

Commentaire

Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015

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

La loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire est issue d'une proposition de loi déposée au Sénat le 24 juillet 2014 par MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat en première lecture le 22 octobre 2014 puis par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014. Elle a été adoptée en seconde lecture, dans des termes conformes, par le Sénat le 5 février 2015. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

Il s'agit de la deuxième fois¹ que le Conseil constitutionnel est saisi par des parlementaires qui avaient soutenu le texte (ou en étaient même, pour certains d'entre eux, à l'origine). Aussi, la saisine ne soutenait pas que la loi était inconstitutionnelle mais demandait au Conseil constitutionnel d'examiner les dispositions de son article 1^{er}, au regard du principe d'égalité devant le suffrage, et celles de son article 4, au regard du respect des décisions du Conseil constitutionnel. Dans la mesure où la saisine désignait expressément les dispositions dont le contrôle était demandé et spécifiait la norme constitutionnelle au regard de laquelle les saisissants souhaitaient que le contrôle s'opère, il revenait au Conseil d'examiner spécialement ces dispositions.

Dans sa décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 1^{er} de la loi conforme à la Constitution, en assortissant cette déclaration de conformité de deux réserves d'interprétation (relatives à la règle d'attribution d'un second siège de conseiller communautaire à certaines communes). Il a également déclaré l'article 4 conforme à la Constitution.

I. – L'origine de la loi déférée

La loi du 22 mars 1890 comprenait de premières dispositions sur le syndicat de communes. La composition de son organe délibérant reposait sur le principe d'égalité de représentation des communes, chacune disposant de deux délégués. Cette règle a prévalu jusqu'à la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992

¹ Pour le précédent cas, voir la décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*.

relative à l'administration territoriale de la République qui a prévu que « *la répartition des sièges au sein du conseil [d'une communauté de communes] est assurée en fonction de la population* » (art. 73). Des accords amiables sur cette composition étaient cependant possibles.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a fixé un cadre unique pour tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropole). Elle a fixé les règles de composition de ces conseils intercommunaux aux paragraphes II à VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : nombre maximal de sièges selon la population des communes membres de l'EPCI, répartition au prorata de la population avec quelques correctifs, possibilité de créer des sièges supplémentaires dans la limite de 10 % du nombre total. Cette loi a maintenu, pour les seules communautés de communes et communautés d'agglomération, dans le I de cet article, une option alternative habilitant la majorité qualifiée des communes à définir leur propre barème local de représentation, en dérogeant à la règle de quasi-proportionnalité (l'accord local de représentation).

Une adaptation ultérieure introduite par la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 a, d'une part, attribué un suppléant permanent aux communes n'ayant qu'un seul délégué et, d'autre part, autorisé un relèvement de 25 % de l'effectif du conseil communautaire dans le cas d'un accord local de représentation, mais sans introduire de limite à la latitude de choix de distribution des sièges entre les communes.

Le nouvel article L. 5211-6-1 du CGCT résultant de ces lois s'est appliqué pour la première fois entre la fin 2012 et l'automne 2013 en vue de répartir les sièges de conseillers communautaires avant les élections de mars 2014. La très grande majorité des décisions constituant les nouveaux conseils communautaires a été le résultat d'accords locaux obtenus à la majorité qualifiée, s'écartant plus ou moins fortement du barème purement démographique désormais en vigueur.

Ce dispositif a alors concerné 90 % des conseils communautaires mis en place au 1^{er} janvier 2014 dont les membres sont issus des dernières élections municipales des 23 et 30 mars 2014. Ce dispositif facultatif est donc en réalité le principe et non l'exception.

En 2014, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Salbris relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Cette commune s'estimait insuffisamment représentée au sein de l'assemblée délibérante de la communauté de communes de la Sologne des rivières.

