

Décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016

Commune d'Éguilles et autre

(Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 novembre 2015 par le Conseil d'État (décision n^{os} 394016, 394017, 394217, 394280, 394281 et 394445 du 27 novembre 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune d'Éguilles relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il a été saisi le 18 décembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 394218 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Pertuis relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT ainsi que des mots « *à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence* » figurant au premier alinéa du paragraphe VI du même article.

Dans cette affaire, M. Jean-Jacques Hyest a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré le 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

1. – La création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Les métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre caractérisés par un fort degré d'intégration. En particulier, ils se voient obligatoirement transférer certaines des compétences départementales et non exclusivement des compétences communales, comme c'est le cas pour les autres EPCI.

Si la catégorie nouvelle, au sein des EPCI à fiscalité propre, des métropoles résulte de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (qui exigeait que l'EPCI regroupe une population totale supérieure à

500 000 habitants), la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a modifié certaines de ses caractéristiques, en particulier ses conditions de création. Certains EPCI se voient transformés de plein droit en métropole au 1^{er} janvier 2015 (les EPCI comptant plus de 400 000 habitants inclus dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants). D'autres EPCI peuvent faire le choix de devenir une métropole : ceux comptant plus de 400 000 habitants et dont le siège est situé au chef-lieu de région ; ceux qui, sans avoir 400 000 habitants, sont le centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants.

Dans le même temps, la loi du 27 janvier 2014 a également prévu les règles applicables à deux métropoles qui doivent être créées de plein droit : celle d'Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris¹.

Si la métropole d'Aix-Marseille-Provence est principalement régie par le régime de droit commun applicable aux métropoles, sont toutefois prévues des règles dérogatoires, qui figurent au sein d'un chapitre VIII du titre Ier du livre II de la cinquième partie du CGCT, comprenant les articles L. 5218-1 à L. 5218-11.

Regroupant la communauté urbaine de Marseille-Provence métropole, quatre communautés d'agglomération (du Pays d'Aix-en-Provence, de Salon-Etang de Berre-Durance, du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, du Pays de Martigues) et un syndicat d'agglomération nouvelle (Ouest Provence), la métropole d'Aix-Marseille-Provence compte au total 92 communes, regroupant plus de 1,841 million d'habitants. Le territoire du nouvel EPCI s'étend principalement sur le département des Bouches-du-Rhône (dont il représente plus de 60 % du territoire – seul l'ouest du département, en bordure du Rhône, n'y est pas inclus – et plus de 90 % de la population), mais comprend également deux communes de départements limitrophes (pour le Vaucluse, la commune de Pertuis ; pour le Var, la commune de Saint-Zacharie).

La création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est intervenue au 1^{er} janvier 2016. Toutefois, à cette date, doivent seulement être exercées les compétences précédemment exercées par les EPCI fusionnés. Le transfert de nouvelles compétences (et notamment de certaines des compétences du département) doit s'échelonner entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2018.

L'une des principales singularités de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est sa division en « territoires », lesquels exerceront à un échelon infra-métropolitain certaines compétences que la métropole leur délèguera (cette

¹ Il convient en revanche de ne pas se méprendre sur la métropole de Lyon, laquelle n'est pas un EPCI à fiscalité propre mais une collectivité territoriale de plein exercice *sui generis*, laquelle s'est intégralement substituée au département du Rhône sur son territoire.

délégation pouvant être différenciée à compter du 1^{er} janvier 2020). L'article L. 5218-3 du CGCT prévoit que les limites de ces territoires sont fixées par décret en Conseil d'État en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes.

2. – La fixation du nombre de sièges de l'organe délibérant d'une métropole et la répartition de ces sièges entre les communes membres de la métropole

L'article L. 5211-6-1 du CGCT est issu de l'article 9 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Il prévoit de nouvelles règles de détermination du nombre et de la répartition des délégués de communes au sein des EPCI à fiscalité propre.

Certaines des règles qu'il édicte sont communes à l'ensemble des EPCI, tandis que d'autres sont propres aux métropoles et communautés urbaines. En outre, le législateur a expressément prévu des règles complémentaires particulières pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence (lesquelles sont contestées par la présente QPC).

a) Les règles applicables aux métropoles

En matière de règles de fixation du nombre de sièges de conseiller communautaire de la métropole et de répartition de ces sièges entre les communes membres, le législateur a, à l'inverse de ce qu'il a prévu pour les communautés de communes et communautés d'agglomération, expressément exclu la possibilité d'une alternative entre un nombre de sièges et une répartition fixés par un accord à la majorité qualifiée des communes membres et l'application des critères énoncés par le législateur.

Dès lors, sont seules applicables les règles de fixation du nombre de sièges et de répartition de ces sièges prévues par les paragraphes III à IV et VI de l'article L. 5211-6-1, selon les principes énoncés au paragraphe II de cet article.

