

Décision n° 2015 – 711 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2015

Sommaire

I. Constitutionnalité de la disposition contestée	3
--	----------

Table des matières

I. Constitutionnalité de la disposition contestée	3
A. Normes de référence.....	3
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	3
- Article 6	3
2. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article premier	3
- Article 3	3
- Article 34	3
- Article 72	3
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	5
1. Sur le principe d'égalité devant le suffrage	5
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	5
- Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	5
- Décision n° 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.....	6
- Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille.....	6
- Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.....	7
- Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française	7
- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs.....	7
- Décision n° 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.....	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	8
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.....	8
- 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	9
- 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]	10
2. Sur la libre administration des collectivités territoriales	11
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	11
- Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 - Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.....	11
- Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Puyravault [Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre]	11
- Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Maing [Retrait d'une commune membre d'un EPCI]	12
- Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre].....	12
- 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]	13

I. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

- Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

- Article 34

(...)

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

(...)

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur le principe d'égalité devant le suffrage

- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie

. En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité :

(...)

14. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, déjà cité, de la Constitution, la République "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; que, selon l'article 3, troisième alinéa, le suffrage "est toujours universel, égal et secret" ; que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents" ;

15. Considérant que ces dispositions ne font pas obstacle à la possibilité pour le législateur, en conformité avec l'article 74 de la Constitution, d'instituer et de délimiter des régions dans le cadre de l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer en tenant compte de tous éléments d'appréciation, notamment de la répartition géographique des populations ; que, ce faisant, l'article 3 de la loi n'a pas violé l'article 2 de la Constitution ;

16. Mais considérant que **le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée** qui, en l'espèce, a été manifestement dépassée ;

17. Considérant qu'ainsi l'énoncé des nombres 9, 9, 18, 7 dans le tableau figurant à l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi doit être déclaré non conforme à la Constitution ; que, par suite, l'alinéa 2, inséparable de l'énoncé de ces nombres, doit dans son ensemble être déclaré non conforme à la Constitution ; que les autres dispositions des articles 4 et 5 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie

. En ce qui concerne le nouvel alinéa 2 de l'article 4 :

34. Considérant que les auteurs de l'une et l'autre saisines déposées le 20 août 1985 soutiennent qu'en se bornant à porter de 18 à 21 le nombre de conseillers représentant la région Sud, le législateur, dans la nouvelle rédaction de l'article 4, alinéa 2, n'a pas fait droit aux principes dégagés par la décision du Conseil constitutionnel ayant censuré la première rédaction de cette disposition ; qu'en effet, la correction ainsi opérée laisse subsister un déséquilibre très important au détriment des électeurs de la région Sud et au profit des autres régions en ce qui concerne le rapport entre le nombre d'habitants et le nombre de sièges à pourvoir ;

35. Considérant que **le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; qu'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région et qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, lesquels peuvent intervenir dans une mesure limitée ; que cette mesure, compte tenu des termes du nouvel alinéa 2 de l'article 4, n'a pas été manifestement dépassée ;**

36. Considérant ainsi que l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est conforme à la Constitution,

- Décision n° 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

24. Considérant que si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité de suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où ce principe serait méconnu ; qu'en conséquence, les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit : qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons ; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

- Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille

3. Considérant qu'il est soutenu, à titre principal, que l'égalité des citoyens devant le pouvoir de suffrage est méconnue dans la mesure où les sièges attribués à chaque secteur n'ont pas été, dans tous les cas, répartis proportionnellement à leur population ; qu'en effet, en appliquant la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, le 7ème secteur devrait élire 18 conseillers et non 16 alors que les 1er et 4ème secteurs n'auraient droit, tout au plus, qu'à en désigner respectivement 10 et 14 et non 11 et 15 comme le prévoit la loi déferée ; que les arguments tirés lors des débats devant le Parlement de ce que les 1er et 4ème secteurs vont se repeupler ne sont pas recevables ; qu'en fait, la répartition des sièges privilégie les secteurs favorables à la majorité parlementaire actuelle ; qu'à titre subsidiaire, les auteurs de la saisine font valoir qu'il y a rupture d'égalité entre Marseille et toutes les autres collectivités, si le critère qui a été implicitement retenu pour minorer la représentation du 7ème secteur par rapport à celle des 1er et 4ème secteurs est fonction, non de l'importance de la population, ce qui correspond à un principe républicain traditionnel, mais, au contraire, du nombre d'électeurs inscrits ;

4. 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" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République" ; que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, "le suffrage est toujours universel, égal et secret" ; que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclame que la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ;

5. **Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent ; que, s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée ;**