En application des dispositions de cet article, la répartition des sièges des représentants des communes au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération se fait selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Toutefois, les dispositions contestées dans la QPC n° 2014-405 autorisaient un accord à la majorité qualifiée des communes membres pour fixer librement la répartition de ces sièges, dès lors que cette répartition tenait compte de la population de chaque commune, que chaque commune disposait d'au moins un siège et qu'aucune commune ne disposait de plus de la moitié des sièges.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires et en imposant seulement que, pour cette répartition, il soit « tenu compte » de la population, ces dispositions permettaient qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'EPCI dans une mesure manifestement disproportionnée. Ainsi ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant le suffrage et étaient contraires à la Constitution².

Sur les effets dans le temps de cette censure, le Conseil constitutionnel a jugé :

- premièrement, que la déclaration d'inconstitutionnalité du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT entre en vigueur à compter de la publication de sa décision, c'est-à-dire à compter du 20 juin 2014. Elle est applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseiller communautaire réalisées postérieurement à cette date³. Ainsi seule demeurait en vigueur la règle de représentation purement démographique ;

- deuxièmement, que la remise en cause immédiate de la répartition des sièges dans l'ensemble des communautés de communes et des communautés d'agglomération où elle avait été réalisée en application des dispositions contestées avant la publication de la décision du Conseil constitutionnel entraînerait des conséquences manifestement excessives. Aussi, le Conseil a en principe préservé les accords locaux antérieurement conclus. Toutefois, il a prévu leur remise en cause dans deux cas: en premier lieu, pour les instances en cours et, en second lieu, dans les communautés de communes et d'agglomération au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres

² Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris (Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération)*, cons. 6.

³ *Ibidem*, cons. 8.

était, postérieurement à la date de la publication de la décision, partiellement ou intégralement renouvelé⁴.

La proposition de loi à l'origine de la loi déferée a principalement pour objet de réintroduire une possibilité de fixer le nombre de sièges de conseiller communautaire et de les répartir entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération par la voie d'un accord local conclu à la majorité des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

II. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité devant le suffrage

Le respect du principe d'égalité devant le suffrage est une exigence constamment rappelée par le Conseil constitutionnel en matière électorale depuis ses décisions fondatrices de 1985 et 1986⁵. Le Conseil juge qu'une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », tout en précisant qu'il n'en résulte ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni l'interdiction de tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée.

Le Conseil avait, avant la décision n° 2014-405 QPC précitée, déjà appliqué sa jurisprudence aux EPCI, à propos des dispositions législatives qui prévoyaient des règles de répartition des sièges au sein des conseils des communautés urbaines en fonction de la population. Dans la décision n° 94-358 DC du 26 février 1995, il a jugé :

« Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que le deuxième alinéa du même article dispose que ces collectivités "s'administrent librement par des conseils élus et 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" ;

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions 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

⁴ *Ibidem*, cons. 9.

⁵ Décisions nos 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 16 ; 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 35 ; 86-208 DC du 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, cons. 20 à 24.

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 que le législateur a accru le nombre des délégués des communes aux conseils de certaines communautés pour tenir compte de l'attribution qu'il a prévue d'un siège à chaque commune membre de la communauté dans le but d'assurer une représentation minimale des petites communes ; qu'il a déterminé la répartition des sièges restant à pourvoir entre les seules communes dont la population est supérieure à un certain quotient ; qu'il ressort de la combinaison des dispositions du code des communes ainsi modifiées, que la prise en compte du nombre de collectivités concernées n'intervient que dans une mesure limitée par rapport à la détermination de la répartition des sièges en fonction de la population calculée selon le mécanisme de la répartition proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne ; qu'ainsi les écarts de représentation entre les communes selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ; que dès lors le grief invoqué ne peut être accueilli »⁶.

Le principe d'égalité devant le suffrage tel qu'il est formulé par le Conseil constitutionnel implique une répartition des sièges établie selon une règle de proportionnalité à la population.

Le Conseil constitutionnel assortit toutefois ce principe d'une exception, lorsque le législateur souhaite *« tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale »*, mais seulement *« dans une mesure limitée »*.

