



Commentaire

Décision n° 2017-640 QPC du 23 juin 2017

M. Gabriel A.

(Condition d'éligibilité du conseiller communautaire représentant une commune ne disposant que d'un seul siège au sein d'un EPCI)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 mai 2017 par le Conseil d'État (décision n° 407319 du 28 avril 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Gabriel A. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Dans sa décision n° 2017-640 QPC du 22 juin 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré cet alinéa conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Les règles générales d'élection des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants ou plus

* La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit le suffrage universel direct pour l'élection des conseillers communautaires au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Initialement limité aux communes dont la population était égale ou supérieure à 3 500 habitants, ce mode de suffrage a été étendu aux communes dont la population est égale ou supérieure à 1 000 habitants.

Rompant ainsi avec la logique d'une élection de ces conseillers par les conseils municipaux, le premier alinéa de l'article L. 5211-6 du CGCT prévoit que : *« Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. Les*

autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de conseillers communautaires élus dans les conditions prévues au titre V du livre Ier du code électoral ».

* Si le nombre de conseillers communautaires composant l'organe délibérant d'un EPCI et leur répartition entre les communes membres est fixé par le CGCT aux articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2, les règles d'élection de ces délégués figurent dans le code électoral, notamment, pour les communes de 1 000 et habitants et plus, aux articles L. 273-6 et suivants.

Ainsi, pour ces communes, l'article L. 273-6 du code électoral prévoit que les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal. C'est la « *technique du fléchage* » suivant laquelle l'électeur désigne le même jour, sur le même bulletin de vote, les élus de sa commune et les conseillers communautaires.

L'article L. 273-9 du même code détermine la présentation de la liste des candidats. Celle-ci doit comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas inverse (l'existence de candidats en surnombre permet de faciliter le remplacement d'un délégué en cas de vacance d'un siège). Par ailleurs, les candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal et la liste doit comporter alternativement des candidats de chaque sexe.

L'article L. 273-8 du même code prévoit que les sièges de conseiller communautaire sont répartis entre les listes en présence, comme pour l'élection des conseillers municipaux, à la proportionnelle à la plus forte moyenne, avec une prime majoritaire de 50 % au profit de la liste arrivée en tête.

Enfin l'article L. 273-10 du même code détermine les conditions dans lesquelles un siège devenu vacant est pourvu : « *Lorsque le siège d'un conseiller communautaire devient vacant, pour quelque cause que ce soit, il est pourvu par le candidat de même sexe élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu. / Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement pouvant le remplacer sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de*

conseiller communautaire. / Lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné en application des deux premiers alinéas, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune ».

2. – Les règles spéciales d'élection des conseillers communautaires entre deux renouvellements de conseils municipaux dans les communes de 1 000 habitants ou plus

* L'article L. 5211-6-2 du CGCT a été créé par la loi du 16 décembre 2010 précitée. Il prévoit des règles spécifiques d'élection des conseillers communautaires lorsqu'a lieu une transformation d'un EPCI entre deux renouvellements de conseils municipaux :

– Le 1° de l'article détermine les règles à suivre en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre, de fusion entre plusieurs EPCI dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, d'extension du périmètre d'un tel établissement par l'intégration d'une ou de plusieurs communes ou la modification des limites territoriales d'une commune membre, ou d'annulation par la juridiction administrative de la répartition des sièges de conseiller communautaire (1° de l'article L. 5211-6-2).

– Le 2° traite de l'hypothèse du retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un EPCI.

– Le 3° concerne la création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre.

* Dans les hypothèses visées au 1°, le législateur a prévu des règles spécifiques de désignation des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus.

– Le a) de cet article vise le cas dans lequel le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires qui ont été élus lors des précédentes élections municipales. Dans cette hypothèse, les conseillers communautaires précédemment élus siègent de droit dans le nouvel organe délibérant. Les sièges supplémentaires sont pourvus selon les modalités définies au b).

