

INTERCOMMUNALITÉ

Conseils communautaires : la « sortie de piste » de l'accord local

Neuf EPCI sur dix avaient opté pour la formule dite de l'accord local. Mais le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif. Une nouvelle page s'écrit donc, parsemée d'embûches juridiques et d'interrogations.

A lors que près de neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur dix avaient opté pour la formule dite de l'accord local, s'agissant de la composition des assemblées communautaires, les sages du Conseil constitutionnel ont considéré que ce dispositif était contraire à la Constitution et l'ont donc censuré. Fruit de longs et laborieux compromis, les accords locaux régissant la délicate question dans les assemblées communautaires des modalités de représentation des communes membres ont donc, en droit, vécu.

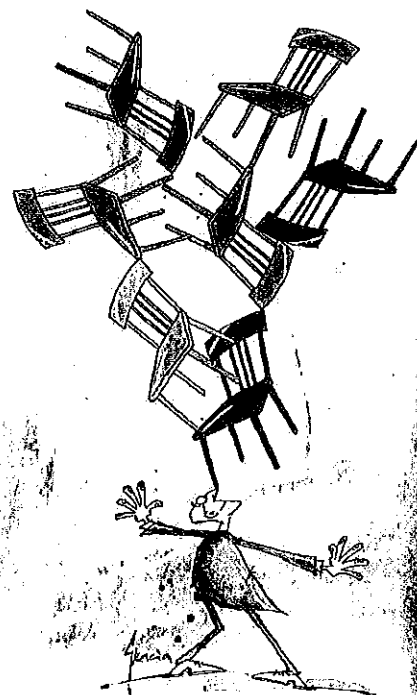
Il appartient au préfet, en cas d'annulation d'un scrutin, de fixer par arrêté une nouvelle répartition des sièges des assemblées communautaires concernées.

Désormais, leur pérennité dans le temps est notamment conditionnée par le juge de l'élection, en charge des contestations des scrutins de mars dernier. Consécutivement au dernier renouvellement général, les premières décisions d'annulation de scrutin municipal et communautaire étant intervenues avant l'été pour les collectivités non soumises à plafonnement de dépenses électorales, le juge de l'élection poursuit

actuellement son travail pour les autres entités. Il a donc fallu, pour les EPCI concernés comptant parmi leurs membres des communes dont le scrutin est annulé, tirer les conséquences de ces décisions d'annulation et revenir à l'application stricte du tableau de l'article L.5211-6-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Une décision aux effets majeurs... heureusement circonscrits

Le Conseil constitutionnel (1) a donc déclaré contraires à la Constitution les dispositions du deuxième alinéa du I de l'article L.5211-6-1 du CGCT, sur le fondement desquelles la composition du conseil communautaire de très nombreux EPCI avait été fixée. S'agissant des effets dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du I de l'article L.5211-6-1 du CGCT seraient abrogées à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel et que cette abrogation serait « applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées postérieurement à cette date ». Pour ce qui est des



effets que la disposition a produit avant la déclaration d'inconstitutionnalité et de l'éventuelle remise en cause de la fixation du nombre de la répartition des sièges dans un communauté de communes ou une communauté d'agglomération décidée avant cette décision, le Conseil constitutionnel a d'abord jugé 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 décision en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution, entraînerait des conséquences manifestement excessives, écartant alors une telle application immédiate.



Que faire face aux arrêtés préfectoraux fixant la nouvelle composition des assemblées communautaires ?

1 Par surprise

Ici ou là, au beau milieu de la torpeur estivale, sont intervenus des arrêtés préfectoraux de cette nature, sans prise en compte aucune de la possibilité ouverte par le VI de l'article L.5211-6-1, aux communes membres, de répartir (à la majorité qualifiée) un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV (sièges du tableau répartis à la proportionnelle plus sièges dits « de droit ») dudit article.

2 Contestable

Cette absence de prise en compte apparaît éminemment contestable en droit, puisqu'elle prive les communes de cette possibilité, pourtant expressément prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure dite « organisée ». De plus, elle méconnaît la volonté expresse manifestée en son temps par les conseils municipaux et visant à répartir ce « quota » de sièges, dont rien ne devait empêcher qu'elle puisse se pérenniser dans le temps... sauf à faire une lecture extensive de la décision du Conseil constitutionnel.

