

Commentaire de la décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010

Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

Le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a été délibéré en conseil des ministres, le 21 octobre 2009, en même temps que trois autres projets de loi relatifs aux collectivités territoriales¹. Le texte a été adopté par le Sénat le 16 décembre 2009 et par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2009.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel le 2 février 2010 par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs. Les requérants contestaient à la fois sa procédure d'adoption et le fond de ses deux articles qui, selon eux, portaient atteinte aux principes rappelés par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence relative à la cessation anticipée ou à la prorogation de mandats.

Ce dernier, dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, a rejeté l'ensemble des griefs invoqués par les requérants.

I. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de cessation anticipée ou de prorogation de mandats

Cette jurisprudence est, pour les mandats électifs, désormais ancienne, abondante et constante. D'une part, au regard des exigences constitutionnelles, seul un intérêt général peut justifier, à titre exceptionnel et transitoire, une cessation anticipée ou une prolongation de mandats électifs en cours. D'autre part, le Conseil rappelle qu'en cette matière, il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement et qu'il n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il a eu ainsi l'occasion de le souligner dans les décisions suivantes :

¹ Projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale et projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

– n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil du gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9 ;

– n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, *Loi organisant la concomitance des renouvellements de conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 9 et 10 ;

– n° 96-372 DC du 6 février 1996, *Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*, cons. 1, 3 et 4 ;

– n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, cons. 4 et 5 ;

– n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat*, cons. 2 à 7 ;

– n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 14 à 16.

Dans cette dernière décision, le Conseil constitutionnel a jugé :

« 14. Considérant que le législateur organique, compétent en application des dispositions précitées de l'article 74 de la Constitution pour fixer la durée des pouvoirs de l'assemblée de la Polynésie française, peut modifier cette durée dans un but d'intérêt général et sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle ; que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif ;

« 15. Considérant que les deux premiers alinéas du I de l'article 36 de la loi organique abrègent le mandat en cours des représentants à l'assemblée de la Polynésie française et prévoient le renouvellement intégral de cette assemblée à l'issue d'une nouvelle élection dont le premier tour sera organisé en janvier 2008 ; que ce choix d'appliquer immédiatement le nouveau régime électoral n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif, que s'est fixé le législateur, de remédier, dans les plus brefs délais, à l'instabilité du fonctionnement des

institutions de la Polynésie française ; que, dès lors, ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

« 16. Considérant que le troisième alinéa du II de ce même article prolonge, au plus tard jusqu'au 15 juin 2013, le mandat des représentants à la nouvelle assemblée qui sera élue en janvier 2008 ; que cette dérogation au délai de cinq ans prévu par l'article 104 de la loi organique du 27 février 2004, qui est limitée et revêt un caractère exceptionnel et transitoire, n'est pas contraire à la Constitution. »

À cette jurisprudence relative à la durée des mandats électifs, s'ajoute celle portant sur la durée d'un mandat non électif. Le Conseil a, en l'espèce, admis la fin, décidée par la loi, de tels mandats à l'occasion de la suppression de la Haute autorité de la communication audiovisuelle². Dernièrement, il a également déclaré conforme à la Constitution la loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.³

II. – La décision du Conseil constitutionnel du 11 février 2010

A. – La loi déferée

L'exposé des motifs de la loi indique qu'elle s'inscrit dans la réforme des collectivités territoriales : à l'avenir, les conseillers généraux et les conseillers régionaux formeraient un ensemble unique d'élus, les conseillers territoriaux, qui pourraient siéger à la fois au conseil général de leur département d'élection et au conseil régional correspondant.

L'entrée en vigueur de cette réforme, prévue en mars 2014, exigerait qu'à cette date soit organisée l'élection de l'ensemble de ces élus, ce qui implique que le mandat de tous les conseillers généraux et celui des conseillers régionaux prennent fin simultanément. La loi déferée réintroduit ainsi la concomitance de l'élection des conseillers régionaux et de celle des conseillers généraux, qui avait été prévue par la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990⁴, mais qui n'avait plus été assurée que lors du renouvellement d'une des deux séries de conseillers généraux depuis l'intervention de la loi n° 94-44 du 18 janvier 1994⁵.

2 Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 4 et 5.

3 Décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental*, cons. 2.

4 Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

5 Loi n°94-44 du 18 janvier 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

Le renouvellement intégral des conseillers régionaux élus en mars 2004 est prévu en mars 2010 ; le renouvellement des conseillers généraux élus à la même date est prévu, du fait de la prolongation de leur mandat de six à sept ans par la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005⁶, en mars 2011. Pour permettre l'application de la réforme territoriale en mars 2014, la loi déferée prévoit que, par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en 2011 sera de trois ans au lieu de six et que, par dérogation à l'article L. 336 du même code, le mandat des conseillers régionaux élus en 2010 sera de quatre ans au lieu de six. Des dispositions symétriques sont prévues pour rétablir la concomitance entre le renouvellement des conseillers généraux et l'élection des membres de l'Assemblée de Corse.

