusqu'à présent subi les assauts des communes rebelles. Il s'agit, en premier lieu, d'un décret (n° 2015-1085) du 28 août 2015 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ; ce décret précise la liste des communes incluses dans

[1] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

la métropole (article 1er), fixe l'adresse précise de son siège (art. 2) et désigne l'autorité exerçant les fonctions de comptable public de la métropole (art. 3). Il s'agit, en deuxième lieu, d'un arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015, pris par les préfets des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse ; cet arrêté fixe le nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de la métropole – le conseil métropolitain – et répartit ces sièges entre les communes membres. Il s'agit, en troisième lieu, d'un arrêté préfectoral du 12 octobre 2015 du préfet des Bouches-du-Rhône constatant la composition du conseil de la métropole.

Vous l'avez compris à la lecture du rapport, vous êtes saisi de recours pour excès de pouvoir dirigés contre les deux premiers de ces actes : le décret du 28 août 2015 et l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015. Vous êtes également saisi de demandes tendant à la suspension de leur exécution, présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA), que votre juge des référés a renvoyées à un examen par une formation collégiale. Par ailleurs, le tribunal administratif de Marseille, saisi de son côté de recours pour excès de pouvoir dirigés contre l'arrêté interpréfectoral, ainsi que de conclusions à fin de suspension de son exécution, vous a transmis une QPC posée dans le cadre de l'instance de référé.

Ces affaires posent des questions communes et nous croyons que vous pourrez les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Quelques mots, tout d'abord, des questions préalables à l'examen du bien-fondé des diverses demandes dont vous êtes saisi.

Vous n'êtes en principe pas compétent pour statuer en premier ressort sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015 et de suspension de son exécution. Mais vous pourrez statuer sur ces conclusions au titre de la connexité, en application de l'article R. 341-1 du CJA.

A la demande de la commune d'Eguilles, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a prononcé, par ordonnance du 6 novembre 2015, la suspension de l'exécution de l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015. En conséquence, vous devrez prononcer un non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à la même fin que présente la commune d'Aix-en-Provence. Notons que vous venez d'être saisi d'un pourvoi en cassation à l'encontre de l'ordonnance de suspension du juge des référés du tribunal administratif de Marseille – mais cela est bien sûr sans incidence sur le non-lieu qu'il vous faut prononcer dans le présent litige.

Nous réservons, à ce stade, la question d'un éventuel non-lieu à statuer sur les conclusions à fin de suspension de l'exécution du décret du 28 août 2015. Il n'est pas exclu que vous deviez surseoir à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de ce décret, si vous renvoyez une des QPC formulées à leur appui, auquel cas les conclusions à fin de suspension conserveraient leur objet.

Enfin vous devrez statuer sur la recevabilité de deux interventions. L'une émane de la commune de Trets, qui vient au soutien des conclusions présentées par la commune d'Aix-en-Provence dans l'instance n° 394016. La commune est également membre de la communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence, donc directement concernée par la création de la métropole. Vous pourrez admettre cette intervention. L'autre émane de la commune de Cabriès, qui vient au soutien des conclusions présentées par la commune de Pertuis dans

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

l'instance n° 394217. Elle n'a été motivée que par l'effet d'un nouveau mémoire produit ce matin même. Mais ceci fait, et dès lors que la commune est également membre de la communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence, vous pourrez également admettre son intervention.

3. Ceci précisé, nous vous proposons de commencer par examiner les moyens soulevés contre le décret du 28 août 2015.

3.1. La plupart de ces moyens s'écartent facilement.

Au titre de la légalité externe, il est reproché au décret de ne pas comporter les contreseings du ministre des finances et des comptes publics et du ministre chargé de la politique de la ville. Mais aucune des dispositions de ce décret n'appelle de mesure d'exécution de la part de ces ministres.

Il est également soutenu que le décret serait entaché d'incompétence négative en ce qu'il n'a pas fixé le nombre de sièges du conseil métropolitain ni leur répartition entre les communes membres. Mais il résulte des dispositions du VII de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, auxquelles renvoient le 1° de l'article L. 5211-6-2, qu'en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre, cette tâche est dévolue à un arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, ses communes membres appartiennent à plusieurs départements – et c'est bien à cette fin que l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015 est intervenu.