3 Interroger la préfecture

De ce point de vue là, il paraîtrait fondé en droit d'interroger les services préfectoraux, là où sont intervenus de tels arrêtés, afin de solliciter la pérennité de tels accords sur la répartition de ce quota de sièges de conseillers communautaires.

Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans sa grande sagesse, a apporté un double tempérament à l'absence de remise en cause de la répartition des sièges de conseillers communautaires arrêtée avant la décision :

- d'une part, pour les instances (contentieuses) en cours ;
- d'autre part, lorsque le conseil municipal d'au moins une commune membre de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération, dont la composition du conseil communautaire a été fixée conformément aux dispositions du I de l'article L.5211-6-1 du CGCT, est partiellement ou intégralement renouvelé, soit à la suite de l'annulation des élections municipales, soit à la suite de vacances conduisant le préfet à constater que des élections doivent être organisées.

La parole au préfet

Il appartient au préfet, en cas d'annulation d'un scrutin, de fixer

par arrêté, selon la procédure dite « organisée » (II à VI du L.5211-6-1) une nouvelle répartition des sièges des assemblées communautaires concernées, dont le nombre sera, dans la quasi-totalité des cas, réduit au regard du nombre de conseillers communautaires initialement fixé par accord local. Le préfet, par arrêté, constatera le nombre total de sièges du conseil communautaire de l'EPCI concerné, ainsi que celui attribué à chaque commune membre. Un tel arrêté doit être adopté, au plus tard, préalablement à la convocation des électeurs en vue de la nouvelle élection municipale et communautaire, afin de permettre aux candidats de procéder à l'établissement de leur liste, impliquant nécessairement au sein des communes de 1 000 habitants et plus de connaître au préalable le nombre de sièges de conseillers communautaires issus de la commune dont le conseil municipal doit être intégralement renouvelé.

Pour les communes dont le scrutin a été annulé, une telle annulation impliquant la fin du mandat de conseiller communautaire (en application de l'article L.273-5 du Code électoral), il y aura donc lieu de procéder à une élection intégrale afin d'élire au suffrage universel direct tant les conseillers municipaux que les conseillers communautaires.

S'agissant des autres communes, la situation variera selon la nouvelle composition de l'assemblée communautaire arrêtée par le préfet.

Il conviendra donc de distinguer :

- la situation des conseillers communautaires issus de communes dont le nombre de sièges demeure inchangé : les conseillers communautaires issus de ces communes élus lors des élections des 23 et 30 mars 2014 conserveront leur mandat, dans la mesure où dans cette hypothèse, la nouvelle répartition des sièges opérée par l'arrêté précité ne remettrait pas en cause le mandat des conseillers communautaires issus de ces communes ;
- de la situation des conseillers communautaires issus de communes dont le nombre de sièges serait réduit ou augmenté : pour les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires devraient être désignés dans l'ordre du tableau. En revanche, pour les communes de 1 000 habitants et plus, le CGCT ne prévoit aucune disposition permettant de désigner des conseillers communautaires d'une assemblée dont la composition a été remise en cause.

En effet, il ressort des dispositions du CGCT que les conseillers communautaires des communes de 1 000 habitants et plus ne peuvent être désignées que selon les deux modalités suivantes :

- soit, dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel >>>

- »» direct, conformément aux dispositions des articles L.273-6 à L.273-9 du Code électoral (article L.5211-6 du CGCT) ;
- soit, de manière dérogatoire, par désignation du conseil municipal (article L.5211-6-2 du CGCT). Toutefois, pour le conseil municipal entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, l'article L.5211-6-2 du CGCT limite expressément cette possibilité aux quatre hypothèses suivantes, en principe, à l'exclusion de toute autre : création d'un EPCI à fiscalité propre, fusion entre plusieurs EPCI ou extension du périmètre d'un tel établissement par l'intégration d'une ou de plusieurs communes ou modification des limites territoriales d'une commune membre. Dès lors, la désignation des conseillers communautaires, dont la composition a été remise en cause, n'entrant dans aucune des quatre hypothèses précitées, le conseil municipal ne peut en principe pas désigner de tels conseillers communautaires, conformément à ces dispositions.