6. Considérant qu'il ressort de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel que la délimitation des secteurs pour l'élection des conseillers municipaux de Marseille, qui n'est d'ailleurs pas contestée par les auteurs de la saisine, a été effectuée en regroupant par deux les seize arrondissements municipaux créés, en application de la loi n° 46-245 du 20 février 1946, par le décret n° 46-2285 du 18 octobre 1946 ; que chaque secteur est composé de territoires contigus ; que demeure applicable à l'élection des conseillers municipaux un même mode de scrutin ; qu'il ressort des débats parlementaires que la répartition des sièges entre les secteurs a pris essentiellement en compte l'ensemble des habitants résidant dans chaque secteur ; que, **même si le législateur n'a pas jugé opportun, pour deux des cent un sièges à attribuer, de faire une stricte application de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement, ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ;**

- Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

47. 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" ;

48. 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 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** ;

49. 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 ;

- Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française

- SUR L'ARTICLE 1ER :

3. Considérant que l'article 1er de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel porte de quarante et un à quarante-neuf le nombre de conseillers de l'assemblée de la Polynésie française et répartit ces sièges entre les cinq circonscriptions électorales existantes ; que le nombre d'élus de cette assemblée sera de 32 au lieu de 22 dans les Iles du Vent ; de 7 au lieu de 8 dans les Iles Sous-le-Vent et de 4 au lieu de 5 dans les Iles Tuamotu et Gambier ; qu'il restera égal à 3 dans les Iles Marquises, ainsi que dans les Iles Australes ;

4. Considérant que, eu égard aux résultats du dernier recensement de la population des divers archipels composant la Polynésie française, **l'article 1er réduit les écarts démographiques de représentation par rapport aux dispositions antérieures** ; **qu'ainsi, le législateur a mieux assuré le respect du principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement démographiques, principe qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 1er et 3 de la Constitution** ; qu'il n'y a dérogé que dans une mesure limitée, pour tenir compte de l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ;

- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

7. Considérant, en second lieu, qu'en conservant aux départements de la Creuse et de Paris leur représentation antérieure, le législateur a apporté une dérogation au mode de calcul qu'il avait lui-même retenu ; que, toutefois, pour regrettable qu'elle soit, **cette dérogation, qui intéresse quatre sièges, ne porte pas au principe d'égalité devant le suffrage une atteinte telle qu'elle entacherait d'inconstitutionnalité la loi déferée** ;

- **Décision n° 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**

26. Considérant qu'en elle-même, chacune de ces trois dispositions ne méconnaît pas la Constitution ; que les deux premières peuvent être utilement employées pour garantir l'égalité devant le suffrage ; qu'elles pourraient, toutefois, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscription ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ; qu'en conséquence, la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en oeuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en oeuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

- **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**

15. Considérant que le législateur a conservé, pour la nouvelle répartition des sièges des députés, comme il l'avait déjà fait en 1986 pour les députés et en 2003 pour les sénateurs, le système de répartition par tranches ; que, dans l'application de cette méthode, il a veillé à réduire de manière importante les inégalités démographiques affectant la répartition antérieure ; qu'il n'a tenu compte d'impératifs d'intérêt général le conduisant à s'écarter du critère démographique que de manière limitée ; que, dès lors, il n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus ;

(...)

22. Considérant que, s'agissant de la délimitation des circonscriptions électorales sur le territoire national, il ressort de l'ordonnance dont la loi de ratification est soumise à l'examen du Conseil constitutionnel que, sauf impossibilité d'ordre géographique, ces circonscriptions sont constituées par un territoire continu ; que les limites cantonales ont été, d'une manière générale, respectées ; que le territoire de cantons discontinus et de cantons de plus de 40 000 habitants n'a été réparti entre plusieurs circonscriptions que dans un nombre restreint de cas ; **que les écarts de population entre circonscriptions ont été réduits dans des conditions qui garantissent un meilleur respect de l'égalité devant le suffrage ;**

- **Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales**

- Quant aux autres départements et régions :

38. Considérant qu'il résulte des articles 1er, 24 et 72 de la Constitution que l'organe délibérant d'un département ou d'une région de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque département ou région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent toutefois intervenir que dans une mesure limitée ;

39. Considérant, en premier lieu, qu'en fixant le nombre de conseillers territoriaux par département et par région, le tableau annexé à la loi déferée a retenu un nombre minimal de quinze conseillers par département ; qu'en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; que l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en oeuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; que, d'une part, la fixation de ce seuil n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que, d'autre part, il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen des écarts de représentation au sein d'une même région sans prendre en compte les départements dans lesquels le nombre de conseillers territoriaux a été fixé, en raison de leur faible population, en application de ce seuil ;

