

Répartition des sièges au sein des intercommunalités :
Le Conseil constitutionnel valide la nouvelle marge d'appréciation
accordée aux élus locaux

Par Jean-Pierre Grandemange,
maître de conférences,
Univ. Grenoble Alpes, CRJ, F-38000 Grenoble, France

Le 20 juin 2014, le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui permettait aux communes membres d'une intercommunalité de répartir les sièges de l'organe délibérant autrement qu'en application d'une proportionnelle à la plus forte moyenne, a été censuré, dans le cadre d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)¹. Cette décision a été rapidement suivie d'une proposition de loi de sénateurs souhaitant rétablir la possibilité d'accords locaux sur la répartition de ces sièges².

La promptitude de cette initiative était liée au fait que le Conseil Constitutionnel avait fait usage de la faculté, qu'il tient de l'article 62 de la Constitution, de déterminer « les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». Or, si le juge constitutionnel n'avait pas remis en cause les répartitions de sièges qui avaient été réalisées en application de cette disposition, il avait précisé que celles-ci devraient être refaites dans les intercommunalités concernées par des instances identiques en cours, et dans celles où le conseil municipal d'au moins une des communes membres serait renouvelé, intégralement ou partiellement³.

A défaut d'intervention du législateur, de nouvelles répartitions des sièges, à la proportionnelle à la plus forte moyenne, et sans aucune possibilité d'adaptation, risquaient donc de devoir être entreprises dans un grand nombre d'intercommunalités à brève échéance. En effet, nombre d'élections partielles risquaient se succéder, au gré des décisions d'annulation, tandis que la phase de révision des périmètres communautaires, qui doit se

¹ Cons. const., 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, n° 2014-405 QPC.

² Proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, déposée au Sénat, par M. Alain RICHARD et M. Jean-Pierre SUEUR, le 24 juillet 2014.

³ Décision n° 2014-405 QPC, précitée, considérant 9.

dérouler dans le courant de l'année 2015, allait aussi conduire à devoir réaliser de nouvelles répartitions de sièges, sans aucune marge de manœuvre⁴.

L'idée de redonner aux élus locaux la faculté de composer l'organe délibérant des communautés d'agglomération et des communautés de communes, par accord entre les communes membres s'imposait, mais en tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle en matière de représentation électorale. C'est ainsi que le texte initial confirmait, tout d'abord, le principe en vertu duquel chaque commune disposerait d'au moins un siège et qu'aucune commune ne pourrait détenir plus de la moitié des sièges. Il précisait, aussi, que la représentation d'aucune commune ne pourrait être supérieure de plus d'un siège par rapport à celle à laquelle elle aurait droit en application d'une répartition des sièges à la plus forte moyenne, ni qu'elle pourrait voir sa proportion de sièges dans le conseil communautaire baisser de plus d'un cinquième, toujours par rapport à celle à laquelle elle aurait droit en application d'une répartition des sièges à la plus forte moyenne.

Un consensus s'est rapidement dégagé autour de ce texte, et il a été adopté, le 5 février 2015, après une seule lecture par l'Assemblée nationale et deux par le Sénat⁵. En fait, la discussion parlementaire n'a conduit à l'adoption que de deux modifications réellement significatives :

La première a consisté à préciser que des écarts de représentation, supérieurs à 20% par rapport à la moyenne générale, ne pourraient être établis, par des accords locaux, que dans deux hypothèses. Tout d'abord, celle dans laquelle cet écart, bien que supérieur à 20%, serait, pour autant, inférieur ou égal à celui qui résulterait d'une application automatique d'une répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne, et conduirait donc à réduire des écarts de représentation. Ensuite, s'agissant du cas de figure dans lequel cet écart résulterait de l'attribution d'un siège supplémentaire à certaines communes, cette faculté a été circonscrite aux seules communes qui auraient droit à un siège en application d'une répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Le second apport majeur de la discussion parlementaire a concerné l'extension de ce dispositif aux communautés urbaines et aux métropoles, qui décident de créer un nombre de sièges de conseillers communautaires supplémentaires, dans la limite de 10% du nombre total de sièges résultant de l'application des paragraphes III et IV du même article L 5211-6-1⁶.

⁴ Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire : <http://www.senat.fr/leg/pp113-782.html>.

⁵ Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

⁶ Voir la nouvelle rédaction du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

L'adoption du texte a été suivie d'une saisine sénatoriale, saisine pour le moins originale (I) et le Conseil constitutionnel a, logiquement, validé cette loi, mais en l'assortissant d'une réserve d'interprétation⁷ (II).