Le Conseil a eu l'occasion de préciser les éléments lui permettant de considérer que des écarts seraient excessifs. Dans la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a :

– consacré un seuil de 20 % d'écart à la moyenne. En retenant ce seuil de 20 %, le Conseil a repris à son compte les limites que le législateur lui-même s'était assigné en 1986 puis en 2009 en vue de la réalisation de la délimitation des

⁶ Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 47 à 49.

circonscriptions électorales pour l'élection des députés au sein d'un même département. Le Conseil avait alors validé ce choix⁷;

– confirmé le caractère restreint de son contrôle en n'examinant pas les écarts à la moyenne à l'intérieur de la fourchette de plus ou moins 20 % d'écart à la moyenne. Ce faisant, le Conseil n'a pas renoncé à procéder à un tel contrôle, mais il a notamment pris en compte, en l'espèce, le progrès réalisé par la réforme en comparaison de la situation antérieure au regard du principe d'égalité devant le suffrage⁸.

Ce raisonnement à partir du seuil de 20 % a également été mis en œuvre lors de l'appréciation du caractère manifestement disproportionné des écarts à la moyenne dans trois arrondissements parisiens, dans la décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, dans laquelle le Conseil n'a pas considéré que la volonté d'assurer une représentation minimale de trois sièges par arrondissement suffisait à justifier cette disproportion⁹.

III. – La conformité à la Constitution de l'article 1^{er} de la loi déferée

L'article 1^{er} de la loi déferée modifie l'article L. 5211-6-1 du CGCT de deux manières :

A. – Les dispositions relatives à l'accord local

Le 1^o de l'article 1^{er} réintroduit la faculté de composer l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération dans le cadre d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Cet accord local de répartition doit être conclu entre les conseils municipaux intéressés à la majorité qualifiée exigée pour la création des EPCI : soit la moitié des conseils municipaux de communes regroupant les deux tiers de la population totale de l'EPCI, soit les deux tiers des conseils municipaux des communes regroupant la moitié de la population totale. Cette majorité doit également comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.

⁷ Décisions n°s 86-208 DC du 2 juillet 1986 précitée, cons. 24 et 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

⁸ Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 22.

⁹ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 48 à 51.

Ces règles sont classiques pour les EPCI à fiscalité propre. Elles sont à rapprocher de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre¹⁰ ou sur l'obligation faite à une commune d'adhérer à un EPCI¹¹.

Si ces règles renforçant l'exigence d'un consensus des communes de la structure intercommunale intéressée peuvent constituer des garanties dans le cadre du respect des exigences constitutionnelles en matière de libre administration des collectivités territoriales, elles sont en revanche inopérantes pour l'égalité devant le suffrage.

– En deuxième lieu, les sièges sont répartis au prorata de la population municipale de chaque commune telle qu'elle résulte du dernier recensement. Cela implique l'identité du classement ordinal des communes en fonction de leur population et en fonction du nombre de sièges : aucune commune ne peut disposer de plus de sièges qu'une commune plus peuplée qu'elle.

– En troisième lieu, le 1^{er} de cet article réintroduit la possibilité de répartir un nombre de sièges qui excède d'au maximum 25 % celui résultant de la combinaison de l'application du tableau du III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT (fixant le nombre de sièges en fonction de la population) et de l'application des règles dérogatoires prévues au IV (attribuant des sièges de droit à certaines communes).

– En quatrième lieu, il est prévu que chaque commune membre dispose d'au moins un siège de droit, même si elle ne peut prétendre à aucun siège au titre de la répartition des sièges au prorata de la population de l'EPCI.

– En cinquième lieu, il est prévu qu'aucune commune membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Le nombre minimal d'un siège par commune a déjà été explicitement jugé conforme à la Constitution¹². L'absence d'attribution de la majorité des sièges au profit d'une seule commune poursuit l'objectif d'intérêt général d'éviter le contrôle de la structure intercommunale par cette commune. Le Conseil constitutionnel a implicitement admis dans sa décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 que le législateur pouvait fonder une dérogation à l'égalité devant le suffrage sur de tels motifs.

¹⁰ Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre (Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre)*.

¹¹ Décisions du 26 avril 2013 n°s 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault (Intégration d'office d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)* ; 2013-304 QPC, *Commune de Maing (Retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre)* ; 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI dans un EPCI à fiscalité propre)*.

¹² Décision n° 94-358 DC du 26 février 1995 précitée.