40. Considérant, en second lieu, que **la loi déferée procède à la suppression des conseillers généraux et des conseillers régionaux et les remplace par une catégorie unique d'élus ; qu'eu égard à la nature de cette réforme, la volonté de ne pas s'écarter trop sensiblement du nombre des cantons fixé antérieurement à la réforme ne peut être regardée comme un impératif d'intérêt général susceptible de justifier des atteintes au principe d'égalité devant le suffrage ;**

41. Considérant que, dans la région Lorraine, le rapport du nombre des conseillers territoriaux du département de la Meuse à sa population s'écarte de la moyenne régionale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; qu'il en va de même dans la région Auvergne, s'agissant du Cantal, dans la région Languedoc-Roussillon, s'agissant de l'Aude, dans la région Midi-Pyrénées, s'agissant de la Haute-Garonne, dans la région Pays de la Loire, s'agissant de la Mayenne, et dans la région Rhône-Alpes, s'agissant de la Savoie ; **qu'ainsi la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans ces départements méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage** ; qu'il s'ensuit que l'article 6 et le tableau annexé à la loi, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- **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**

42. Considérant que, d'autre part, le paragraphe IV ajouté à l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales par l'article 46 de la loi déferée prévoit qu'il n'est apporté aux règles énoncées au paragraphe III que des exceptions de portée limitée spécialement justifiées ; qu'en vertu de ces mêmes dispositions, ces exceptions peuvent être justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques, d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; qu'elles peuvent être également justifiées par des considérations d'ordre démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental, ou des considérations d'équilibre d'aménagement du territoire, comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton ; que le législateur, enfin, a prévu que les exceptions aux règles énoncées au paragraphe III pouvaient être justifiées « par d'autres impératifs d'intérêt général » ; que, si le législateur peut tenir compte de considérations géographiques, au nombre desquelles figurent l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de la règle de l'égalité devant le suffrage, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ; que, par leur généralité, les exceptions prévues par ce paragraphe IV pourraient donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscriptions ; que, par suite, les mots « d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; d'ordre démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental ; d'équilibre d'aménagement du territoire, comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton » sont contraires à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 30 :

48. Considérant que l'article 30 est relatif à la répartition des sièges des membres du conseil de Paris ; qu'il remplace le tableau n° 2 annexé au code électoral par un tableau annexé à la loi déferée ; que ce tableau prévoit que les 163 sièges du conseil de Paris sont répartis en vingt secteurs correspondant aux arrondissements de Paris ; qu'il maintient la règle selon laquelle chaque arrondissement dispose d'au moins trois sièges quelle que soit sa population ; que la répartition résultant du nouveau tableau retire un siège aux secteurs des 7ème, 16ème et 17ème arrondissements et ajoute un siège aux secteurs des 10ème, 19ème et 20ème arrondissements ;

49. Considérant que, selon les requérants, les modifications apportées à ce tableau ne sont pas justifiées par les évolutions de la population des arrondissements en cause ; que le principe d'égalité devant le suffrage aurait dû conduire à une révision plus importante de la répartition des conseillers de Paris ;

50. Considérant qu'il ressort des articles 1er, 24 et 72 de la Constitution que le conseil de Paris doit, comme tout organe délibérant d'une collectivité territoriale, **être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage** ;

51. Considérant qu'en fixant un nombre minimal de trois conseillers de Paris par secteur, le législateur a entendu assurer une représentation minimale de chaque secteur au conseil de Paris ; que, toutefois, dans les 1er, 2ème et 4ème arrondissements, le rapport du nombre des conseillers de Paris à la population de l'arrondissement s'écarte de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; qu'il s'ensuit que l'article 30 et le tableau annexé à la loi, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce, les dispositions contestées de l'article 30 déclarées contraires à la Constitution avaient pour effet de remplacer le tableau n° 2 annexé au code électoral qui fixe la répartition par arrondissement des conseillers de Paris ; que, pour les mêmes raisons, ce tableau doit également être déclaré contraire à la Constitution ;

- **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]**

(...)