I Une saisine originale

La saisine sénatoriale s'est avérée pour le moins originale, car elle n'avait pas tant pour objectif la censure de la loi, que la volonté de la prévenir d'un risque futur de censure (A). Elle comportait donc une solide argumentation en faveur de la conformité à la Constitution du texte en question (B).

A Une saisine préventive

Dès le premier paragraphe de leur saisine, les sénateurs ont clarifié le sens de leur démarche. Il ne s'agissait pas, pour eux, de demander au juge constitutionnel «de déclarer un certain nombre des dispositions de la présente loi contraires à la Constitution »⁸, au contraire. S'ils ont saisi le Conseil constitutionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, ils l'ont fait « en respectant à la lettre les termes de cette disposition, qui invite les parlementaires à demander que le Conseil « se prononce sur la conformité à la Constitution » d'un texte ». Ils ont donc précisé que leurs conclusions tendraient « à ce que soit établie la conformité à la Constitution de ces nouvelles dispositions législatives »⁹.

La fin de la saisine confirmait l'objectif poursuivi par ses auteurs, qui estimaient souhaitable « de rétablir un dispositif autorisant un accord local sur l'équilibre intercommunal de représentation », et ceci, alors que de nombreuses modifications de périmètres intercommunaux étaient appelées à intervenir. La restauration d'un tel dispositif ne suffisait pas, encore fallait-il que celui-ci soit « entouré de la meilleure sécurité juridique possible » que seule une déclaration de conformité à la Constitution prononcée par le Conseil constitutionnel peut garantir.

⁷ Cons. const., 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, n° 2015-711 DC.

⁸ Cette formule est issue de la saisine sénatoriale concernant la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux, et modifiant le calendrier électoral. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-667-dc/saisine-par-60-senateurs.138768.html>.

⁹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-711-dc/saisine-par-60-senateurs.143384.html>.

Les instigateurs de la proposition de loi, ayant eu pour objet de rétablir la faculté de répartir les sièges au sein des intercommunalités par le biais d'accords locaux, avaient d'ailleurs clairement annoncé leur intention de la déférer au Conseil constitutionnel à cette fin¹⁰. Précision avait même été donnée qu'il ne s'agirait pas d'une « saisine blanche », consistant à « demander simplement au Conseil constitutionnel de vérifier la constitutionnalité d'une loi, sans présenter la moindre observation de droit ». Elle devrait avoir clairement pour objet, non pas forcément de s'assurer contre tout risque de QPC ultérieure en la matière mais, au minimum, d'obtenir une réponse positive du Conseil constitutionnel sur un point jugé essentiel : la possibilité que les répartitions de sièges dans le cadre d'accords locaux puissent contenir des écarts de représentation supérieurs à 20 % dans certains cas précis.

B Une saisine contenant de solides arguments en faveur de la constitutionnalité du texte déféré

Dès son exposé des motifs, la proposition de loi contenait des références à la décision du Conseil Constitutionnel du 24 mai 2014¹¹. Remarque était faite que ce n'est pas tant la possibilité de passer des accords locaux qui avait, alors, été censurée, mais le décalage de représentation « manifestement disproportionné » rendu possible par son encadrement insuffisant. La proposition établissait donc des limites chiffrées aux écarts de représentation issus d'un accord local, compatibles avec la jurisprudence constitutionnelle en matière de représentation électorale.

Les saisissants ont, logiquement, suivi la même approche. Ils ont rappelé que la jurisprudence fondatrice en la matière, en ce qui concerne les intercommunalités, est celle du 26 janvier 1995¹². Dans son quarante-huitième considérant, le Haut conseil y a précisé que « 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 ».

¹⁰ Voir les propos tenus, en ce sens, par M. Alain RICHARD, au Sénat, le 5 février 2015 : JO Sénat n° 15 du 5 février 2015, p. 1271.

¹¹ <http://www.senat.fr/leg/pp13-782.html>.

¹² Cons. const., 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, n° 94-358 DC.

La référence à des considérations d'intérêt général, permettant de tempérer une stricte application du critère démographique, a donc été sollicitée afin de justifier la possibilité d'améliorer la représentation de certaines communes, en leur accordant un siège supplémentaire. Cependant, alors que le texte originel prévoyait que cette faculté pourrait bénéficier à toutes les communes, membres de l'intercommunalité, la version finale l'a réservée à celles qui n'ont droit qu'à un seul conseiller communautaire, en application du barème démographique. En effet, seules les communes ne disposant que d'un seul conseiller communautaire ont réellement besoin qu'un second siège leur soit octroyé afin que la charge de travail, qui pèse sur un conseiller unique, puisse être allégée. Pour autant, un tel siège supplémentaire ne saurait être accordé qu'aux communes qui y ont droit en application du barème démographique, et non pas à celles qui bénéficient d'un siège de droit, sinon cela conduirait à des écarts de représentation qui pourraient être jugés disproportionnés.

