

QPC

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 2 avril 2014
Lecture du 11 avril 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public

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

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹, a en effet modifié les règles de détermination du nombre et de la répartition des délégués des communes au sein de ces EPCI. Deux modalités de répartition sont ouvertes pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En vertu du 2^e alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, la répartition des sièges peut résulter d'un accord amiable approuvé par les conseils municipaux concernés, à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population de l'EPCI ou de la moitié de ces conseils représentant les deux tiers de la population. A défaut d'accord, le II du même article prévoit que les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle de la population de chaque commune, à la plus forte moyenne.

Une répartition des sièges conforme à ces nouvelles règles devait être effectuée en prévision du renouvellement général des conseils municipaux lors des élections de mars 2014. En février 2013, le préfet du Loir-et-Cher a invité la communauté de communes de la Sologne des Rivières à adopter une délibération en ce sens sur le fondement de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. A titre indicatif, le préfet lui transmettait une simulation de la répartition des sièges telle qu'elle résulterait de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il en ressortait que la commune de Salbris aurait obtenu 13 sièges sur 27 selon un critère de répartition exclusivement démographique. Forte de 5 731 habitants, elle concentre en effet 46,9 % de la population totale de la communauté de communes.

Toutefois, le 20 mars 2013, le conseil communautaire a adopté à la majorité de ses membres une répartition des sièges s'éloignant sensiblement de cette simulation et

¹ N° 2010-1563.

n'attribuant à la commune de Salbris que 7 sièges sur 23. Au cours du mois d'avril 2013, les conseils municipaux de chacune des communes composant la CCSR ont approuvé cet accord, à l'exception de celui de Salbris.

Par un arrêté du 22 octobre 2013, le préfet du département a constaté la nouvelle répartition des sièges issue du vote du conseil communautaire. La commune de Salbris a formé à son encontre un recours pour excès de pouvoir. Elle l'a immédiatement assorti d'une question prioritaire de constitutionnalité visant le 2^e alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la possibilité d'un accord de répartition entre les communes membres de l'EPCI. Le tribunal administratif d'Orléans vous a transmis cette question.

Il ne fait aucun doute que les deux premières conditions d'un renvoi de la question au Conseil constitutionnel sont en l'espèce satisfaites.

Les dispositions en litige sont incontestablement applicables au litige : la commune requérante a demandé au tribunal administratif d'Orléans l'annulation de l'arrêté préfectoral pris en application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

En outre, le Conseil constitutionnel n'a pas déjà déclaré conformes à la Constitution, dans les motifs et le dispositif de l'une de ses décisions, les dispositions contestées. Il ne les a examinées ni dans sa décision du 9 décembre 2010 relative à la loi de réforme des collectivités territoriales dont elles sont issues (CC, décision n° 2010-618 DC), ni à l'occasion des modifications mineures dont elles ont fait l'objet ultérieurement².

Il ne vous reste donc qu'à prendre parti sur le caractère nouveau ou sérieux de la question posée.

La commune de Salbris soutient que les dispositions du 2^e alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage en ce qu'elles imposent seulement que l'accord de répartition des sièges au conseil communautaire approuvé par une majorité de communes membres « tienne compte de la population » alors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, beaucoup plus exigeante, requiert une répartition sur des bases essentiellement démographiques. Cet énoncé trop souple du critère démographique ne permettrait pas d'éviter que des communes se mettent d'accord sur une répartition contraire au principe d'égalité devant le suffrage tel qu'interprété par le juge constitutionnel.

Nouvelle, cette question ne l'est pas dans la première acception que vous donnez de ce critère de renvoi d'une QPC. Le Conseil constitutionnel a en effet déjà eu l'occasion de préciser les exigences qui découlent du principe d'égalité devant le suffrage, principe qui figure du reste bien au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de son article 61-1 (le CC s'est déjà prononcé sur ce principe dans le cadre de QPC, même s'il était

² Il a été modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de commune et d'agglomération, non déférée au CC, puis par l'article 38 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires qui n'a pas été examinée par le CC dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, enfin par l'article 41 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui n'a pas non plus été examinée par le CC dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

plutôt invoqué sous l'angle de l'égalité du droit de vote et d'éligibilité : cf décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012³, M. P...).