* Le paragraphe II énonce deux principes, qui doivent guider les règles de composition de l'organe délibérant de l'EPCI :

- l'attribution de sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne garantit une représentation essentiellement démographique (1°) ;
- l'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'EPCI assure la représentation de l'ensemble des communes membres (2°).

* Le paragraphe III comprend un tableau fixant le nombre de sièges de conseiller communautaire selon la population de l'EPCI.

* Le paragraphe IV détermine les modalités de répartition du nombre de sièges :

– l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de la métropole, selon le nombre de sièges prévu en fonction de la population totale de la métropole (tableau du paragraphe III) (1°) ;

– l'attribution d'un siège à chaque commune membre de la métropole ne pouvant prétendre à une telle attribution par le jeu de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (2°).

Le législateur a également prévu certaines hypothèses devant conduire à un aménagement de ces deux règles générales qui découlent des dispositions du paragraphe II :

– dans l'hypothèse où une commune obtiendrait plus de la moitié des sièges, les sièges qui lui sont attribués sont plafonnés à la moitié, et les sièges en surplus sont répartis entre les autres communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (3°) ;

– dans l'hypothèse où une commune se voit attribuer un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre de sièges est réduit à due concurrence tant pour la commune que pour la métropole dans son ensemble (4°).

* Une fois ces différentes opérations de répartition des sièges effectuées, le paragraphe VI, qui n'est pas applicable à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, prévoit un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux pour créer et répartir des sièges supplémentaires. Soit les deux tiers des conseils représentant plus de la moitié de la population, soit la moitié des conseils représentant plus des deux tiers de la population (cette majorité devant inclure le conseil municipal de la commune la plus nombreuse dès lors que cette commune dépasse le quart de la population) peuvent décider de créer et de répartir 10 % de sièges supplémentaires. Ces sièges supplémentaires sont répartis de telle sorte que l'écart de représentation d'une commune ne s'écarte pas de plus de 20 % de la moyenne de représentation des communes, sous les deux réserves suivantes :

– des sièges supplémentaires peuvent être accordés 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 ;

– un second siège peut être attribué à une commune ayant obtenu un seul siège au titre de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. À l'occasion de l'examen de la loi du 5 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, qui a notamment modifié ces règles du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2015-711 DC, déclaré ces dispositions conformes à la Constitution sous la réserve 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* »².

En outre, ces sièges supplémentaires peuvent permettre de porter le nombre de sièges d'une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

b) Les règles complémentaires spécifiques à la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Les règles de détermination du nombre de conseillers communautaires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de répartition de ces conseillers entre les communes membres sont celles applicables de façon générale aux métropoles, à l'exception de la règle complémentaire facultative du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 mentionnée ci-dessus relative à l'attribution de 10 % de sièges supplémentaires par la voie d'un accord à la majorité qualifiée.

Toutefois, en contrepartie de l'exclusion de cette faculté d'attribuer par voie d'accord 10 % de sièges supplémentaires, le législateur a expressément prévu, au 4° bis du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1, une attribution de plein droit de 20 % de sièges supplémentaires, lesquels doivent être répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes ayant bénéficié de cette répartition dans le cadre de l'application du 1° du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1.

Cet aménagement, dérogeant aux règles de composition du conseil de la métropole, résulte d'une disposition introduite par voie d'amendement à l'article 41 de la loi du 27 janvier 2014. M. Jean-Claude Gaudin, auteur de l'amendement au Sénat³, expliquait que, dans le cas particulier de cette

² Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 10.

³ Cet amendement était cosigné par MM. Philippe Bas, Bruno Gilles et Jean-Jacques Hyest.

métropole, 69 des 92 communes la composant, du fait de la faiblesse de leur population, se verraient attribuer un siège de plein droit (en vertu du 2° du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1), ce qui aurait pour effet de créer un fort déséquilibre de représentation au détriment des communes les plus peuplées de la métropole. Il était donc proposé d'« *atténuer, pour ces communes, le préjudice subi par l'attribution d'office de 69 sièges* »⁴.

Compte tenu de la population des communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le tableau du paragraphe III de l'article L. 5211-6-1 prévoit que l'organe délibérant de la métropole d'Aix-Marseille-Provence compte 130 sièges. Ainsi, le nombre de sièges répartis de plein droit, avant l'introduction de la dérogation prévue par le 4° *bis* du paragraphe IV, se serait élevé à 200 (soit 130 + 70). Avec l'ajout du 4° *bis* du paragraphe IV, 40 sièges supplémentaires (20 % de 200 sièges) peuvent être répartis entre les 22 communes ayant bénéficié de la répartition de sièges à la proportionnelle (en vertu du 1° du paragraphe IV).

Comme le relevait le rapporteur à l'Assemblée nationale, M. Olivier Dussopt, cet amendement visait ainsi à « *garantir une représentation en sièges la plus proche possible du poids démographique réel* ». Il citait pour exemple la commune de Marseille, représentant 46,45 % de la population de la métropole, qui pouvait ce faisant obtenir un nombre de représentants au conseil de la métropole correspondant à sa part dans la population, alors que l'application du seul droit commun aurait créé un écart important entre sa part dans le conseil métropolitain et sa part dans la population de la métropole (de l'ordre de six points).

L'application des dispositions législatives a conduit, compte tenu de la population officielle lors de l'arrêté fixant le nombre et la répartition des sièges du conseil métropolitain⁵, à la répartition suivante : une fois les 130 sièges répartis à la représentation proportionnelle entre les 22 communes les plus peuplées de la métropole (jusqu'à la commune de Plan-de-Cuques, qui compte 10 896 habitants), et après l'octroi d'un siège à chacune des 70 autres communes, les 40 sièges supplémentaires (attribués sur la base du 4° *bis* du paragraphe IV) ont été répartis à la représentation proportionnelle entre les 22

⁴ Exposé des motifs de l'amendement. Il convient de signaler que toute la discussion parlementaire retenait, pour la répartition des sièges, la population officielle au 1^{er} janvier 2014. Par conséquent, l'attribution des sièges conduisait à un EPCI de 199 sièges (130 + 69). L'évolution démographique a conduit, lors de la répartition effective, qui a pris en compte la population officielle au 1^{er} janvier 2015, à une attribution de 200 sièges (130 + 70). On peut d'ailleurs ajouter que si une nouvelle répartition était effectuée sur la base de la population officielle au 1^{er} janvier 2016, le nombre de sièges s'élèverait à 201 (130 + 71).

⁵ Soit la population municipale légale de l'année 2012, officiellement arrêtée par le décret n° 2015-118 du 4 février 2015 authentifiant les chiffres des populations municipales des cantons des départements de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de La Réunion et de Mayotte.

communes ayant bénéficié de la première répartition à la représentation proportionnelle.

B. – Origine de la QPC et question posée

Dans un contexte politique local fortement perturbé par la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, plusieurs recours ont été formés à l'encontre du décret n° 2015-1085 du 28 août 2014 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, de l'arrêté interpréfectoral⁶ du 1^{er} septembre 2015 fixant le nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de la métropole et répartissant ces sièges entre les communes membres ainsi que de l'arrêté préfectoral du 12 octobre 2015 constatant la composition du conseil de la métropole.

* La commune d'Eguilles a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Marseille afin qu'il prononce la suspension de l'exécution de l'arrêté interpréfectoral du 1^{er} septembre 2015 et de l'arrêté préfectoral du 12 octobre 2015. Dans ce cadre, cette commune a présenté une QPC dans laquelle elle soutenait que les dispositions des paragraphes III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a suspendu l'exécution de l'arrêté et transmis la QPC au Conseil d'État par une ordonnance du 6 novembre 2015. Celui-ci, dans sa décision du 30 novembre 2015, a opéré une distinction au sein des dispositions qui étaient contestées :

– il a considéré que les dispositions du paragraphe III et celles des 1° à 4° et du 5° du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 « *ne méconnaissent pas le principe selon lequel l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale doit être élu sur des bases essentiellement démographiques* » et refusé de renvoyer la QPC sur ces dispositions ;

– il a à l'inverse jugé sérieuse la question en ce qu'elle portait sur les dispositions du 4° *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1.

La QPC n° 2015-521 renvoyée au Conseil constitutionnel par la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2015 précitée porte donc exclusivement sur les dispositions du 4° *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

⁶ Arrêté conjoint des préfets des Bouches-du-Rhône, de Vaucluse et du Var.

* La commune de Pertuis a également présenté une requête aux fins d'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 1^{er} septembre 2015. Elle a, à l'occasion de cette requête, présenté le 23 novembre 2015 une QPC dirigée contre les dispositions du 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Elle a toutefois également inclus dans sa QPC les mots « *à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence* » figurant au premier alinéa du paragraphe VI du même article.

Cette QPC a été examinée par le Conseil d'État par une décision distincte, du 18 décembre 2015, car la QPC avait été présentée trop tardivement pour qu'il puisse statuer sur le renvoi au Conseil constitutionnel par une même décision que celle relative à la QPC introduite par la commune d'Eguilles.

Le Conseil d'État a décidé de renvoyer à nouveau les dispositions du 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Concernant les mots du paragraphe VI contestés, il a considéré qu'ils étaient le complément nécessaire de ces dispositions. La QPC n° 2015-528 porte donc sur l'ensemble de ces dispositions.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

À titre principal, les deux communes requérantes reprochaient au 4^o *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 de méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage, dans la mesure où la règle dérogatoire d'attribution de sièges supplémentaires posée par ces dispositions aboutit à favoriser la représentation des électeurs des communes bénéficiaires de cette règle.

La commune de Pertuis soutenait également que les dispositions contestées, en conduisant à l'attribution à certaines communes d'un nombre de conseillers métropolitains supérieur au nombre des conseillers municipaux, méconnaît le droit de suffrage. Elle formulait enfin des griefs d'atteinte au principe d'égalité devant la loi entre collectivités territoriales et à la libre administration des collectivités territoriales.

Compte tenu des griefs formulés par les communes requérantes, le Conseil a exclu du champ de la QPC les mots « *à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence* » figurant au premier alinéa du paragraphe VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT : en effet, cette disposition fait obstacle au fait que des sièges supplémentaires puissent être accordés à la métropole d'Aix-Marseille-Provence en application d'un accord local à la majorité qualifiée, dans la limite de 10 % des sièges initialement attribués. L'interdiction de l'application de cette règle de droit commun des métropoles n'était, en elle-même, ni contestée ni discutée par les parties. En outre, quelle que soit l'appréciation que le Conseil

pouvait porter sur la règle dérogatoire d'attribution de 20 % de sièges supplémentaires, cela était sans effet sur l'inapplication de cette autre règle dérogatoire.

Le Conseil a donc restreint la QPC aux seules dispositions du 4° *bis* du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT (cons. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage

1. – L'application du 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 jurisprudences fondatrices de 1985 et 1986.

Dans une première décision n° 85-196 DC du 8 août 1985⁷, relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil a examiné la délimitation des quatre circonscriptions régionales de cette collectivité. Il a exercé son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité en se fondant, d'une part, sur l'article 3 de la Constitution (le suffrage est « *universel, égal et secret* »), mais aussi, d'autre part, sur l'article 2 de la Constitution (égalité devant la loi de tous les citoyens) et sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (égalité devant la loi). Il a alors posé la règle selon laquelle une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », tout en précisant qu'il n'en résultait ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel, ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée. En dépit d'évolutions rédactionnelles et de précisions apportées ultérieurement, les principes dégagés par cette décision ont, par la suite, constamment guidé la jurisprudence du Conseil constitutionnel et constitué la substance du principe d'égalité devant le suffrage.

La deuxième décision du Conseil examinait le texte postérieur à la censure partielle opérée par la première décision précitée du 8 août 1985. La loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, après avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération, a, de nouveau, été soumise au Conseil constitutionnel qui l'a examinée dans sa décision n° 85-197 DC du 23 août 1985⁸. Celui-ci l'a jugée conforme à la Constitution, précisant le caractère restreint du contrôle exercé sur les opérations de délimitation des circonscriptions législatives (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation).

⁷ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 14 à 16.

⁸ Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

Dans sa décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la conformité de la loi qui rétablissait le scrutin uninominal à deux tours pour les élections législatives et autorisait le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales. Sous de « *strictes réserves d'interprétation* », le Conseil a jugé cette loi conforme à la Constitution⁹. Il a alors repris presque littéralement son considérant de principe d'août 1985 relatif à l'égalité de suffrage.

Après promulgation, le 11 juillet 1986, de la loi d'habilitation et le refus du Président de la République de signer l'ordonnance, les dispositions de cette ordonnance ont été reprises dans un projet de loi. Une fois adoptée, la loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui s'est prononcé dans sa décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986. Il a confirmé le caractère restreint de son contrôle¹⁰.

Le Conseil constitutionnel a appliqué cette jurisprudence sur l'égalité du suffrage aux élections locales¹¹ et aux élections à l'assemblée de la Polynésie française¹². Il a par exemple censuré la répartition par arrondissement des conseillers de Paris¹³.

Dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, il a également 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 population¹⁴ :

« 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" ;

⁹ 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*.

¹⁰ Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 12.

¹¹ Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*.

¹² 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*.

¹³ 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*.

¹⁴ Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

« 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 ».

Pour les élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a rappelé à deux reprises, dans ses décisions n° 2000-431 DC et n° 2001-18 ELEC, la nécessité d'adapter la répartition des sièges de sénateurs aux évolutions démographiques¹⁵. Puis, dans sa décision n° 2003-476 DC, il a constaté que les modifications apportées au nombre de sénateurs par le législateur organique avaient « pour objet de réduire les disparités de représentation entre les départements »¹⁶.

Le Conseil constitutionnel a de nouveau appliqué le principe de l'élection sur les bases essentiellement démographiques à l'occasion du contrôle de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés puis de la loi ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition

¹⁵ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, cons. 10 et 11 ; décision n° 2001-18 ELEC du 20 septembre 2001, *Hauchemaille et Marini*.

¹⁶ Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, cons. 8.

des sièges et délimitations des circonscriptions pour l'élection des députés. Dans la première décision, le Conseil a censuré la règle d'un minimum de deux députés par département. Ceci portait excessivement atteinte à la règle de l'élection selon des bases essentiellement démographiques¹⁷. Dans la seconde décision, le Conseil a jugé : « *quel que puisse être le caractère discutabile des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de plusieurs circonscriptions, notamment dans les départements de la Moselle et du Tarn, il n'apparaît pas, compte tenu, d'une part, du progrès réalisé par la délimitation résultant de l'ordonnance du 29 juillet 2009 susvisée et, d'autre part, de la variété et de la complexité de situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que cette délimitation méconnaisse le principe d'égalité devant le suffrage* »¹⁸.

Dans le cas des conseillers territoriaux, le tableau annexé à la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales fixait le nombre d'élus par département. D'une part, le Conseil a jugé que le législateur avait pu estimer qu'un nombre de 15 conseillers territoriaux par département constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale. Mais, d'autre part, il a relevé dans plusieurs départements que le rapport du nombre des conseillers territoriaux du département à sa population s'écartait de la moyenne régionale « *dans une mesure qui est manifestement disproportionnée* ». Il a donc censuré la totalité du tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux¹⁹.

Saisi d'un tableau du nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région modifié, le Conseil constitutionnel l'a validé et a écarté le grief tiré des écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale en considérant que le respect des exigences attachées au principe d'égalité devant le suffrage s'appréciait, pour ces élus, au sein de chaque région²⁰.

Saisi des dispositions de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, qui fixent les règles de fixation du nombre et de délimitation des nouvelles circonscriptions cantonales, le Conseil a relevé « *que, si le législateur peut tenir compte de considérations géographiques, au nombre desquelles figurent l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie,*

¹⁷ 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*.

¹⁸ 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. 23.

¹⁹ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 précitée, cons. 41.

²⁰ Décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011, *Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*, cons. 4 et 5.

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 » et il a censuré des exceptions qui, « *par leur généralité (...) pourraient donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscriptions* »²¹.

Dans cette même décision, saisi de dispositions qui modifiaient la répartition des conseillers de Paris entre les arrondissements tout en conservant un nombre minimal de conseillers pour chaque arrondissement, il a relevé « *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 1^{er}, 2^{ème} et 4^{ème} 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* » et a donc censuré la répartition des sièges au sein du conseil de Paris²².

Deux décisions récemment rendues par le Conseil constitutionnel illustrent le contrôle qu'il opère au regard du principe d'égalité devant le suffrage en matière de répartition des sièges entre les communes membres d'un EPCI :

– dans sa décision n° 2014-405 QPC²³, il 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, les dispositions contestées 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 qui est manifestement disproportionnée ;

– dans sa décision n° 2015-711 DC²⁴, il a confirmé son considérant de principe selon lequel « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en leur lieu et place des compétences qui leur sont 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 membre de l'établissement public de coopération, il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général* », avant de déclarer conformes à la

²¹ Décision n° 2013- 667 DC du 16 mai 2013 précitée, cons. 42.

²² *Ibidem*, cons. 51.

²³ 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)*.

²⁴ Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 5.

Constitution les dispositions permettant de fixer le nombre de sièges et de les répartir selon une règle de représentation proportionnelle, sous réserve d'un certain nombre d'ajustements.

Plus récemment encore, dans sa décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, contrôlant la règle de répartition des sièges de conseiller métropolitain attribués à la commune de Paris entre les arrondissements, le Conseil a jugé « *qu'en prévoyant une répartition des sièges de conseiller métropolitain de Paris par arrondissement, le législateur a entendu assurer une représentation de chaque arrondissement de Paris au sein du conseil du Grand Paris ; que, toutefois, compte tenu du nombre de sièges à répartir et de la population respective de chaque arrondissement, en appliquant une règle de répartition à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne combinée à un minimum d'un siège par arrondissement, ces dispositions conduisent à ce que, dans les Ier, IIème, IVème, Vème, VIème, VIIème et IXème arrondissements, le rapport du nombre des conseillers métropolitains à la population de l'arrondissement s'écarte de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs à l'encontre de ces dispositions, le troisième alinéa de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant du dernier alinéa du 9° du paragraphe II de l'article 59 de la loi déferée, qui méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage, est contraire à la Constitution* »²⁵.

2. – La marge d'appréciation du législateur

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 représentation proportionnelle à la population.

Le Conseil constitutionnel assortit toutefois le principe d'égalité devant le suffrage 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 constitutionnel, s'en tenant à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation lors de l'examen de cette exception, a par exemple jugé dans la décision du 8 août 1985 que cette mesure limitée avait été « *manifestement* » dépassée. De même, dans la décision du 7 juillet 1987²⁶, le Conseil constitutionnel a admis que la loi de répartition ne crée pas des écarts

²⁵ Décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, cons. 7.

²⁶ Décision n° 87-227 DC du 27 juillet 1987 précitée.

démographiques entre les secteurs « *manifestement* » injustifiables.

Sans modifier l'intensité de son contrôle, 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 précitée, le Conseil constitutionnel a :

– consacré le caractère en principe indépassable du seuil de 20 % d'écart à la moyenne. En retenant ce seuil, 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 circonscriptions électorales pour l'élection des députés au sein d'un même département. Le Conseil avait alors validé ce choix²⁷ ;

– confirmé le caractère restreint de son contrôle en n'examinant pas les écarts à la moyenne à l'intérieur des deux seuils de plus ou moins 20 %. 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 suffrage²⁸.

On peut également ajouter que le raisonnement à partir du seuil de 20 % a également joué 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 disproportion.

Il en a été de même dans sa décision n° 2015-711 DC, où il a relevé que, au titre des sièges supplémentaires distribués par la voie d'un accord local, « *la part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres* »²⁹, avant de contrôler spécifiquement les deux exceptions à ce principe.

Concernant la première règle dérogatoire, 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, il a relevé que « *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*

²⁷ Décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986 précitée, cons. 24 et n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 précitée, cons. 26.

²⁸ Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 précitée, cons. 22.

²⁹ Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015 précitée.

substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées »³⁰.

S'il a par ailleurs admis la seconde règle dérogatoire, 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, il a relevé que le législateur avait ainsi « *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* »³¹.

B. – L'application à l'espèce

a) – Les écarts de représentation avant et après l'application de la règle dérogatoire contestée

Afin d'apprécier toute la portée de la règle dérogatoire examinée dans la décision commentée en termes de représentativité des conseillers métropolitains de chacune des communes membres de la métropole, il convenait d'analyser les écarts à la moyenne et, pour cela, de prendre en considération l'ensemble des communes de la métropole. Le Conseil constitutionnel a en effet toujours eu une approche d'ensemble de la représentativité des sièges à un même organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI.

Les écarts à la moyenne sont sensiblement modifiés par l'application de la règle dérogatoire permettant de distribuer 20 % de sièges supplémentaires.

En vertu de l'application des seules règles de droit commun (cent trente sièges répartis à la représentation proportionnelle et attribution de sièges planchers aux soixante-dix communes non éligibles à la répartition des sièges), seules quatre des vingt-deux communes éligibles à la répartition des sièges à la représentation proportionnelle se trouvaient dans un écart compris entre plus et moins 20 % d'écart à la représentativité moyenne (laquelle était d'un conseiller pour 9 207 habitants). Parmi les soixante-dix autres communes, seules dix-neuf se trouvaient dans un écart de plus ou moins 20 % à la représentativité moyenne.

L'application de la règle dérogatoire conduit à une modification substantielle des écarts à la moyenne pour les vingt-deux communes éligibles à la représentation proportionnelle (par l'effet combiné des sièges attribués et d'une représentativité moyenne portée à 7 673 habitants par conseiller métropolitain). Dans le cas des deux communes les plus peuplées (Marseille et Aix-en Provence), cet écart se réduit (toutefois, il était déjà inférieur à 20 % avant

³⁰ Ibidem, cons. 9 et 13.

³¹ Ibidem, cons. 10 et 14.

l'application de cette règle dérogatoire), de même que pour les sept autres communes les plus peuplées (Martigues, Aubagne, Salon-de-Provence, Istres, La Ciotat, Vitrolles, Marignane), dont quatre pour lesquelles il permet de restreindre l'écart au sein du tunnel de plus ou moins 20 % (Aubagne, La Ciotat, Vitrolles, Marignane). Dans le cas des treize autres communes éligibles à l'attribution de ces sièges supplémentaires mais qui n'en obtiennent en pratique aucun du fait de leur population moins nombreuse, cet écart se creuse (il excédait toutefois déjà 20 % auparavant dans douze cas, seule la commune de Plan-de-Cuques franchissant ce seuil). Par ailleurs, pour les soixante-dix autres communes, seules dix-huit se trouvent dans un écart de plus ou moins 20 % à la représentativité moyenne.

Si l'on s'en tient par conséquent à une simple analyse de la reconfiguration des écarts à la moyenne pour l'ensemble des communes de la métropole, la règle dérogatoire contestée conduit à une faible variation positive du nombre de communes pour lesquelles l'écart à la moyenne est compris entre plus et moins 20 % d'écart à la représentativité moyenne : vingt-cinq communes sur les quatre-vingt-douze le sont, alors que vingt-trois communes l'étaient en vertu de la seule application des règles de droit commun.

Toutefois, ce constat doit être complété, compte tenu des disparités démographiques particulièrement prononcées entre les communes de la métropole, en prenant également en considération le poids démographique respectif des communes pour apprécier pleinement l'effet de la règle dérogatoire en termes de représentativité des conseillers métropolitains.

Les vingt-cinq communes qui sont placées dans un écart à la moyenne compris entre plus ou moins 20 % après l'application de la règle contestée représentent 1,342 million d'habitants (soit 72,9 % de la population de la métropole), tandis que les vingt-trois communes qui étaient placées dans un tel « tunnel » représentent 1,177 million d'habitants (soit 63,4 % de la population de la métropole).

Plus encore, il convient de considérer l'importance des communes pour lesquelles l'écart à la moyenne est amélioré (qu'il soit ou non compris dans le tunnel de 20 %) et celui des communes pour lesquelles il est dégradé en vertu de l'application des dispositions contestées. L'amélioration de l'écart à la moyenne concerne les neuf communes les plus peuplées (lesquelles regroupent à elles seules près de 1,3 million d'habitants) ainsi que les 58 communes les moins peuplées (qui représentent également une population de près de 250 000 habitants). C'est donc 82,39 % de la population de la métropole qui se voit représenté par des conseillers métropolitains dont l'écart à la représentativité moyenne est « amélioré ». *A contrario*, cette règle ne dégrade la représentativité

que pour les conseillers métropolitains représentant les 17,61 % de population restants.

b) – L'application du principe d'égalité devant le suffrage aux dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé son considérant de principe en matière de contrôle des règles de répartition des sièges de l'organe délibérant d'un EPCI : « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent aux lieu et place de celles-ci des compétences qui leur sont 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 membre de l'établissement public de coopération, il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général* » (cons. 8).

Au regard de cette jurisprudence, l'application des seules règles de droit commun (représentation à la proportionnelle à la plus forte moyenne et attribution d'un siège de plein droit à chaque commune non éligible à cette répartition) ne méconnaissait pas les exigences constitutionnelles, même si ces règles aboutissaient en l'espèce, dans le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, à de substantielles différences de représentation.

Il ressortait par ailleurs des travaux parlementaires à l'origine de l'introduction de la règle dérogatoire contestée que le législateur a entendu corriger les substantielles différences de représentation résultant des fortes disparités démographiques entre les communes membres de la métropole ainsi que de l'application de la règle dite du siège plancher en faveur des communes les moins peuplées. Comme le Conseil l'a relevé : « *le législateur a entendu, en instituant cette règle complémentaire, réservée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, réduire les écarts de représentation entre les communes les plus peuplées et les autres communes de cette métropole, lesquels résultent des écarts démographiques particulièrement prononcés entre les communes membres de cette métropole et de l'application de la règle fixée par le 2° du paragraphe IV à un nombre important de communes peu peuplées* » (cons. 10).

Dès lors, la discussion se nouait autour de la question de savoir si la règle correctrice ainsi adoptée pouvait, tout en améliorant la représentativité pour un certain nombre de communes, dans le même temps dégrader cette représentativité pour certaines autres communes sans méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage et l'exigence de répartition des sièges selon un

principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité qui en découle.

Le Conseil constitutionnel avait déjà admis, dans sa décision n° 2015-711 DC précitée, que, dans le cadre d'un accord local conclu à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres d'un EPCI deux correctifs particuliers soient apportés à la répartition des sièges entre les communes membres d'un EPCI selon les règles de droit commun applicables aux EPCI.

Le premier de ces correctifs permettait d'attribuer à une commune une part des sièges excédant l'écart de 20 % à la moyenne dès lors que cette attribution n'accentuait pas l'écart de représentation résultant d'une répartition selon les règles de droit commun.

En l'espèce, la règle dérogatoire contestée dans la décision commentée conduit à ce que neuf communes se voient attribuer des sièges supplémentaires. Cette attribution de sièges supplémentaires ne conduit pas ces communes à sortir du tunnel de 20 % d'écart à la moyenne et permet même à quatre d'entre elles d'y entrer. Et l'écart à la moyenne est significativement amélioré pour les communes de Marseille et Aix-en-Provence.

La règle dérogatoire examinée dans la décision n° 2015-711 DC conduisait à attribuer de préférence des sièges supplémentaires à celles des communes éligibles à la répartition des sièges qui se trouvent dans un écart supérieur à 20 %. Une disposition similaire n'aurait guère eu de sens en l'espèce : les communes ayant un écart à la moyenne supérieur à 20 % sont très majoritairement les communes les moins peuplées des vingt-deux communes éligibles à la représentation proportionnelle. Si le législateur avait souhaité satisfaire cette exigence, il lui aurait été nécessaire, pour ne pas défavoriser à l'excès les autres communes les plus peuplées de l'EPCI, d'attribuer un nombre de sièges supplémentaires largement supérieur à celui prévu par les dispositions contestées.

Le second des correctifs déclaré conforme à la Constitution dans la décision n° 2015-711 DC permettait d'attribuer un second siège à une commune ayant obtenu un seul siège à la représentation proportionnelle. Le Conseil, après avoir considéré que le législateur avait ainsi « *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* », avait relevé expressément « *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* ». Pour autant, il n'avait pas considéré qu'un tel correctif

méconnaissait les exigences constitutionnelles, mais avait uniquement formulé une réserve d'interprétation : « *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* »³².

En pratique, le Conseil constitutionnel avait ainsi admis que l'attribution de sièges supplémentaires, après application des règles de droit commun, puisse comporter une part d'appréciation discrétionnaire (dans le cadre d'un accord local conclu à la majorité qualifiée des communes de l'EPCI), l'accord local pouvant aussi bien faire le choix d'accorder ce siège supplémentaire à toutes les communes pouvant y prétendre que celui de réserver ce siège supplémentaire à certaines d'entre elles, dès lors qu'il s'agissait des plus peuplées.

En vertu des dispositions examinées dans la décision du 19 février 2016 commentée, d'une part, les sièges supplémentaires attribués n'ont pas pour effet, en eux-mêmes, d'accroître l'écart à la moyenne des communes auxquelles ils sont attribués et, d'autre part, aucune commune moins peuplée ne se voit attribuer un siège sans qu'une commune plus peuplée en bénéficie également.

En revanche, un tel écart à la moyenne est accru, par répercussion, pour les communes moins peuplées qui sont éligibles à cette attribution de sièges supplémentaires mais n'en bénéficient pas en pratique. L'une de ces communes franchit l'écart à la moyenne de 20 % (Plan-de-Cuques). Et, pour les autres communes, cet écart à la moyenne est très important.

Pour admettre la constitutionnalité des dispositions contestées, le Conseil a relevé les éléments suivants :

– « *en attribuant des sièges supplémentaires à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, aux communes qui se sont vu allouer des sièges lors de la première répartition selon la même règle, le législateur a permis que la représentation des communes les plus peuplées de la métropole se rapproche de la représentation moyenne de l'ensemble des communes de la métropole* » (cons. 11). Ce faisant, le législateur a mis en œuvre l'objectif d'intérêt général qu'il poursuivait (rappelé par le Conseil au considérant 9) par une mesure adéquate à cet objectif ;

– « *l'attribution de ces sièges a pour effet de réduire substantiellement l'écart entre le rapport du nombre de membres de l'organe délibérant alloués à une*

³² Décision 2015-711 DC précitée, cons. 10 et 14.

commune et sa population et le rapport du nombre total de membres de l'organe délibérant et la population de la métropole » (cons. 11). Ainsi, à nombre équivalent de sièges supplémentaires attribués, il ne pouvait exister un meilleur correctif dont l'application aurait permis de maximiser la part de la population de l'EPCI mieux représentée ;

– enfin, « *si, dans le même temps, cette attribution a pour conséquence d'accroître l'écart à la moyenne* » pour certaines communes, ces dernières ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des communes et de l'ensemble de la population de la métropole » (cons. 11). En effet, si le législateur avait souhaité que soit réduit au maximum l'écart à la moyenne pour l'ensemble des communes, y compris les communes s'étant vu attribuer des sièges à la représentation proportionnelle les moins peuplées, il aurait fallu que le nombre de sièges supplémentaires à répartir soit considérablement plus élevé que celui retenu par les dispositions contestées.

Le Conseil constitutionnel en a conclu que les dispositions du 4^o bis du paragraphe IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant le suffrage, tout en relevant le caractère singulier de cette disposition réservée à la seule métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui a « *pour effet d'améliorer la représentativité des membres de l'organe délibérant de la métropole Aix-Marseille-Provence* ».

C. – Les griefs tirés de la méconnaissance du droit de suffrage et du principe de libre administration des collectivités territoriales

La commune de Pertuis soutenait que les dispositions contestées, en conduisant à l'attribution à la commune de Marseille d'un nombre de conseillers métropolitains supérieur au nombre de ses conseillers municipaux (108 contre 101), méconnaît le droit de suffrage.

Le législateur, qui avait précisé que le nombre de sièges attribué en application des règles de droit commun à une commune ne saurait excéder le nombre de conseillers municipaux, n'a pas réitéré cette exigence lorsqu'il a prévu le dispositif d'attribution de sièges supplémentaires (qu'il s'agisse du dispositif dérogatoire propre à la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou du dispositif dérogatoire général pouvant être mis en œuvre par la voie d'un accord local).

Dans une telle hypothèse, c'est l'article L. 5211-6-2 du CGCT qui s'applique. Or, celui-ci prévoit expressément que les conseillers communautaires « *sont élus par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement* ».

Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du droit de suffrage, qui était mal dirigé, a été écarté comme inopérant (cons. 12).

La commune de Pertuis soutenait en dernier lieu que les dispositions contestées méconnaissent également la libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil a jugé que ce grief manquait en fait. Il a considéré « *que, si les règles relatives au rattachement de communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre affectent la libre administration de ces communes, les règles relatives à la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public entre les communes membres de cet établissement public ne portent en revanche, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration de cette collectivité* » (cons. 13).