II Une déclaration de conformité à la Constitution tempérée par une réserve d'interprétation

Contrairement à ce qui s'était passé en juin 2014, le juge constitutionnel n'a pas, cette fois-ci, considéré que les dispositions soumises à son examen permettaient « 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 »¹³. Il a donc délivré un « brevet » de constitutionnalité à ce texte (A), mais l'a, néanmoins, assorti d'une réserve d'interprétation (B).

A Une déclaration de conformité à la Constitution...

Après avoir, rapidement, validé la disposition garantissant à chaque commune au moins un siège et interdisant qu'une autre puisse disposer de plus de la moitié des sièges¹⁴, le juge constitutionnel s'est penché sur l'élément essentiel du texte, celui permettant que la part de sièges accordée à chaque commune puisse s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population totale des communes, membres de l'établissement public.

Ce fameux écart, de plus ou moins 20% par rapport à la moyenne d'habitants par siège, dont le législateur ne doit, en principe, pas s'écarter, ni même s'approcher, si ce n'est dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, a été consacré en 1986. Il concernait alors le découpage des

¹³ Décision n° 2014-405 QPC, précitée, considérant 6.

¹⁴ Décision n° 2015-711 DC, précitée, considérant 7.

circonscriptions législatives¹⁵ et il a été confirmé en 2009¹⁶. Par la suite, il a été étendu à la répartition des sièges de conseillers territoriaux, en 2010¹⁷. Le Conseil a, alors, déclaré contraire au principe d'égalité de suffrage les répartitions de sièges dans les régions où le rapport du nombre conseillers territoriaux de certains départements dépassait cet écart par rapport à la moyenne régionale¹⁸. Enfin, c'est encore parce que la fixation d'un nombre minimal de trois conseillers de Paris par secteur conduisait à ce que le nombre d'habitants par élu soit inférieur d'au moins 31% à la moyenne parisienne, dans trois arrondissements¹⁹, que le Conseil constitutionnel l'a censurée²⁰.

Si ce fameux écart de plus ou de moins 20%, par rapport à la moyenne d'habitants par siège, constitue donc, en principe, une limite, force est de reconnaître que le juge constitutionnel admet, exceptionnellement, que le législateur puisse la franchir. Tel a été le cas, en 2010, lorsqu'il a jugé que la fixation d'un nombre minimal de 15 conseillers territoriaux par département, afin d'assurer le fonctionnement des conseils généraux, n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation²¹. De même, les écarts de représentation des français établis hors de France, qui pouvaient aller de + 38,53% à - 30,83%²², n'ont pas été censurés, en 2010. Il a été considéré qu'ils étaient justifiés « par la nécessité de constituer deux circonscriptions géographiquement cohérentes sur le continent américain et, en outre, par la difficulté qu'il y aurait à agrandir la onzième circonscription qui regroupe déjà l'Asie centrale et orientale ainsi que le Pacifique et l'Océanie »²³.

Dans le cas présent, il faut rappeler que le législateur a, tout d'abord, établi le principe en vertu duquel la répartition des sièges au sein d'une intercommunalité, en application d'un accord local, ne peut conduire à ce que la part de sièges attribuée à une commune puisse s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale, principe dont la constitutionnalité ne posait pas réellement problème. La discussion portait

¹⁵ Cons. const., 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales*, n° 86-208 DC, considérant 24.

¹⁶ Cons. const., 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, n° 2008-573 DC, considérant 26.

¹⁷ Cons. const., 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, n° 2010-618 DC, considérant 41.

¹⁸ Voir les pages 26 et suivantes de la saisine par 60 députés. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc2010618dc_saisinedeputes.pdf.

¹⁹ Voir la page 8 de la saisine par 60 députés. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-138767.pdf>.

²⁰ Cons. const., 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, n° 2013-667 DC, considérant 51.

²¹ Décision n° 2010-618 DC, précitée, considérant 39.

²² Voir la page 19 de la saisine par 60 députés. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-101885.pdf>.

²³ Cons. const., 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*, n° 2010-602 DC, considérant 21.

plutôt sur les deux exceptions, de portée très limitée, qui lui étaient apportées et qui ont été jugées conformes à la Constitution.