La commission départementale de la coopération intercommunale n'avait pas à être saisie du projet de création de la métropole, puisque sa consultation est prévue seulement dans les cas, mentionnés à l'article L. 5211-5 du CGCT, dans lesquels un projet de création d'un EPCI intervient à l'initiative du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements. Ce n'est pas le cas s'agissant de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Enfin le décret serait entaché de l'omission de viser une délibération du conseil municipal de Marseille mettant à la disposition de la métropole le palais du Pharo, que le décret désigne comme siège du futur EPCI. Le moyen n'est pas sérieux, un éventuel défaut de visa étant en tout état de cause sans incidence sur la légalité du décret[2].

Au titre de la légalité interne, vous devrez écarter une exception d'inconventionnalité dirigée contre plusieurs des dispositions de l'article 42 de la loi du 27 janvier 2014, codifiées ou non. Le moyen consiste à soutenir que ces dispositions ont été adoptées au terme d'une procédure qui a méconnu l'obligation de consultation des collectivités locales prévue par les stipulations de l'article 4, paragraphe 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale – un traité international dont nous vous avons assez longuement parlé il y a à peine un mois de cela, à l'occasion de l'examen d'une série de requêtes mettant en cause, indirectement, le redécoupage des régions. Vous avez jugé à cette occasion qu'au regard des dispositions de l'article 55 de la Constitution, le juge administratif ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un

[2] Cf. par exemple CE section, 8 décembre 1961, Fédération nationale des travailleurs du sous-sol, n° 36998, au Recueil p. 695.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

traité ou accord international (CE 27 octobre 2015, M. A… et autres, n° 393026 et autres, au Recueil). Vous ferez ici la même réponse d'inopérance.

Le décret est encore critiqué en ce qu'il ne fixe pas les compétences de la métropole, ce qui méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 5217-1 du CGCT. Mais ces dispositions ne trouvent à s'appliquer que lorsque la création de la métropole est prononcée par décret, sur le fondement de ces dispositions. Ce n'est pas le cas en l'occurrence, puisque le législateur a décidé lui-même la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et fixé lui-même ses compétences à l'article L. 5218-2 du CGCT.

Enfin le décret serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il fixe le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au palais du Pharo, à Marseille. Mais le moyen n'est pas suffisamment étayé pour vous permettre de censurer une telle erreur – étant précisé que la localisation du siège de la métropole à Marseille découle de la loi elle-même (art. L. 5218-1 du CGCT, I, 2e alinéa).

3.2. Il n'y a pas lieu non plus de s'attarder sur la QPC présentée par la commune de Pertuis à l'appui de son recours pour excès de pouvoir contre le décret. Cette QPC, manifestement, procède d'une erreur d'aiguillage. Elle vise plusieurs des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, dont nous avons déjà dit un mot. Les dispositions de cet article régissent les conditions dans lesquelles sont fixés le nombre et la répartition, entre les communes membres, des sièges de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre. Or le décret du 28 août 2015 n'aborde aucune de ces questions. Comme le soutient le ministre de l'intérieur en défense, les dispositions législatives que critique la commune de Pertuis sont, en conséquence, inapplicables au litige. Vous devrez, pour ce motif, refuser le renvoi de cette QPC au Conseil constitutionnel. Signalons que la commune, prenant enfin conscience de son erreur, a présenté ce matin même une QPC identique à l'appui du recours pour excès de pouvoir qu'elle a introduit par ailleurs contre l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015 – c'est ce qui a motivé la radiation de l'affaire n° 394218 du rôle d'aujourd'hui.

3.3. En revanche, la QPC présentée par la commune d'Aix-en-Provence, au soutien, à la fois, de ses conclusions à fins d'annulation et de suspension de l'exécution du décret contesté, mérite que l'on s'y attarde.

Cette QPC a dans son collimateur les dispositions des articles L. 5218-1 à L. 5218-3 du CGCT et celles du II de l'article 42 de la loi du 27 janvier 2014.