2. Considérant que, selon la commune requérante, en permettant un accord de répartition des sièges au conseil communautaire approuvé par une majorité qualifiée de communes membres sans imposer une répartition sur des bases essentiellement démographiques, les dispositions du deuxième alinéa de ce paragraphe I méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage ;

3. Considérant que, selon le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; que le troisième alinéa du même article dispose que ces collectivités « s'administrent librement par des conseils élus » dans les conditions prévues par la loi ; que selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, le suffrage « est toujours universel, égal et secret » ; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales 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 territoriale 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 de cet organe délibérant ;

5. Considérant que les dispositions contestées prévoient les modalités de détermination du nombre et de la répartition des délégués des communes au sein des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération ; qu'en vertu de ces dispositions, le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ; que le nombre des sièges est plafonné par la loi ; que leur répartition doit tenir compte de la population de chaque commune et assurer à chacune d'entre elles au moins un siège, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, à défaut de cet accord, les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle de la population de chaque commune, à la plus forte moyenne ; que leur nombre est fixé en fonction de la population totale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; que chaque commune dispose d'au moins un siège ;

6. Considérant 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 permettent qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; que, par suite, elles méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage et doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

7. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

8. Considérant, en premier lieu, que la déclaration d'inconstitutionnalité du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales entre en vigueur à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle est applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées postérieurement à cette date ;

9. Considérant, en second lieu, 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 a été réalisée avant la publication de la présente décision en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution entraînerait des conséquences manifestement excessives ; que, d'une part, afin de préserver l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité à la solution des instances en cours à la date de la présente décision, il y a lieu de prévoir

que l'abrogation du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est applicable dans ces instances ; que, d'autre part, afin de garantir le respect du principe d'égalité devant le suffrage pour les élections à venir, il y a lieu de prévoir la remise en cause du nombre et de la répartition des sièges dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres est, postérieurement à la date de la publication de la présente décision, partiellement ou intégralement renouvelé,

2. Sur la libre administration des collectivités territoriales

- **Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

4. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

5. Considérant que, sous réserve de déterminer ces principes, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pouvait donc, en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels ; qu'elle pouvait rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres, dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction en vertu de l'article 47 et les collaborateurs dont chacune dispose aux termes du premier alinéa de l'article 110 ; qu'en conséquence les limitations de recrutement d'agents non titulaires prévues par l'article 3 et l'obligation d'affiliation à des centres de gestion prévue par les articles 13 et suivants de la loi ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 - Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense**

12. Considérant, toutefois, que l'adhésion obligatoire des trois collectivités concernées à ce syndicat affecte leur libre administration ; qu'elle ne pouvait donc résulter que de la loi ; qu'il appartenait au législateur de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ;

- **Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Puyravault [Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre]**

2. Considérant que, selon la commune requérante, en imposant à une commune d'intégrer un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, notamment dans le cas où elle a exprimé sa volonté de rejoindre un autre groupement de coopération intercommunale, ces dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'elles méconnaîtraient également les principes d'égalité et d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre ;

3. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet

article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;

4. Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, 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 ;

- **Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Maing [Retrait d'une commune membre d'un EPCI]**

3. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;

4. Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre, ne font obstacle, en eux-mêmes, 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 ;

- **Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013 - Commune de Couvrot [Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre]**

2. Considérant que selon la commune requérante, en imposant à une commune de rejoindre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu d'une fusion de plusieurs établissements, alors même qu'elle aurait émis le souhait d'en rejoindre un autre, ces dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'elles porteraient également atteinte à l'article 34 de la Constitution, le législateur ayant méconnu sa propre compétence en renvoyant au préfet le soin de fusionner les établissements publics de coopération intercommunale ;

3. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;

4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre, ne font obstacle, en eux-mêmes, 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 ;

- 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]

3. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » ;
4. **Considérant que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, 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 ;**
5. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est établi dans chaque département, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale ; que ce schéma prévoit une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ; qu'il prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants ; qu'il peut, en particulier, proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres ; que le même article énumère les orientations que doit prendre en compte le schéma et fixe les modalités de son élaboration ainsi que de sa révision ;
6. Considérant que les règles relatives au rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des communes isolées ou en situation d'enclave ou de discontinuité territoriale affectent la libre administration de celles-ci ; qu'en imposant à ces communes d'être rattachées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, même si elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le législateur a entendu favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » ;
7. Considérant que la procédure de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prévue par les dispositions contestées succède à la procédure temporaire appliquée du 1er janvier 2012 au 1er juin 2013, prévue par l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 susvisée, qui poursuivait également cet objectif dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma départemental de coopération intercommunale ; que cette procédure temporaire doit s'appliquer à nouveau au cours de l'année suivant la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, laquelle doit intervenir tous les six ans ;
8. Considérant que les dispositions contestées ne prévoient aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale ; que si la décision de rattachement est soumise à l'avis de l'organe délibérant de l'établissement public auquel le rattachement est envisagé ainsi qu'à celui de la commission départementale de coopération intercommunale, qui est composée d'élus locaux représentant notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, seul un avis négatif de l'organe délibérant de l'établissement public impose de suivre la proposition émise à la majorité qualifiée par la commission départementale de coopération intercommunale ; que les dispositions contestées ne prévoient aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé ; que, par suite, ces dispositions portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée ;