

N° 396912
Communauté d'agglomération
du grand Besançon

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 4 avril 2016
Lecture du 15 avril 2016

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Ce qui suscite la présente question prioritaire de constitutionnalité (QPC), c'est une conséquence d'une précédente QPC, posée par la commune de Salbris, que vous aviez renvoyée au Conseil constitutionnel¹ et qui a donné lieu à une déclaration de non-conformité². Ont été déclarées contraires à la Constitution, car méconnaissant le principe d'égalité devant le suffrage, les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui autorisaient la fixation du nombre et la répartition, entre les communes membres, des sièges des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération par le biais d'un accord local, sans autre exigence que de « tenir compte » de la population de chaque commune. Dans les motifs de sa décision, le Conseil constitutionnel avait écarté la remise en cause immédiate de la composition des conseils communautaires résultant d'accords locaux conclus sur le fondement de ces dispositions – l'ébranlement aurait été considérable ! En revanche, il a prévu que la composition de ces organes devrait être revue, selon des dispositions conformes à la Constitution, dès lors que le conseil municipal d'au moins une des communes membres de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération serait, postérieurement à sa décision, partiellement ou intégralement renouvelé.

Le législateur est intervenu pour tirer les conséquences de cette décision, par une loi du 9 mars 2015³. Cette loi a réécrit une partie de l'article L. 5211-6-1 du CGCT à la lumière de la chose jugée par le Conseil constitutionnel – précisément, ses I et VI. Elle a également prévu, à son article 4, que dans l'hypothèse où se trouve renouvelé, en totalité ou en partie, le conseil municipal d'une commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération dont la répartition des sièges de l'organe délibérant résulte d'un accord local intervenu avant la décision du Conseil constitutionnel, il doit être procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges, par application de la nouvelle version de l'article L. 5211-6-1. Il s'agissait ni plus ni moins, vous l'avez compris, de prévoir les modalités d'application dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité, conformément au principe que le Conseil constitutionnel avait lui-même arrêté. Celui-ci a été

¹ CE 11 avril 2014, Commune de Salbris, n° 375278, inédite au Recueil.

² Cons. const. 20 juin 2014, décision n° 2014-405 QPC.

³ Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

saisi, avant sa promulgation, de la loi du 9 mars 2015⁴. Il a déclaré son article 1^{er}, qui réécrivait les I et VI de l'article L. 5211-6-1, conforme à la Constitution sous deux réserves d'interprétation ; il a déclaré son article 4 conforme, sans réserve.

La communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) est tombée, précisément, sous le coup des dispositions de l'article 4 de la loi du 9 mars 2015. En application d'une fixation du nombre de sièges de son conseil communautaire résultant d'un accord local, ce conseil comportait 137 sièges, qui avaient été pourvus au suffrage direct par l'effet du nouveau mode de scrutin applicable lors du dernier renouvellement général des conseils municipaux, au printemps 2014. Toutefois, le conseil municipal d'une de ses communes membres, la commune de Franois, a dû faire l'objet d'un renouvellement intégral, à la suite de plusieurs démissions intervenues en septembre 2015. Le préfet de la région Franche-Comté, préfet du Doubs, a procédé en conséquence à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire. Par application des nouvelles dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, il a arrêté à 112 le nombre de sièges, 55 sièges revenant à Besançon, « poids lourd » de la communauté d'agglomération, et un siège à chacune des 57 autres communes membres. Soit, au total, une diminution de 25 sièges au sein du conseil.

La communauté d'agglomération, très émue semble-t-il par le sort des 25 élus qui perdaient ainsi leur mandat de conseiller communautaire, a demandé au tribunal administratif de Besançon l'annulation de l'arrêté préfectoral procédant à la fixation du nombre et à la répartition des sièges de son conseil. Et à l'appui de son recours pour excès de pouvoir, elle a soulevé une QPC critiquant les dispositions des III, IV et V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Le tribunal vous a transmis cette QPC.

Il vous revient d'examiner si les conditions d'un renvoi au Conseil constitutionnel, telles qu'elles découlent des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958, sont réunies.