Un vide juridique manifeste

Le Conseil constitutionnel n'a pas précisé selon quelles modalités la recomposition du conseil communautaire devait être opérée, en renvoyant, par exemple, à l'application des dispositions de l'article L.5211-6-2 du CGCT, ce qui aurait permis d'éviter toute incertitude juridique.

Aussi existe-t-il un réel vide juridique s'agissant des modalités de désignation des conseillers communautaires, notamment ceux issus d'une commune de 1 000 habitants et plus, d'un conseil communautaire dont la composition a été remise en cause. Face à ce vide juridique, la DGCL préconise, dans cette hypothèse, de mettre en œuvre la procédure prévue

à l'article L.5211-6-2 du CGCT. Si cette position présente l'avantage de combler le vide juridique induit, cette position soulève toutefois de nombreuses difficultés. La principale réside dans l'hypothèse où la nouvelle composition du conseil communautaire conduit, ce qui sera quasi systématiquement le cas, à ce qu'une ou plusieurs communes perdent un ou plusieurs sièges. En effet, dans cette hypothèse, la DGCL, appliquant les dispositions de l'article L.5211-6-2 du CGCT, considère que le conseiller communautaire précédemment élu au suffrage universel direct lors des élections de mars 2014, mais non élu par le conseil municipal conformément aux modalités prévues à l'article L.5211-6-2 du CGCT, perdra son mandat à compter de la première réunion du conseil communautaire dans sa nouvelle composition. À ce titre, il convient de préciser que les conseillers communautaires issus de communes de 1 000 habitants et plus étant élus au suffrage universel direct, le conseil municipal, sauf disposition législative expresse en ce sens, ne peut plus décider de mettre fin au mandat de conseiller communautaire. En l'absence de dispositions légales le prévoyant expressément, le conseil municipal ne peut, en principe, légalement pas décider de mettre fin au mandat d'un conseiller communautaire élu au suffrage universel direct.

Une interprétation contestable

La désignation des conseillers communautaires membres d'une assemblée communautaire, dont la composition a été remise en cause, n'entrant dans aucune des quatre hypothèses précitées, il ne peut, en l'absence de modification législative préalable ou d'une interprétation du juge administratif

en ce sens, être considéré que les dispositions de l'article L.5211-6-2 du CGCT peuvent s'appliquer en pareille hypothèse. La position de la DGCL revient donc à considérer qu'un conseil municipal pourrait décider de mettre fin au mandat d'un conseiller communautaire élu au suffrage universel direct, et ce, même en l'absence de disposition législative le permettant expressément...

Cette interprétation juridiquement contestable présente, en l'absence de modification législative, un risque réel de remise en cause contentieuse. En ce sens, le conseiller communautaire précédemment élu au suffrage universel direct lors des élections de mars 2014, mais non élu par le conseil municipal conformément aux modalités visées à l'article L.5211-6-2 du CGCT et qui devrait, selon la position de la DGCL, perdre son mandat de conseiller communautaire, apparaîtrait alors juridiquement fondé à contester devant le juge administratif la remise en cause de son mandat, en arguant que le conseil municipal était incompétent pour décider d'une telle remise en cause de son mandat de conseiller communautaire. Par conséquent, face à un tel risque contentieux, le législateur devrait nécessairement intervenir afin de combler ce vide juridique, en prévoyant, par exemple, expressément l'application du 1^o de l'article L.5211-6-2 du CGCT au cas d'espèce, et ce, de manière rétroactive. Il est d'ailleurs à noter à cet égard, la proposition de loi récemment déposée sur le bureau du Sénat par MM. Sueur et Richa venant ainsi tirer les conséquences de ces difficultés, qui viserait à restaurer, sous conditions, l'accord local censuré par les Sages. ♦

Pierre-Stéphane Rey & Simon

(1) Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014.