

Décision n° 2014-405 QPC
du 20 juin 2014

(Commune de Salbris)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 avril 2014 par le Conseil d'État (décision n° 375278 du 11 avril 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, 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 code général des collectivités territoriales.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 6 mai 2014 ;

Vu les observations produites pour la commune requérante par Me Philippe Bluteau, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 19 mai 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Bluteau, pour la commune requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 10 juin 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :

« – soit, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 25 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des III et IV du présent article ;

« – soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article » ;

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,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution.

Article 2.– La déclaration d'inconstitutionnalité prévue par l'article 1^{er} prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées aux considérants 8 et 9.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 juin 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 20 juin 2014.