L'applicabilité au litige des dispositions critiquées ne pose pas de difficulté – tout au plus peut-on observer que la QPC ne conteste pas, en réalité, les dispositions du 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1, dont nous vous avons parlé il n'y a pas très longtemps, et qui sont spécifiques, vous vous en souvenez peut-être, à la métropole d'Aix-Marseille-Provence⁵. Relevons qu'il a bien été fait application à la CAGB des dispositions du V de l'article L. 5211-6-1, sur lesquelles nous allons revenir.

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. Celles du 4° bis du IV de l'article ont été déclarées conformes à la Constitution dans la toute récente décision que le Conseil constitutionnel a rendue, sur renvoi par vos soins de deux QPC posées dans certains des litiges suscités par la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence⁶ – nous allons aussi y revenir. Toutefois, nous venons de le dire, la présente QPC doit être regardée comme ne critiquant pas ces dispositions, spécifiques à cette métropole. Pour le reste, c'est-à-dire les autres dispositions des III à V de l'article L. 5211-6-1, si elles ont déjà été modifiées à

⁴ Cons. const. 5 mars 2015, décision n° 2015-711 DC.

⁵ Cf. conclusions sur CE 27 novembre 2015, Commune d'Aix-en-Provence et autres, n° 394016 et a., inédite au Recueil.

⁶ Cons. const. 19 février 2016, décision n° 2015-521/528 QPC.

de nombreuses reprises depuis l'introduction de cet article dans le CGCT en 2010⁷, le Conseil constitutionnel ne les a pas déclarées conformes à la Constitution.

Reste à voir si la QPC présente un caractère nouveau ou sérieux.

Nouveau, certainement pas, en tout cas pas dans le premier sens que le Conseil constitutionnel a donné de ce terme dans sa décision sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution⁸. Les normes constitutionnelles invoquées – égalité devant le suffrage, libre administration des collectivités territoriales, principe de périodicité raisonnable des mandats électifs, sécurité juridique, clarté et intelligibilité de la loi – ont toutes déjà donné lieu à interprétation par le Conseil constitutionnel. Signalons que la périodicité raisonnable des mandats électifs est un principe qui n'a pas encore été jugé invocable à l'appui d'une QPC. Ceci dit, nous n'avons guère de doute qu'il devrait être regardé comme l'un des droits ou libertés que la Constitution garantit, au sens de son article 61-1.

Pour apprécier le caractère sérieux de la question posée, il faut décrire brièvement le contenu des dispositions législatives contestées – et en expliciter, pour certaines, la portée.

Les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT déterminent les règles ayant pour objet la fixation du nombre de sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et leur répartition entre ses communes membres.

Il résulte du III de cet article 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 tel que la CAGB, dont la population est d'environ 177 000 habitants, le tableau figurant au III donne un nombre de conseillers égal à 56. 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. Selon son 2°, 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 figurant au III. Grâce à ces dernières dispositions, toute commune, même la plus petite, bénéficie d'une garantie de représentation, par attribution d'un siège « forfaitaire ».

Les autres dispositions du IV de l'article L. 5211-6-1 traitent d'hypothèses particulières. Le 3° envisage celle dans laquelle une commune obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant : il est alors donné à sa représentation un « coup de rabot » pour qu'elle n'excède pas cette moitié et les sièges qui lui sont ainsi retirés sont répartis entre les autres communes à la plus forte moyenne. Le 4° prévoit l'hypothèse dans laquelle le nombre de sièges attribués à une commune dépasse le nombre de ses conseillers municipaux : c'est alors le nombre total de sièges de l'organe délibérant qui doit être raboté jusqu'à ce que, en reproduisant le mécanisme de répartition résultant des 1° à 3°, la difficulté soit résolue. Enfin le 5° règle le cas, sans doute anecdotique, dans lequel deux communes se trouveraient à égalité pour l'attribution du dernier siège à la plus forte moyenne.

⁷ Par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁸ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, cons. 21.