B. – La décision du Conseil constitutionnel

1. – La procédure d'adoption de la loi déferée

En premier lieu, les députés requérants, à l'exclusion des sénateurs requérants, contestaient la distribution d'une étude impact de la loi déferée jointe, dans un même document, à l'étude d'impact de projets de loi adoptés le même jour par le conseil des ministres. Selon eux, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution avait été méconnu.

Adopté lors de la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008, l'article 39, alinéa 3, de la Constitution dispose désormais que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Ces conditions ont été posées par la loi organique du 15 avril 2009, notamment par son article 8 qui dispose :

« Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

« Ils exposent avec précision :

6 . Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

« – l’articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d’élaboration, et son impact sur l’ordre juridique interne ;

« – l’état d’application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

« – les modalités d’application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

« – les conditions d’application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l’absence d’application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

« – l’évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d’administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

« – l’évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l’emploi public ;

« – les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d’État ;

« – la liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires. »

Par ailleurs, l’article 11 de la loi organique prévoit expressément que « l’article 8 n’est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l’article 34 de la Constitution ainsi qu’aux projets de loi prorogeant des états de crise ». Il prévoit également que l’article 8 ne s’applique pas « aux projets de loi présentés au titre de l’article 53 de la Constitution ».

Il ne s’agissait pas ici pour le Conseil constitutionnel d’exercer son contrôle de l’insuffisance éventuelle des études d’impact tel que prévu par le quatrième alinéa de l’article 39 de la Constitution aux termes duquel « les projets de loi ne peuvent être inscrits à l’ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique

sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »

Le Conseil constitutionnel a relevé, dans sa décision du 11 février 2010, que les dispositions de l'article 8 de la loi organique précitée imposent bien de joindre à certaines catégories de projet de loi une étude d'impact. En revanche, rien n'interdisait au Gouvernement de présenter une étude d'impact unique pour plusieurs de ces projets de loi, dans la mesure où ces projets étaient liés entre eux et présentaient donc une certaine analogie.

En deuxième lieu, les députés et sénateurs requérants estimaient que l'adoption de la loi avait anticipé à tort l'adoption des dispositions relatives au statut, aux compétences et au mode de scrutin des « conseillers territoriaux » qui, selon les annonces faites par le Gouvernement inscrites dans un projet de loi adopté le même jour en conseil des ministres et en cours de discussion au Parlement, sont susceptibles de remplacer les conseillers généraux et régionaux. Selon eux, cette anticipation aurait en quelque sorte « forcé la main » du Parlement et porté ainsi atteinte à la « *souveraineté des assemblées parlementaires* ».

En réponse, le Conseil constitutionnel, dans le contrôle de constitutionnalité qu'il exerce, sans considération des objectifs politiques soulignés dans les débats parlementaires, n'a pu que constater que la loi qui lui était déférée, dans son texte et dans sa portée, n'avait pas l'objet que lui prêtaient les requérants. En tout état de cause, le « législateur de demain » ne saurait être contraint dans ses choix par une loi adoptée par le « législateur du jour », dès lors qu'il ne met pas en œuvre des prescriptions constitutionnelles ou organiques. Selon un raisonnement proche, le Conseil a eu l'occasion de souligner que le contrôle de conformité d'une loi à la Constitution ne peut être fondé sur la comparaison des dispositions de deux lois successives, mais est fonction de la confrontation de la loi contestée avec les exigences constitutionnelles⁷.

Le Conseil a donc écarté ce grief.

En troisième lieu, les députés et sénateurs requérants reprochaient au Gouvernement d'avoir fait, à l'Assemblée nationale, une application inconstitutionnelle de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution relatif au vote bloqué, ainsi que de l'article 96 du règlement de l'Assemblée nationale qui en

⁷ Décisions n^{os} 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 14 ; 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, cons. 15 ; 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 2.

décline la procédure⁸. Selon eux, cette application avait conduit à méconnaître les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires et donc à rendre la procédure d'adoption de la loi déferée inconstitutionnelle.

Le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire est imposé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose que « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution qui dispose, que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ».

Le vote bloqué permet au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint, sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire que par la pratique de la question de confiance. Le Gouvernement peut ainsi, en cours de discussion, demander qu'il soit émis un seul vote portant à la fois sur une partie du texte – laquelle peut, le cas échéant, être la partie d'un article quand un vote par division intervient – et sur les seuls amendements proposés ou acceptés par lui. Le Gouvernement peut obtenir que l'assemblée se prononce par un seul vote sur tout le texte en discussion en ne retenant que les amendements qu'il a proposés ou acceptés. Le vote porte alors nécessairement et simultanément sur tous les articles ou parties d'articles du texte, amendés le cas échéant par les dispositions nouvelles proposées ou acceptées par le Gouvernement, que ces articles ou parties d'articles aient été ou non déjà mis aux voix et qu'ils aient été ou non réservés lors de leur examen. Le Gouvernement peut choisir le moment auquel il entend faire usage de la procédure. Cependant, comme l'a très tôt relevé le Conseil constitutionnel, l'application du vote bloqué ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote⁹.

Il ressortait des travaux parlementaires que le Gouvernement avait respecté les prescriptions constitutionnelles relatives au vote bloqué. Le Conseil constitutionnel a donc rejeté le grief de méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats.

⁸ « L'application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution n'est dérogatoire aux dispositions des chapitres IV et VI du titre II du présent Règlement qu'en ce qui concerne les modalités de mise aux voix des textes. Leur discussion a lieu selon la procédure prévue aux chapitres sus-énoncés. »

⁹ Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du Règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 2 à 6.

2. – Le fond

Les griefs des requérants étaient fondés sur les particularités de cette loi au regard de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel :

Ils soutenaient, en premier lieu, que l'objectif d'intérêt général invoqué n'était qu'hypothétique et dépendait de l'adoption d'autres lois. Ils soutenaient dès lors que la loi eût dû conditionner l'entrée en vigueur de la réforme de la durée des mandats à l'entrée en vigueur de la réforme territoriale envisagée.

En deuxième lieu, ils dénonçaient l'importance du raccourcissement de la durée des mandats de conseillers généraux élus en 2011 (réduction de moitié) et de celui des conseillers régionaux élus en 2010, (réduction d'un tiers). Dès lors, ils soutenaient que la réforme ne satisfaisait pas à l'exigence constitutionnelle d'une modification des mandats exceptionnelle et limitée.

Ils soutenaient, en troisième lieu, que la concomitance des élections régionales et départementales était de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs et méconnaissait le principe de clarté de la consultation électorale.

Malgré les particularités tenant à l'ampleur de la réduction des mandats et au fait que le législateur avait prévu cette concomitance des mandats dans la perspective d'une réforme future, le Conseil a jugé que cette modification de la durée de mandats à venir satisfait aux exigences de sa jurisprudence rappelées dans les décisions précitées.

À titre liminaire, le Conseil a rappelé les limites de son contrôle : en modifiant la durée du mandat des élus locaux, le législateur exerce la compétence qui est la sienne en application de l'article 34 de la Constitution. Il est compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. L'objet du contrôle du Conseil constitutionnel est de veiller à ce que la durée fixée ne prive pas les électeurs de l'exercice de leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable¹⁰. En outre, le Conseil constitutionnel, qui, selon sa jurisprudence constante, « *ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur quant aux objectifs qu'il s'est assignés et aux moyens qu'il met en œuvre pour y parvenir.

10 Décisions n^{os} 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, cons. 3 et 4, 96-372 DC du 6 février 1996, *Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*, cons. 3, 93-331 DC du 13 janvier 1994, *Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux*, cons. 7, 90-280 DC du 6 décembre 1990, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 8.

En l'espèce, le Conseil a d'abord souligné que le raccourcissement des mandats s'opère pour des mandats non encore commencés. C'est un souci de loyauté des consultations à venir qui a conduit le législateur à modifier la durée des mandats avant l'organisation des scrutins. Ce choix revêt une importance déterminante sur le contrôle que le Conseil constitutionnel exerce. S'agissant des mandats à venir, le Conseil procède à une appréciation moins exigeante dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'article 3 de la Constitution sur le suffrage.

Le Conseil a donc estimé que la modification de la durée de ces scrutins avant l'élection poursuivait un but d'intérêt général tenant au respect des exigences de clarté et de loyauté de l'élection : au moment des élections régionales en mars 2010 et des élections cantonales en 2011, les électeurs et les candidats sauront la durée du mandat pour laquelle l'élection a lieu. Cet intérêt général existe indépendamment du fait que la réforme des conseillers territoriaux envisagée n'a pas été adoptée et qu'on ne connaît pas précisément quand elle le sera, quelles seront les dispositions qu'elle contiendra et si ces dernières seront conformes à la Constitution. Ces incertitudes ne conditionnent pas la constitutionnalité de la loi déferée et la constitutionnalité de la loi déferée ne préjuge pas davantage de la constitutionnalité de la loi à venir. Le législateur n'était donc pas tenu de subordonner la modification de la durée du scrutin à l'entrée en vigueur de la réforme territoriale.

Enfin, le Conseil constitutionnel a relevé, à titre surabondant, un autre motif d'intérêt général justifiant cette modification de la durée des mandats : celui de permettre l'organisation d'élections le même jour. Ainsi, même dans l'hypothèse où la réforme des conseillers territoriaux n'est pas adoptée, la loi déferée permettra que les élections des conseillers généraux et des conseillers régionaux se tiennent le même jour. Ceci doit notamment permettre une plus forte participation du corps électoral à ces consultations. Le Conseil constitutionnel a déjà reconnu là, dans une hypothèse identique, un intérêt général suffisant¹¹.

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi déferée conforme à la Constitution.

11 Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 précitée, cons. 9.