– Le b) vise le cas où aucun conseiller communautaire n'a été désigné lors des précédente élections municipales (cas de la commune qui vient de rejoindre un EPCI) et celui où le nombre de sièges est supérieur au nombre des conseillers communautaires précédemment élus. Dans cette hypothèse, les conseillers

concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

– Enfin, le c) vise le cas où le nombre de sièges à pourvoir est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus lors des précédentes élections municipales. Les conseillers communautaires sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers municipaux sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, les sièges non pourvus sont attribués aux plus fortes moyennes suivantes.

Par ces dispositions, le législateur a dérogé au principe du suffrage direct afin d'éviter une convocation des électeurs à la seule fin de procéder à l'élection des conseillers communautaires.

* Le législateur a prévu une règle spécifique pour l'application des b) et c) du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT pour les communes ne disposant que d'un seul siège au sein de l'organe délibérant.

Selon le quatrième alinéa de l'article L. 5211-6, les communes ne disposant que d'un seul conseiller communautaire bénéficient d'un « conseiller communautaire suppléant ». Celui-ci peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire. Il est par ailleurs appelé à le remplacer en cas d'empêchement définitif, en application de l'article L. 270 du code électoral.

D'après Christian Debouy, le suppléant est donc normalement le candidat supplémentaire mentionné au 1° du I de l'article L. 273-9, lequel 1° prévoit que la liste des candidats doit comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq¹.

¹ Debouy Christian ; J-Cl Coll. terr., fasc. 252 *Communauté de communes*, § 99., 26 janvier 2016.

Afin de prendre en compte cette nécessité d'un suppléant en cas de désignation du conseiller communautaire entre deux renouvellements des conseils municipaux, le législateur a donc introduit, lors de l'adoption de la loi du 7 août 2015 précitée, un septième alinéa au 1° de l'article L. 5211-6-2 aux termes duquel : « *Dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, pour l'application des b et c, lorsqu'une commune dispose d'un seul siège, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire comporte deux noms. Le second candidat de la liste qui a été élue devient conseiller communautaire suppléant pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 5211-6* ».

Il s'agissait, selon Mme Marylise Lebranchu, alors ministre de la décentralisation et de la fonction publique, « *de permettre aux communes qui ne disposent plus que d'un siège à la suite de la recomposition du conseil communautaire entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux de pouvoir élire un suppléant au titulaire du siège attribué à la commune* »².

La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a supprimé les mots « *Dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération,* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

La commune d'Usson-en-Forez a rejoint le 1^{er} janvier 2017 la communauté d'agglomération Loire Forez après avoir été membre de l'ancienne communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet le Château, au sein de laquelle elle disposait de trois sièges de conseillers communautaires. La commune d'Usson-en-Forez ne disposant que d'un seul siège de conseiller communautaire au sein de son nouvel EPCI de rattachement, elle a donc procédé à l'élection d'un conseiller communautaire titulaire et d'un conseiller communautaire suppléant en application du septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

Deux des trois conseillers communautaires sortants ont constitué une liste commune composée de leurs deux noms. M. Gabriel A. s'est présenté seul.

Battu lors de ce scrutin, le requérant a saisi le tribunal administratif de Lyon en vue de son annulation. Il a obtenu gain de cause par un jugement du 30 décembre 2016. La partie perdante a relevé appel de ce jugement devant le Conseil d'État et, à cette occasion, le requérant. a soulevé une QPC portant sur le septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

² Compte-rendu des débats sur la loi n° 2015-991 du 17 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – Deuxième séance du 2 juillet 2015, art. 22 *octies*.

Le Conseil d'État, par la décision du 2 mai 2017 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif « *que la question soulevée présente un caractère sérieux* ».

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

Le requérant soutenait que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il estimait en effet que, en imposant la constitution d'une liste composée de deux noms pour l'attribution du siège de conseiller communautaire à pourvoir, même lorsque la liste doit être composée de conseillers communautaires sortants et que ceux-ci sont au nombre de trois, ces dispositions empêcheraient nécessairement un conseiller communautaire sortant de se présenter.