Enfin, selon le V de l'article L. 5211-6-1, « *Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, si les sièges attribués sur le fondement du 2° du IV excèdent 30 % du nombre de sièges définis au deuxième alinéa du III, 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV sont attribués aux communes selon les modalités prévues au IV. Dans ce cas, il ne peut être fait application du VI* ». Ces dispositions prévoient un quota supplémentaire de sièges à répartir dans l'hypothèse où les sièges « forfaitaires » attribués aux plus petites communes, celles qui n'ont pu bénéficier de la répartition à la proportionnelle, excèdent 30 % du nombre de sièges « de base » prévu par le tableau du III. Dans ce cas, les dispositions du VI relatives à l'accord local ne peuvent s'appliquer. Ce qui est un peu moins clair dans les dispositions du V, c'est la manière dont ce quota supplémentaire de sièges doit être calculé et réparti. S'agissant du calcul, si la base à laquelle s'applique le taux de 10 % est claire, le texte ne donne aucune règle d'arrondi... Or le calcul qu'il prévoit tombera rarement juste⁹. S'agissant de la répartition, la détermination de ce qu'implique le renvoi aux « *modalités prévues au IV* » n'est pas tout à fait immédiate. Compte tenu de l'objet de ces dispositions, qui est à l'évidence de « rajouter une dose » de représentation proportionnelle en fonction de la population, nous comprenons qu'il s'agit d'une répartition selon la règle prévue au 1° du IV, c'est-à-dire une répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, sans qu'il y ait lieu d'appliquer une nouvelle fois la règle prévue au 2° du IV, c'est-à-dire l'attribution d'un siège forfaitaire aux communes qui ne peuvent bénéficier de cette répartition proportionnelle, mais que peuvent en revanche trouver à s'appliquer les règles particulières prévues par les 3°, 4° et 5° du IV.

Ceci précisé, nous pouvons en venir à l'argumentation présentée au soutien de la QPC.

A l'appui de la violation du principe d'égalité devant le suffrage, la CAGB fait valoir tout d'abord que l'application des règles des III à V de l'article L. 5211-6-1 aboutit à diminuer la représentation au sein de son organe délibérant d'un certain nombre de ses communes membres, puisque le nombre total de sièges de cet organe est réduit de 25.

Elle y voit une double atteinte au principe d'égalité devant le suffrage. D'abord entre les communes concernées par la réduction de leur représentation et les autres, parce que les premières doivent procéder à une nouvelle élection de leurs représentants et les autres non. Ensuite au sein même des communes qui doivent élire de nouveau leurs représentants, parce que la commune à l'origine de toute l'affaire, dont le conseil municipal est entièrement renouvelé, va procéder à une élection au suffrage direct de ses représentants au sein de l'EPCI, conformément aux règles électorales de droit commun, alors que les représentants des autres communes seront élus par le conseil municipal, donc au suffrage indirect. Toute cette argumentation est inopérante car elle ne critique pas la conformité à la Constitution des règles de répartition visées par la QPC mais celle d'autres dispositions législatives – celles de l'article 4 de la loi du 9 mars 2015 et celles du c du 1° de l'article L. 5211-6-2, auxquelles les premières renvoient.

La CAGB soutient aussi que les dispositions qu'elle critique portent atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, en ce que les nouvelles règles de répartition aboutissent à des écarts de représentation entre les communes supérieurs aux limites fixées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cette argumentation, en revanche, est opérante – à dire vrai, c'est la seule dans l'ensemble des écritures de la CAGB. Rappelons brièvement la teneur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : il en résulte que les organes délibérants

⁹ Dans le cas de la CAGB, précisément, on peut hésiter entre l'attribution de 10 ou 11 sièges supplémentaires, un arrondi à l'entier le plus proche aboutissant à 11 sièges.

des EPCI doivent être composés sur des bases essentiellement démographiques, c'est-à-dire en principe selon une règle de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre ; toutefois, il peut être tenu compte d'autres considérations d'intérêt général, notamment en prévoyant que chaque commune dispose au minimum d'un représentant (voir notamment, en ce sens, la décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. 48). En outre, le Conseil constitutionnel applique en principe à la composition des organes délibérants des EPCI la règle plus générale issue de sa jurisprudence sur le découpage des circonscriptions électorales, selon laquelle le ratio entre le nombre d'élus et la population d'une circonscription donnée ne doit normalement pas s'écarter 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 (voyez notamment sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 38 à 41, qui est particulièrement illustrative sur ce point ; et pour une application au cas des EPCI, la décision n° 2014-405 QPC *Commune de Salbris* précitée).