– En sixième lieu, le *e*) du 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, tel qu'issu du 1° de l'article 1^{er} de la loi déferée, prévoit que la part de sièges attribuée à chaque commune peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes dans deux cas :

* Lorsque la répartition effectuée en application des dispositions de droit commun 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, dès lors que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit l'écart excédant le seuil de 20 % d'écart à la moyenne.

* Lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV (c'est-à-dire avant attribution d'un siège de droit aux communes ne pouvant bénéficier d'un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population) conduirait à l'attribution d'un seul siège.

La première des deux exceptions peut se prévaloir d'une logique très forte. En effet, elle n'accroît pas les écarts qui résulteraient de la règle de droit commun, c'est-à-dire l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'EPCI, laquelle peut conduire à des écarts inévitables compte tenu des tailles variées des communes. L'exception est vertueuse puisqu'elle peut, dans l'accord, permettre de réduire les écarts de représentation.

La seconde exception, prévue par le troisième alinéa du *e*), est différente. Elle ne prévoit pas l'attribution d'un second siège à une commune qui bénéficie déjà d'un premier siège au titre de l'attribution de droit, alors que l'application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ne lui donnerait pas droit à ce siège. Une telle orientation aurait posé une évidente question constitutionnelle. Cette disposition conduit seulement à permettre l'attribution d'un second siège à une commune ayant bénéficié d'un seul siège en application du 1° du IV, c'est-à-dire en application de la règle de droit commun (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de la population).

Cette seconde exception a pour objectif de s'assurer que la règle du minimum de sièges pour les « plus petites communes » n'aura pas un effet déflateur sur les communes un « peu plus peuplées », qui se verraient traiter de la même manière. Il s'agit d'éviter qu'une commune très peu peuplée et une commune peu peuplée aient chacune un siège alors que les différences de population entre ces deux communes sont importantes.

Cette seconde exception, à l'inverse de la première, peut accroître l'écart de représentation à la moyenne de l'EPCI pour les communes qui peuvent prétendre à un second siège en vertu de cette exception, en permettant même que cet écart dépasse 20 %, alors qu'en vertu d'une répartition des sièges au prorata de la population il était inférieur à 20 %. Elle peut également, par l'effet des sièges supplémentaires ainsi attribués, dégrader l'écart à la moyenne pour d'autres communes membres de l'EPCI.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale, M. Olivier Dussopt avait bien vu cette question. Il faisait valoir que cette surreprésentation serait limitée aux petites communes. Il invoquait l'objectif de « *favoriser une représentation plurielle et paritaire* » de ces communes au sein de l'organe délibérant¹³. En outre, comme il a déjà été dit, cette attribution permet de lisser l'effet de seuil existant entre les communes très peu peuplées et les communes peu peuplées et d'éviter qu'elles soient toutes pareillement représentées.

Le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé ses considérants de principe en matière d'égalité devant le suffrage applicable aux EPCI (cons. 4 et 5), a relevé que l'accord local rendu possible par les nouvelles dispositions du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT « *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°* » (cons. 6). Il a alors examiné successivement chacun de ces ajustements.

Il a d'abord considéré qu'en garantissant à chaque commune au moins un siège (c) du 2°, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges (d) du 2°, « *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* » (cons. 7).

Par ailleurs, en permettant 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 (deuxième alinéa du e) du 2°), « *le législateur a entendu prendre en compte le fait que l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à*

¹³ *Rapport sur la proposition de loi adoptée par le Sénat autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, 10 décembre 2014, n° 2439, p. 28.

la plus forte moyenne aboutit, dans certains cas, à de substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées » (cons. 9).

Enfin, demeurait la dernière dérogation, permettant 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 (troisième alinéa du e) du 2°). Le Conseil a d'abord considéré que ce faisant, « *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* ». Toutefois, il a également relevé « *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* ». Aussi, afin qu'il ne soit pas porté une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant le suffrage du fait de cette dérogation, le Conseil a formulé une réserve : « *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 réservé à certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure* » (cons. 10).

Une telle réserve fait obstacle à ce que, dans le cadre de l'accord local, parmi les communes ayant obtenu un siège par la voie de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, certaines n'aient qu'un seul siège alors qu'elles seraient plus peuplées que d'autres communes du même EPCI se voyant accorder un second siège. Dans ses observations, le Gouvernement faisait d'ailleurs valoir que les dispositions déferées ne devraient pas être appliquées ainsi. Toutefois, rien dans les textes applicables ne posait une telle limite à la possibilité d'accorder un second siège à certaines communes. Aussi, la réserve d'interprétation était-elle nécessaire. En revanche, cette réserve n'interdit pas que l'accord local puisse distinguer entre les communes éligibles à un second siège, dès lors que cette distinction demeure en cohérence avec l'importance démographique des communes.

Sous cette réserve, le Conseil a déclaré les nouvelles dispositions du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT conformes à la Constitution.

B. – L'attribution de sièges supplémentaires

Le 2° de l'article 1^{er} de la loi déferée procède à une réécriture du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, relatif à l'attribution des sièges supplémentaires en l'absence d'accord local de représentation, en sus des sièges attribués au sein de l'EPCI en vertu des règles de droit commun. Il s'agit d'encadrer les « mini-accords » (à défaut d'accords conclus sur la base du 2° du

I de l'article L. 5211-6-1) qui peuvent être conclus dans tous les EPCI à fiscalité propre (y compris les communautés urbaines et les métropoles¹⁴) et qui peuvent prévoir la création de tels sièges supplémentaires (dans la limite de 10 % du total des sièges attribués selon les règles de droit commun). Ces sièges peuvent, par dérogation à la règle du prorata, être répartis selon deux règles identiques à celles prévues au e) du 2° du I de l'article L. 5211-6-1.

Cette réécriture du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 confirme également que dans les communautés urbaines et les métropoles, il peut résulter de cette attribution de sièges supplémentaires qu'une commune obtienne un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges de l'organe délibérant.

Le Conseil constitutionnel a examiné ces nouvelles dispositions et a relevé que le législateur avait poursuivi des objectifs identiques à ceux précédemment relevés au 1° de l'article 1^{er} en prévoyant des dérogations à la règle de la répartition des sièges à la représentation proportionnelle pour ces sièges supplémentaires :

– d'une part, 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* » (cons. 13) ;

– d'autre part, 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* ». Toutefois, « *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* ». Aussi, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation identique à celle formulée à propos des dispositions du troisième alinéa du e) du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 : « *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 réservé à*

¹⁴ À l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure » (cons. 14).

Sous cette réserve, le Conseil a déclaré les nouvelles dispositions du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT conformes à la Constitution.

IV. – La conformité à la Constitution de l'article 4 de la loi déferée

L'article 4 tend à permettre l'application de la nouvelle loi et à la combiner avec les effets dans le temps de la décision n° 2014-405 QPC du Conseil constitutionnel.

* En premier lieu, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, lorsque la répartition des sièges de l'organe délibérant d'une communauté de communes ou d'agglomération a été établie entre le 20 juin 2014 et la promulgation de la nouvelle loi, il peut être procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire par accord en application des nouvelles dispositions 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

* En deuxième lieu, 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 établie par accord intervenu avant le 20 juin 2014, il est procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseiller communautaire en application du même article L. 5211-6-1, dans sa rédaction résultant de la loi déferée, dans un délai de deux mois à compter de l'évènement rendant nécessaire le renouvellement du conseil municipal.

Les parlementaires saisissants demandaient au Conseil constitutionnel de s'assurer que ces dispositions ne méconnaissaient pas l'autorité de la décision précitée du Conseil constitutionnel, dans laquelle la censure de certaines dispositions de l'article L. 5211-6-1 était assortie de dispositions relatives aux conséquences à tirer de cette déclaration d'inconstitutionnalité en cas de contentieux ou de renouvellement des conseils municipaux à compter du 20 juin 2014.

Dans la décision n° 2015-711 DC commentée, le Conseil a relevé « *que les dispositions introduites par l'article 1^{er} 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 » (cons. 18). En conséquence, il a déclaré l'article 4 de la loi déférée conforme à la Constitution.