L'on peut s'interroger sur la pertinence d'un renvoi fondé sur le second sens que vous donnez à la nouveauté d'une question de constitutionnalité, que vous retenez lorsqu'un principe déjà interprété par le juge constitutionnel est invoqué dans un contexte inédit. Il est vrai que la question posée revêt une importance bien plus grande dès lors qu'en application de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, ces derniers sont désormais élus au suffrage universel direct et non plus désignés par les conseils municipaux en leur sein. Mais le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur l'application du principe d'égalité du suffrage, d'une part, aux EPCI, dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 et, d'autre part, évidemment, à des élections au suffrage universel direct. Les dispositions contestées n'ayant par ailleurs pas généré un contentieux nourri devant les juridictions administratives, cette nouveauté ne suffirait pas à elle seule à justifier un renvoi.

Vous n'aurez toutefois pas à vous appesantir sur ce point si vous nous suivez pour considérer que la question est sérieuse et mérite à ce titre d'être soumise au Conseil constitutionnel.

En dépit d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation, le Conseil constitutionnel a dégagé une jurisprudence exigeante concernant l'adéquation entre la répartition des sièges des élus et celle de la population. Il est de jurisprudence constante que pour assurer le respect du principe d'égalité devant le suffrage qui découle de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, un organe délibérant doit, pour être représentatif, « **être élu sur des bases essentiellement démographiques** ». Cette « règle fondamentale », selon les termes du Conseil constitutionnel, énoncée à propos du congrès de Nouvelle-Calédonie (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985), puis de l'Assemblée nationale (décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986) est régulièrement réaffirmée depuis.

Elle trouve notamment à s'appliquer aux élections locales (pour la répartition des sièges de conseillers municipaux dans les municipalités divisées en secteurs, cf décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987). Par une décision du 26 janvier 1995 rendue à propos de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁴, **le Conseil constitutionnel a transposé ce principe aux établissements publics de coopération entre collectivités locales**, en jugeant que leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques dès lors qu'ils exercent en lieu et place des collectivités qui les composent des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, et qu'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.

Les censures motivées par une méconnaissance de ce principe ne sont pas rares. Pour ne retenir que des exemples récents, ont ainsi été censurés l'écart entre le nombre de conseillers territoriaux attribués aux départements d'une même région et leurs populations

³ Les conclusions d'E. Crépey sous votre décision de renvoi du 17 juillet 2010, P..., n° 359223, indiquent que le principe d'égalité devant le suffrage était invoqué en tant que tel.

⁴ N° 94-358 DC.

respectives (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010) ou encore la répartition par arrondissement des conseillers de Paris (décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013).

Le Conseil constitutionnel laisse au législateur une marge de manœuvre mais elle est étroitement encadrée. Depuis 1985, il juge en effet que la répartition des sièges ne doit pas nécessairement être strictement proportionnelle à la population. Il admet que la variété et la complexité des situations locales peut donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique (CC, 2010-602 DC du 18 février 2010). Le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de la règle de répartition selon des bases essentiellement démographiques, le plus communément admis étant la représentation minimale de chaque collectivité. Mais il ne saurait le faire que dans une mesure limitée et en fonctions d'impératifs précis (décision du 18 novembre 1986 précitée).

Concrètement, le Conseil juge contraire au principe d'égalité du suffrage un ratio entre le nombre d'élus et la population d'une circonscription donnée qui s'écarte de 20 % par rapport à la moyenne de ce ratio observée dans l'ensemble des circonscriptions concernées, étant précisé que la moyenne est elle-même calculée en retranchant les petites collectivités qui se voient attribuer un nombre plancher de sièges quelle que soit leur population afin de garantir leur représentation. Cette fourchette indépassable⁵ de 20 % correspond à celle admise pour la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés au sein d'un même département (décision 86-208 DC). Son application stricte a conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 décembre 2010 précitée, à déclarer contraire à la Constitution la répartition des sièges de conseillers territoriaux dans toutes les régions dans lesquelles le rapport du nombre de conseillers d'un département à sa population s'écartait de la moyenne régionale de plus de 20 %. Encore a-t-il précisé dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 que la mise en œuvre de cet écart maximum de 20 % « doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ».

En résumé, le principe d'égalité devant le suffrage, qui s'applique à la composition des conseils communautaires, implique une représentation quasi proportionnelle à la population, tout écart devant être justifié par un motif d'intérêt général et ne pouvant en tout état de cause dépasser 20 % par rapport à la moyenne.