Il faut se pencher de manière un peu plus approfondie, à ce stade, sur le contenu de ces dispositions. Celles de l'article L. 5218-1 du CGCT fixent d'une part, nous l'avons dit, le périmètre de la métropole et son siège, d'autre part, son régime juridique, par renvoi aux dispositions applicables à la généralité des métropoles, sous réserve des dispositions particulières figurant dans les articles qui suivent. Les dispositions de l'article L. 5218-2 définissent les compétences de la métropole. Elles retiennent le principe de l'exercice, par la métropole, des compétences qui avaient déjà, à la date de sa création, fait l'objet d'un transfert par les communes membres aux EPCI fusionnés du fait de cette création. Ce principe de l'attribution à la métropole des seules compétences déjà exercées dans un cadre intercommunal est toutefois assorti d'exceptions au profit de la métropole : la métropole se verra ainsi confier, notamment, la quasi-totalité des compétences de plein droit normalement

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

exercées par les métropoles, énumérées par le I de l'article L. 5217-1 du CGCT[3]. Mais cette importante réserve de compétence au profit de la métropole sera mise en œuvre de manière progressive puisque le texte précise que, jusqu'au 1er janvier 2018, les compétences de plein droit qui n'avaient pas été transférées par les communes aux EPCI fusionnés continuent d'être exercées par les communes dans les mêmes conditions. Enfin les dispositions de l'article L. 5218-3 du CGCT prévoient que la métropole d'Aix-Marseille-Provence est divisée en « territoires », dont les limites doivent être fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes[4]. Ces territoires, dont on comprend qu'ils constituent une sorte de rémanence institutionnelle, au sein même de la nouvelle métropole, des EPCI qui lui ont préexisté, sont la principale originalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Leur rôle est défini par les dispositions de l'article L. 5218-7 du CGCT, qui ne sont pas critiquées par la QPC que vous soumet la commune d'Aix-en-Provence. Pour le dire très brièvement, ces territoires ont vocation à exercer certaines compétences que la métropole leur déléguera, d'abord de manière uniforme puis, à compter du 1er janvier 2020, de manière différenciée.

La question de l'applicabilité au litige de certaines des dispositions critiquées par la commune d'Aix-en-Provence est discutée. Pour notre part, nous souscrivons à l'argumentation que celle-ci présente dans son mémoire en réplique sur la QPC : vous avez une conception large de la notion d'applicabilité au litige et vous prenez souvent en compte, pour l'apprécier, la nécessité de renvoyer au Conseil constitutionnel, le cas échéant, un ensemble cohérent de dispositions lui permettant d'exercer efficacement son contrôle (voyez pour un exemple récent CE 2 novembre 2015, Association Avenir Haute Durance, n° 386319, inédite au Recueil[5]). Les dispositions que critique la commune d'Aix-en-Provence nous paraissent constituer un tel ensemble cohérent et, à la différence de ce que nous disions s'agissant de la QPC présentée par la commune de Pertuis, aucune n'apparaît, de manière évidente, inapplicable au litige.

Les dispositions critiquées n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Celui-ci a été saisi avant sa promulgation du texte qui est devenu la loi du 27 janvier 2014 (décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014) mais il n'a pas examiné les dispositions qui nous intéressent. Il n'a pas non plus eu d'autres occasions d'examiner la conformité à la Constitution de ces dispositions.

Au regard de la norme constitutionnelle invoquée – le principe de libre administration des collectivités territoriales protégé par l'article 72 de la Constitution, la QPC n'est évidemment pas nouvelle.

On peut hésiter, en revanche, sur son caractère sérieux.

La commune met en avant de précédentes décisions du Conseil constitutionnel rendues à propos de dispositions législatives prévoyant les conditions dans lesquelles des

[3] La quasi-totalité, car le I de l'article L. 5218-2 réserve celles liées à la qualité de concessionnaire de l'Etat pour les plages (prévues au k du 6° du I de l'article L. 5217-2 du CGCT).
[4] Ce décret, à la date à laquelle nous prononçons ces conclusions, n'a pas encore été publié.
[5] Voir aussi CE 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, n° 306643, au Recueil ; CE 28 mai 2010, MM. B… et O…, n° 337840, au Recueil ; CE 18 juin 2010, Société l'office central d'accession au logement, n° 337898, aux tables du Recueil.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

communes peuvent, contre leur gré, être intégrées dans des EPCI (notamment les décisions n° 2013-303 QPC, commune de Puyravault et n° 2013-315 QPC, commune de Couvrot, ainsi que, avec plus d'insistance, la décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, commune de Thonon-les-Bains, qui a donné lieu à une décision de censure). Dans ces décisions, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de la libre administration des collectivités territoriales ne fait pas obstacle, en lui-même, 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. Il a également admis que le regroupement contraint de communes au sein d'un EPCI affecte la libre administration de celles-ci. Il a ensuite, à chaque fois, pris le soin de peser assez finement les différentes garanties, notamment procédurales, offertes aux communes, avant de conclure au caractère proportionné ou non de l'atteinte portée par le législateur à leur libre administration. Et c'est sur l'importance de cette pesée dans le contrôle du Conseil constitutionnel qu'insiste la commune d'Aix-en-Provence, en faisant valoir, à l'appui de sa QPC, que les dispositions qu'elle critique ne comportent pas les garanties requises ou, du moins, qu'elles sont très insuffisantes.

Cette argumentation nous paraît, pour l'essentiel, non pertinente. Car les décisions sur lesquelles s'appuie la commune ont toutes trait à des dispositifs législatifs qui confiaient au représentant de l'Etat dans le département le pouvoir de contraindre les communes à rejoindre tel ou tel EPCI. Les dispositions législatives critiquées par la présente QPC sont bien différentes. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet de confier à une autorité administrative un pouvoir qui, par essence, affecte la libre administration des collectivités territoriales – auquel cas l'on comprend bien qu'il appartient au législateur de l'entourer des garanties nécessaires à la sauvegarde de ce principe constitutionnel. Par les dispositions critiquées, au contraire, le législateur a décidé de créer lui-même, directement par la loi, un EPCI dont il a défini le périmètre et les compétences. L'intervention de la loi elle-même à cette fin représente en soi une garantie essentielle et il est logique que le contrôle du Conseil constitutionnel sur le caractère proportionné de l'atteinte ainsi portée à la libre administration des collectivités territoriales soit, dans une telle configuration, beaucoup plus restreint.

Il se trouve qu'un tel cas de figure a déjà été soumis au Conseil constitutionnel, qui s'est prononcé sur la création par le législateur de la métropole du Grand Paris dans sa décision n° 2013-687 DC précitée, rendue sur la loi du 27 janvier 2014. En réponse à une argumentation sur l'intégration forcée d'un certain nombre de communes dans le Grand Paris, le Conseil constitutionnel a commencé par rappeler le cadre général de sa jurisprudence (cons. 24). Il s'est ensuite expressément référé aux travaux parlementaires, d'où il a retiré que le législateur avait entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines ». Il en a déduit que le législateur avait poursuivi un but d'intérêt général. Il a conclu de tout cela, de manière très affirmative, que le législateur « pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes ».

Pouvez-vous, par analogie, conduire le même raisonnement pour juger que la présente QPC ne présente pas un caractère sérieux ? Il nous semble que oui. Si l'on se penche sur les travaux préparatoires de la loi critiquée, il en ressort que le législateur a entendu doter le territoire de l'ensemble urbain constitué autour des agglomérations de Marseille et d'Aix-en-Provence d'une structure de coopération intercommunale permettant de dépasser les rivalités locales, pour soutenir le dynamisme de ce territoire, renforcer la solidarité financière en son sein et accroître l'efficacité de l'action publique à son échelle. Il s'agit là, sans aucun doute,

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

d'un but d'intérêt général. Et dès lors que les limitations apportées à la libre administration des communes intégrées dans le Grand Paris nous paraissent tout à fait similaires à celles que doivent subir les communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, nous voyons mal comment le juge constitutionnel pourrait parvenir à une conclusion différente s'agissant de cette métropole.

Bien sûr, le contexte n'est pas exactement le même puisque l'on parle de territoires différents. Et à cet égard, on peut souligner que la trame urbaine de la métropole d'Aix-Marseille-Provence présente la particularité d'être polycentrique, puisqu'elle est organisée autour de plusieurs pôles – Marseille principalement, Aix-en-Provence également, mais aussi Salon-de-Provence, ainsi que les agglomérations voisines de l'étang de Berre. Si nous faisons cette remarque, c'est pour souligner que le législateur aurait pu faire un autre choix que celui de regrouper ces différents pôles en un unique EPCI. Il aurait pu doter l'agglomération marseillaise seule d'un statut de métropole et laisser cette métropole évoluer indépendamment des EPCI constitués autour des autres pôles urbains du département. Cela ne nous paraît pas pour autant suffisant pour regarder la QPC posée par la commune d'Aix-en-Provence comme sérieuse : il nous paraît évident qu'en renonçant à cette option, susceptible de donner lieu à une forme de concurrence entre des territoires voisins, au profit du choix d'un EPCI unique doté d'une très large assise territoriale, le législateur a exercé son pouvoir d'appréciation, auquel il n'appartient pas au juge constitutionnel de se substituer.

Ceci dit, nous comprendrions que vous puissiez préférer laisser au Conseil constitutionnel le soin de se prononcer lui-même sur la conformité à la Constitution des dispositions que critique la commune d'Aix-en-Provence. Si tel était votre choix, indiquons simplement que vous devriez, d'une part, surseoir à statuer sur les conclusions à fin d'annulation du décret du 28 août 2015 que présentent les communes d'Aix-en-Provence, Pertuis et Eguilles et, d'autre part, prononcer la suspension de l'exécution de ce décret – la condition d'urgence étant indubitablement remplie.

Mais pour notre part, nous vous invitons à refuser le renvoi de cette QPC.

Il s'agissait du dernier moyen présenté à l'appui des recours pour excès de pouvoir dirigés contre le décret du 28 août 2015. Si vous nous suivez, vous rejetterez par conséquent ces recours et prononcerez un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin de suspension de son exécution.

4. Et nous pouvons en venir à l'examen des recours dirigés contre l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015.

Nous n'examinerons pas les moyens présentés à l'appui de ces recours. De manière quelque peu atypique, la QPC présentée par la commune d'Eguilles et que le tribunal administratif de Marseille vous a renvoyée nous semble en effet commander, sans qu'il soit besoin d'examiner ces moyens à ce stade, que vous sursoyez à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté interpréfectoral.

Nous vous le disions au début de ces conclusions, l'arrêté interpréfectoral contesté a pour objet de fixer le nombre de sièges au sein du conseil métropolitain et de répartir ces sièges entre les communes membres de la métropole. La QPC de la commune d'Eguilles a été présentée dans le cadre de l'instance de référé qu'elle a introduite devant le tribunal

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

administratif de Marseille et qui a conduit le juge des référés de ce tribunal à suspendre l'exécution de l'arrêté – nous vous le disions tout à l'heure.

Par cette QPC, la commune conteste la conformité à la Constitution des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Ces dispositions, applicables notamment aux métropoles en vertu du II du même article, sont relatives aux règles de fixation du nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et de répartition de ces sièges entre ses communes membres.

Il s'agit précisément des règles dont l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015 a fait application. Par suite, la condition d'applicabilité au litige des dispositions législatives critiquées est assurément remplie. Le ministre de l'intérieur, en défense, n'en disconvient pas.

Le ministre soutient, en revanche, que les dispositions critiquées ont déjà été déclarées conformes à la Constitution. Cette argumentation ne nous convainc pas. Vous vous souvenez peut-être que, saisi d'une QPC que vous lui aviez renvoyée, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines des dispositions alors en vigueur de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, en ce qu'elles autorisaient les communes membres d'un EPCI à s'accorder entre elles sur la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant en s'écartant, dans une mesure manifestement disproportionnée, de la logique d'une représentation sur des bases essentiellement démographiques[6]. A la suite de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le législateur a adopté la loi (n° 2015-264) du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire. Ce texte a été déféré au Conseil constitutionnel qui a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de son article 1er, sous deux réserves d'interprétation, et celles de son article 4[7]. L'article 1er de la loi a modifié les dispositions des I et VI de l'article L. 5211-6-1. Or fait valoir le ministre de l'intérieur, le I de cet article comporte un renvoi aux dispositions de ses II à VI, tandis que le VI prévoit une possibilité ouverte aux communautés urbaines et métropoles dont il excepte la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le ministre prétend en déduire que la déclaration de conformité des I et VI de l'article L. 5211-6-1 s'étend aux dispositions critiquées par la commune d'Eguilles. Il s'agit là d'arguties, le Conseil constitutionnel ne s'étant à aucun moment, dans sa décision, expressément interrogé sur la conformité à la Constitution des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-6-1. Surtout, il ne s'est jamais penché, ni explicitement ni implicitement, sur les dispositions du 4° bis du IV, spécifiques à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui sont au cœur de la critique de la présente QPC – et ce n'est guère étonnant, soit dit en passant, puisque les dispositions de la loi qui lui était déférée ne s'appliquaient qu'aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Enfin observons, même si cela ne lie en rien votre appréciation, que les dispositions critiquées par cette QPC ne figurent pas dans le tableau des dispositions validées par le Conseil constitutionnel mis en ligne sur son site internet.

Reste la troisième condition à laquelle est soumis le renvoi de la QPC, son caractère nouveau ou sérieux. Nouvelle, elle ne l'est pas au regard des normes constitutionnelles invoquées puisque la commune d'Eguilles se plaint d'une méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage. Mais la question est, en revanche, assurément sérieuse.

[6] Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014.
[7] Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

A ce stade, il faut en dire un peu plus des dispositions critiquées.

Il résulte du III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT que l'organe délibérant de l'EPCI est composé de conseillers communautaires dont le nombre est établi en fonction de la population municipale de l'EPCI. Dans le cas d'un EPCI, comme la métropole d'Aix-Marseille-Provence, dont la population est supérieure à un million d'habitants, le tableau figurant au III donne un nombre de conseillers égal à 130. Ce nombre peut cependant être modifié.

La répartition des sièges se fait en plusieurs étapes. Le IV de l'article L. 5211-6-1 précise à cet égard :

- à son 1°, que les sièges à pourvoir sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale ;
- à son 2°, que les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges en application du 1° se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif prévu au tableau – donc s'agissant de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, au-delà de l'effectif de 130 ;
- enfin, à son 4° bis, que « dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sont attribués en supplément, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, aux communes ayant bénéficié de la répartition des sièges prévue au 1° (…), 20 % de la totalité des sièges, répartis en application des 1° et 2° (…) ».

Dans le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ces modalités de répartition des sièges ont conduit à fixer à 240 au total le nombre de sièges au sein de son organe délibérant : 130 sièges répartis à la proportionnelle au titre du seul 1° du IV ; 70 sièges attribués, au titre du 2°, à autant de communes n'ayant pu bénéficier, en raison d'une trop faible population, de cette première répartition ; et 40 sièges, c'est-à-dire 20 % des sièges précédemment attribués, répartis à la proportionnelle entre les seules communes ayant déjà bénéficié de la répartition au titre du 1°.

La commune d'Eguilles soutient que les dispositions des III et IV, notamment celles du 4° bis du IV, sont de nature à porter atteinte au principe de l'égalité devant le suffrage, en tant qu'elles aboutissent à une représentation des communes membres de la métropole au sein de son organe délibérant qui ne respecte pas le principe de proportionnalité par rapport à la population, même en tenant compte d'un écart de 20 % par rapport à la moyenne.

Rappelons sur ce point que, par sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résultait des dispositions des deux premiers alinéas de l'article 72 de la Constitution et du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel « le suffrage est toujours universel, égal et secret », 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 n° 48). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a transposé au cas particulier des représentants des communes au sein des

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

EPCI sa jurisprudence plus générale relative aux élections, qu'elles soient nationales ou locales, dont on trouve de nombreux exemples. C'est dans le cadre de cette jurisprudence qu'il a progressivement dégagé la règle, jamais expressément énoncée dans ses considérants mais régulièrement mise en évidence dans les commentaires de ses décisions, selon laquelle, lorsque le ratio entre le nombre d'élus et la population d'une circonscription donnée s'écarte de plus de 20 % par rapport à la moyenne de ce ratio observée dans l'ensemble des circonscriptions concernées par une élection à la même assemblée délibérante, le principe d'égalité devant le suffrage est méconnu (voyez notamment sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 38 à 41, qui est particulièrement illustrative sur ce point).

Au regard de cette jurisprudence, les dispositions des 1° et 2° du IV de l'article L. 5211-6-1 ne paraissent, *a priori*, pas critiquables. Les premières mettent en œuvre, strictement, le principe général de proportionnalité. Les secondes y apportent un correctif, qui répond à un évident motif d'intérêt général, expressément reconnu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en permettant d'assurer que chaque commune de l'EPCI soit représentée au sein de son organe délibérant, quelle que soit sa population. Les dispositions du 4° bis, en revanche, posent problème.