La première, qui permet que l'accord local maintienne ou réduise un écart à la moyenne qui excèderait déjà 20%, si l'on répartissait les sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne, a, bien évidemment, été validée car elle ne peut pas conduire à accentuer, mais, au contraire, à corriger des différences de représentation²⁴.

La seconde, qui autorise les élus locaux à accorder un second siège à une commune qui n'aurait droit qu'à un siège en application d'une répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne, a également été jugée conforme à la Constitution, car elle permet d'assurer « une représentation plus adaptée de ces communes et réduire les écarts de représentation entre les plus petites communes et des communes plus peuplées »²⁵. Toutefois, cette déclaration de conformité, concernant cette seconde exception à l'écart maximal de plus ou moins 20% par rapport à la moyenne de l'intercommunalité, a été encadrée par une réserve d'interprétation.

B ... assortie d'une réserve d'interprétation

A la différence de la première exception au principe en vertu duquel la répartition des sièges au sein d'une intercommunalité ne peut conduire à ce que la part de sièges attribuée à une commune puisse s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale, et qui ne pouvait conduire qu'à réduire cet écart, la seconde était susceptible de l'accroître. En conséquence, le juge constitutionnel a souhaité en encadrer les modalités d'application, en précisant que « 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 réservée à certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure »²⁶.

Cette réserve d'interprétation se justifiait parfaitement car, si le Conseil constitutionnel était parfaitement disposé à valider cette disposition, qui pourrait permettre de lisser les effets de seuil entre les communes très peu peuplées et les communes peu peuplées, il ne pouvait, par son silence, permettre que ces sièges puissent être attribués de façon arbitraire. Il aurait été inconcevable que, parmi les communes, ayant droit à un siège en application du critère

²⁴ Cons. const., n° 2015-711 DC précitée, considérant 9.

²⁵ Cons. const., n° 2015-711 DC précitée, considérant 10.

²⁶ Décision n° 2015-771 DC, précitée, considérant 10.

démographique, certaines ne bénéficient pas de ce siège supplémentaire, alors que d'autres, moins peuplées, s'en verraient attribuer un. Le risque qu'une QPC future soit soulevée pour ce motif était trop grand, et c'est pour cela que le Gouvernement avait précisé, dans ses observations, que le texte ne pourrait pas être appliqué en ce sens²⁷. Néanmoins, ce qui va sans le dire allant mieux en le disant, et encore mieux en l'écrivant, et les décisions du Conseil constitutionnel s'imposant aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, la réserve d'interprétation, loin d'être surabondante, s'imposait.

Le Conseil constitutionnel vient donc de confirmer que le principe selon lequel les organes délibérants des collectivités territoriales, ou des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales, doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques, implique que la part de sièges attribuée à chaque collectivité ne doit pas s'écarter de plus de 20% par rapport à la moyenne générale. Certes, ce principe peut souffrir de certaines exceptions, mais, seulement si des impératifs d'intérêt général l'imposent, et dans une mesure limitée.

Du fait de cette jurisprudence, le Gouvernement a constitué des cantons d'une taille, parfois, démesurée, lors du dernier redécoupage cantonal. Il en résulte que les conseils départementaux représentent, désormais, la population des départements et non plus les différents territoires qui les composent, comme c'était le cas auparavant. Certains sénateurs l'ont regretté, et c'est la raison pour laquelle, Monsieur Gérard LARCHER, président du Sénat, et Monsieur Philippe BAS, président de la commission des lois, ont déposé une proposition de loi constitutionnelle qui permettrait d'assurer une représentation mieux équilibrée des territoires au sein des assemblées locales. Un nouvel alinéa serait inséré dans l'article 72 de la Constitution, alinéa qui autoriserait que la population représentée par les élus de chaque territoire puisse s'écarter jusqu'à un tiers de la population moyenne représentée par les élus du conseil, et non plus, seulement, de 20%²⁸. Si ce texte est adopté, preuve sera apportée, encore une fois, que, comme le disait Jean-Louis DE LOLME, à propos du

²⁷ Voir la page 4 des observations du Gouvernement. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-143385.pdf>.

²⁸ Voir la *Proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires*, déposée au Sénat, le 19 décembre 2014 (<http://www.senat.fr/leg/pp14-208.pdf>), adoptée par le Sénat le 3 février dernier, et transmise à l'Assemblée nationale le lendemain.

Parlement anglais²⁹, le pouvoir constituant (français) peut tout faire, sauf changer une femme en homme et un homme en femme, et encore, seulement sur le plan physique.

²⁹ Cité par Luc HEUSCHLING, in *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2002, p. 254.