Le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble des dispositions du septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT, dans sa version résultant de la loi du 7 août 2015 précitée. Toutefois, les griefs soulevés par le requérant portaient uniquement sur l'impossibilité pour un conseiller communautaire sortant de se présenter seul lorsque le nombre de sièges attribués à la commune à la suite de la transformation de l'EPCI est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus, soit l'hypothèse visé au c) du 1° de l'article.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant « *sur les mots "et c" figurant à la première phrase du septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales* » (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics

* Le Conseil constitutionnel contrôle les règles fixant les conditions d'éligibilité et les incompatibilités à des mandats électifs politiques au regard du principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics, découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

Il en résulte que s'il admet la faculté pour le législateur de prévoir des inéligibilités et des incompatibilités, celles-ci ne peuvent limiter le droit d'éligibilité que « *dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur* »³.

Le Conseil constitutionnel marque toutefois régulièrement le caractère restreint

³ Décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013, *M. Jean-Louis M. (Inéligibilités au mandat de conseiller municipal)*, cons. 3.

de son contrôle en cette matière en indiquant qu'il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement.

Par ailleurs, le contrôle opéré par le Conseil en matière d'incompatibilités professionnelles avec des fonctions publiques électives est différent de celui opéré en matière d'interdiction du cumul des mandats politiques. Le contrôle du Conseil est plus approfondi en ce qui concerne une incompatibilité de mandats électoraux ou fonctions électives avec certaines activités. En effet, une telle incompatibilité affecte plus largement l'égalité d'admissibilité aux emplois publics proclamée par l'article 6 de la Déclaration de 1789. Le contrôle consiste à s'assurer de la réalité du risque que l'interférence entre l'activité professionnelle et le mandat électoral ou la fonction élective fait peser sur la « *liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* »⁴.

* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur des conditions d'éligibilité. Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 2011-628 DC portant sur la loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, il a validé tant des dispositions relatives à l'âge minimum pour être élu sénateur que des dispositions prévoyant les fonctions entraînant une inéligibilité temporaire à l'élection des députés dans la circonscription où a été exercée cette fonction en indiquant que le législateur n'avait pas fait une conciliation manifestement déséquilibrée entre le droit d'éligibilité, le respect du principe d'égalité devant le suffrage et la préservation de la liberté de l'électeur⁵.

Il a jugé de la même manière dans sa décision n° 2013-326 QPC⁶ : « *en prévoyant que n'est pas éligible au conseil municipal, dans les communes situées dans la région où il exerce ou a exercé ses fonctions depuis moins de six mois, le directeur du cabinet du président du conseil régional, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées* ».

Dans une décision n° 2013-667 DC, il a également validé une disposition prévoyant que « *Les électeurs de chaque canton du département élisent au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats dont les noms sont ordonnés dans l'ordre alphabétique sur tout bulletin de vote imprimé à l'occasion de l'élection* ». Il a jugé que le principe du « binôme » ne méconnaissait en l'espèce aucune exigence

⁴ Décisions nos 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 7 et 2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice*, cons. 15.

⁵ Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, cons. 5 à 8.

⁶ Décision n° 2013-326 QPC précitée cons. 2 à 4.

constitutionnelle⁷.

Dans sa décision n° 2000-426 DC, le Conseil constitutionnel a en revanche censuré comme contraire au principe d'égalité une disposition réduisant à dix-huit ans l'âge d'éligibilité des ressortissants d'un État de l'Union européenne autre que la France, alors que, pour les citoyens français, s'appliquait l'âge d'éligibilité à l'Assemblée nationale, soit vingt-trois ans⁸.

Dans cette même décision, le Conseil a également censuré l'incompatibilité entre les mandats locaux et les fonctions de président d'un organisme consulaire ainsi que l'incompatibilité entre les fonctions exécutives locales et les fonctions de juge des tribunaux de commerce. Il a jugé que ces incompatibilités n'étaient pas justifiées au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789 « *dès lors que les incompatibilités critiquées ne sont pas, en l'espèce, limitées aux cas où le ressort géographique de la collectivité territoriale coïncide, en tout ou partie, avec celui de la chambre consulaire ou du tribunal de commerce* »⁹.

De la même manière, dans une décision plus récente n° 2014-432 QPC¹⁰, il a jugé : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, 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" ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;*

« Considérant que si le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives et activités ou fonctions professionnelles, la restriction ainsi apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; (...)

⁷ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 10, 13 et 14.

⁸ Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice*, cons. 19.

⁹ Décision n° 2000-426 DC précitée, cons. 16.

¹⁰ Décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014, *M. Dominique de L. (Incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local)*, cons 10 et 11, 14 et 15.

« Considérant, en premier lieu, qu'eu égard aux modalités de l'élection des conseillers généraux et aux exigences inhérentes à l'exercice de leur mandat, en prévoyant une incompatibilité entre les fonctions de militaire de carrière ou assimilé et ce mandat, les dispositions contestées ont institué, au regard des obligations particulières attachées à l'état militaire ci-dessus rappelées, une interdiction qui, par sa portée, n'excède pas manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; qu'il en va de même pour l'incompatibilité avec le mandat de conseiller communautaire ;

« Considérant toutefois, en deuxième lieu, qu'en rendant incompatibles les fonctions de militaire de carrière ou assimilé avec le mandat de conseiller municipal, le législateur a institué une incompatibilité qui n'est limitée ni en fonction du grade de la personne élue, ni en fonction des responsabilités exercées, ni en fonction du lieu d'exercice de ces responsabilités, ni en fonction de la taille des communes ; qu'eu égard au nombre de mandats municipaux avec lesquels l'ensemble des fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont ainsi rendues incompatibles, le législateur a institué une interdiction qui, par sa portée, excède manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; que, par suite, le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral doit être déclaré contraire à la Constitution (...) ».

B. – L'application à l'espèce

Le requérant fondait son argumentation sur le fait que les dispositions contestées rendaient impossible à un conseiller communautaire sortant de se présenter valablement à l'élection du nouveau conseiller communautaire de la commune dès lors qu'il était seul inscrit sur sa liste.

Après avoir rappelé les dispositions de l'article 6 de la déclaration de 1789 et présenté les dispositions contestées dans leur environnement juridique (paragr. 4 à 7), le Conseil constitutionnel s'est attaché, dans la décision commentée, à déterminer la portée des dispositions contestées.

En premier lieu, s'appuyant la dernière phrase des b) et c) du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT, il a relevé que le législateur avait expressément prévu l'hypothèse de listes incomplètes recevables dans le cadre de la désignation de conseillers communautaires entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux : *« Lorsqu'il est procédé à la désignation de conseillers communautaires dans les cas prévus aux b) et c) du 1° de l'article L. 5211-6-2, si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, les sièges non pourvus sont attribués aux plus fortes*

moyennes suivantes. Ainsi, il en résulte nécessairement que, dans ce cas, une liste comprenant moins de candidats que de sièges à pourvoir n'est pas pour autant irrecevable » (paragr. 8).

En second lieu, il a relevé « qu'en fixant à deux le nombre de candidats devant figurer sur la liste lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul siège, le législateur a seulement entendu garantir qu'une telle commune puisse bénéficier d'un conseiller communautaire suppléant » (même paragr.).

Il en a déduit que « le législateur n'a pas entendu lier la recevabilité de cette dernière liste au respect de l'exigence d'une dualité de candidats » (même paragr.) et a jugé que « la candidature présentée par un conseiller communautaire sortant sur une liste comprenant son seul nom est régulière. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics doit être écarté » (paragr. 9).

Il en résulte que la disposition en cause n'a pas l'effet que lui prête la partie requérante. Dès lors, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égal accès aux dignités places et emplois publics pouvait aisément être écarté.

Après avoir considéré qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « et c » figurant à la première phrase du septième alinéa du 1° de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (paragr. 10).