La commune d'Eguilles souligne que les modalités particulières de répartition qui en découlent ont conduit à favoriser les communes les plus importantes de la métropole, notamment Marseille (108 sièges) et Aix-en-Provence (17 sièges), au détriment des communes moyennes, par exemple Pertuis ou Gardanne (1 siège chacune). Elle fait valoir ainsi qu'à Marseille, un conseiller métropolitain représente environ 7 900 habitants, alors que les conseillers uniques qui siègeront pour ces communes moyennes représentent chacun quelque 20 000 habitants – plus du double…

La commune a raison d'insister sur cet effet des dispositions du 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1 : mécaniquement, elles conduisent à favoriser les communes les plus importantes au détriment des communes moyennes. La répartition opérée au titre du 1° partage 130 sièges entre des communes représentant au total 1,8 millions d'habitants, ce qui place le rapport entre le nombre d'habitants représentés et le nombre de sièges au sein du conseil métropolitain – appelons-le « quotient électoral » – autour de 13 800 habitants par siège. La répartition opérée au titre du 4° bis partage beaucoup moins de sièges (40) entre des communes dont la population totale diminue dans une moindre proportion (elles représentent environ 1,5 millions d'habitants), ce qui porte le même quotient à environ 37 000 habitants par siège. Vous voyez que le « quotient électoral » de cette seconde répartition à la proportionnelle, beaucoup plus élevé que le premier, évince mécaniquement les communes de taille moyenne…

En défense, le ministre de l'intérieur se borne à soutenir que le supplément de sièges prévu par le 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1 rapproche de 1, pour de nombreuses communes, le ratio calculé en faisant le rapport entre la part de leurs représentants dans le total des conseillers métropolitains et la part de leur population dans la population totale de la métropole. Mais il ne vous donne pas les chiffres pertinents au regard des critères que manie le juge constitutionnel, c'est-à-dire les ratios entre la population des communes et le nombre de leurs représentants, ainsi que la moyenne de ces ratios – étant précisé que cette moyenne doit elle-même être calculée, conformément à la pratique du Conseil constitutionnel, sans tenir compte des communes attributaires, en vertu du 2°, du siège « plancher » destiné à

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

garantir leur représentation[8] (ce qui se comprend très bien, ces communes étant placées en dehors de toute logique de représentation proportionnelle).

Qu'à cela ne tienne, nous avons fait nos propres calculs. Ils confirment sans ambiguïté le caractère sérieux de la question posée. Nous obtenons en effet, calculé sur les seules communes ayant bénéficié de la répartition des sièges à la représentation proportionnelle selon leur population, que ce soit au titre du 1° ou du 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1, un ratio population sur nombre de sièges qui est égal en moyenne à 12 800 environ. Les écarts à cette moyenne sont considérables. Nous trouvons six communes parmi les plus peuplées dont le même ratio est de plus de 30 % inférieur à la moyenne ; et quatre communes parmi les communes moyennes dont ce ratio est de plus de 50 % supérieur à cette moyenne. Le ratio en question est d'environ 7 900 habitants par siège pour Marseille (écart de près de 40 % à la moyenne) ; il est d'environ 20 700 pour Miramas (écart de près de 60 % en sens inverse).

Dans ces conditions, nous croyons fermement que la QPC posée par la commune d'Eguilles doit être renvoyée au Conseil constitutionnel. Ce qui devrait vous conduire à surseoir à statuer sur les conclusions d'excès de pouvoir dont vous êtes saisi, dans l'attente de sa décision.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'admission des interventions des communes de Trets et Cabriès ;
- à ce que vous refusiez le renvoi au Conseil constitutionnel des QPC posées par les communes d'Aix-en-Provence et Pertuis ;
- au renvoi au Conseil constitutionnel de la QPC posée par la commune d'Eguilles ;
- au rejet des conclusions tendant à l'annulation du décret du 28 août 2015 ;
- au non-lieu à statuer sur les conclusions à fin de suspension de ce décret et de l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015 ;
- au rejet des conclusions présentées par les communes d'Eguilles et de Pertuis au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans les instances tendant à l'annulation ou à la suspension du décret du 28 août 2015 ;
- enfin, à ce que vous sursoyez à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 1er septembre 2015, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel sur la QPC posée par la commune d'Eguilles.

[8] Voir notamment le commentaire aux Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2010-618 DC.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.