C'est une méconnaissance de cette règle que la CAGB invoque en soutenant que, pour la très grande majorité de ses communes membres, la proportion de sièges qu'elles détiennent au sein de l'organe délibérant s'écarte dans des proportions excédant 20 % de la part qu'elles représentent dans la population totale de l'EPCI. Il s'en déduirait des inégalités de représentation manifestes qui traduiraient une méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage. Toutefois, les calculs présentés par la CAGB prennent les plus grandes libertés avec la méthodologie qui se déduit des décisions du Conseil constitutionnel, notamment parce que, comme nous avons eu l'occasion de vous l'expliquer lors de l'examen d'une des QPC posées dans l'affaire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence¹⁰, les petites communes qui bénéficient d'un siège « forfaitaire », dont la représentation n'obéit pas à la logique démographique, doivent être exclues du calcul. L'argumentation de la CAGB s'arrêtant là, vous ne pouvez la regarder comme sérieuse. Relevons, en outre, que dans votre décision relative à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, vous avez déjà refusé le renvoi au Conseil constitutionnel des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-6-1, à l'exception de celles du 4° bis du IV, en jugeant que la QPC soulevée ne présentait pas de caractère sérieux au regard du principe d'égalité devant le suffrage¹¹.

Il y aurait sans doute matière à s'interroger plus avant si l'auteur de la QPC mettait le doigt sur les dispositions du V de l'article L. 5211-6-1. Vous retrouveriez en effet, dans ce cas, une question similaire à celle qui se posait dans l'affaire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Si les règles qui figurent, d'une part, au 4° bis du IV et, d'autre part, au V de l'article L. 5211-6-1 sont différentes, elles procèdent en effet de la même inspiration, en prévoyant une répartition supplémentaire de sièges à la proportionnelle dans les EPCI caractérisés par d'importants déséquilibres de population entre une ou quelques communes très fortement peuplées et un grand nombre d'autres communes très faiblement peuplées. Dans sa décision déclarant conforme à la Constitution les dispositions du 4° bis du IV, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait décider d'une attribution supplémentaire de sièges à la proportionnelle afin « *que la représentation des communes les plus peuplées de la métropole se rapproche de la représentation moyenne de l'ensemble des communes de la métropole* »¹². Il n'est pas évident d'affirmer, tant les motifs ensuite adoptés sont circonstanciés, si la solution de conformité à la Constitution retenue par le Conseil constitutionnel est transposable aux dispositions du V de l'article L. 5211-6-1. Notre sentiment est que oui, même si nous confessons une certaine perplexité devant l'incertitude

¹⁰ Voir le point 4 des conclusions précitées note 5.

¹¹ Décision précitée note 5, points 22 et 23.

¹² Cons. const. 19 février 2016, décision n° 2015-521/528 QPC, cons. 11.

méthodologique qui résulte de la superposition des différents critères d'appréciation pris en compte par le juge constitutionnel. Une chose, à tout le moins, nous paraît tout à fait claire : c'est que le respect du « tunnel » de plus ou moins 20 % n'est pas un horizon indépassable et qu'il peut être tenu compte des fortes disparités démographiques d'un même ensemble intercommunal pour admettre que l'on s'en écarte.

Quoiqu'il en soit, l'argumentation de la CAGB est à soi seule très insuffisante pour vous convaincre du caractère sérieux du grief tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage. Vous pourriez tout à fait, à vrai dire, l'écarter comme dénué des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé.

Les autres griefs d'inconstitutionnalité soulevés à l'appui de la QPC ne doivent pas vous arrêter. L'argumentation présentée à leur soutien revient en effet, à chaque fois, à se plaindre de la remise en cause de la composition de l'organe délibérant de la CAGB, telle qu'issue des élections générales de mars 2014. Toute cette argumentation est affectée de la même inopérance radicale que celle que nous signalions tout à l'heure, puisqu'elle revient à critiquer les conséquences d'autres dispositions législatives que celles visées par la QPC. Une telle argumentation ne met pas en cause, en réalité, la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT mais celles de l'article 4 de la loi du 9 mars 2015. La CAGB aurait été mieux avisée de contester ces dernières dispositions, si toutefois elles n'avaient pas déjà été jugées conformes à la Constitution, comme nous le disions au début de ces conclusions.

Par ces motifs nous concluons à ce que vous refusiez le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.