Le 2° alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT est-il susceptible de porter atteinte à ce principe ? Ses dispositions prévoient que chaque commune doit disposer d'au moins un siège et qu'aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. La commune de Salbris ne conteste pas ces deux premières règles, qui traduisent des motifs d'intérêt général justifiant une dérogation au principe général de proportionnalité (assurer la représentation de chaque commune et éviter que la commune-centre dispose de la majorité absolue des sièges et exerce ainsi une tutelle sur les autres).

Entre ces deux bornes, l'article L. 5211-6-1 du CGCT dispose que « *la répartition tient compte de la population* ». Or, il ressort clairement des travaux préparatoires à la loi de réforme des collectivités territoriales que, par cette formule, les parlementaires ont entendu ne pas imposer une représentation proportionnelle à la population de chaque commune entre ces deux limites. Les sénateurs ont rejeté le projet initial du Gouvernement, qui était conçu en ce sens, pour faire prévaloir le libre jeu de la négociation locale. Les parlementaires ont voulu

⁵ Cf commentaire de la décision n° 2010-618 DC aux Cahiers du Conseil constitutionnel.

que le critère démographique laisse une place à la représentation des territoires, comme l'indique le I de l'article 9 de la loi RCT, toujours en vigueur, selon lequel : « *la répartition des sièges dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre assure la représentation des territoires sur une base démographique et territoriale* ». Ce dispositif repose donc sur deux critères, sans que le critère démographique paraisse prépondérant. La formulation souple du critère démographique en cas d'accord contraste avec la rédaction du II de l'article L. 5211-6-1 qui prévoit, à défaut d'accord, « *une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne [qui] garantit une représentation essentiellement démographique* ». Au demeurant, le risque de non-conformité de ce système de répartition au principe d'égalité du suffrage n'est pas passé inaperçu : de longs débats ont agité le Parlement sur sa constitutionnalité.

Or, la commune requérante, qui l'a expérimenté à ses dépens, démontre sans peine que l'application de la loi peut aboutir à un partage des sièges très éloigné de la représentation proportionnelle de référence. En l'espèce, la répartition des sièges au conseil de la communauté de communes de la Sologne des Rivières a bien été opérée conformément aux prescriptions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Elle « tient compte de la population » dans la mesure où le nombre de conseillers communautaires a été échelonné de 1 à 7 selon les communes par strates de population et qu'aucune commune n'a davantage de conseillers qu'une autre commune membre de l'EPCI plus peuplée.

Toutefois, le fait que la loi n'aille pas jusqu'à permettre d'inverser le nombre de conseillers par rapport au poids démographique de chaque commune ne nous semble pas suffire pour assurer sa conformité au principe d'égalité devant le suffrage, comme l'illustre la communauté de communes de la Sologne des rivières. Avec la répartition retenue, un conseiller communautaire représente en moyenne 542 habitants. Si l'on exclut du calcul la petite commune d'Orçay qui a obtenu un siège de droit, seule l'une des sept communes restantes se situe dans la fourchette de 20 % par rapport à cette moyenne. Salbris est désavantagée de plus de 50 % et les cinq autres communes sont favorisées par ce partage dans des proportions allant de 21 à 31 %. Autrement dit, la population de Salbris est deux fois moins représentée au conseil communautaire que la moyenne de la population de l'EPCI. Cette situation risque d'autant plus de se présenter que les accords locaux, qui ne pouvaient auparavant être conclus qu'à l'unanimité sous l'empire de l'article L. 5214-7 du CGCT, peuvent désormais l'être à la majorité qualifiée.

Les dispositions visées ont donc ouvert la voie à des compositions des conseils communautaires qui ne respectent pas en fait le principe d'égalité devant le suffrage. Elles ne peuvent à nos yeux être regardées comme conformes à ce principe constitutionnel que si l'on lit l'expression « tenir compte de la population » comme imposant une représentation sur des bases essentiellement démographiques. Mais cette interprétation neutralisante est pour le moins constructive au regard de la lettre du texte et des travaux préparatoires. Nous pensons dès lors que c'est au Conseil constitutionnel qu'il revient de se prononcer sur cette question sérieuse et d'émettre, le cas échéant, une réserve d'interprétation.

Par ces motifs, nous concluons au renvoi au Conseil constitutionnel de la question de la conformité à la Constitution du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.