

Décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011

*Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux
de chaque département et de chaque région*

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 sur la loi de réforme des collectivités territoriales, le projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région a été délibéré en conseil des ministres le 9 mars 2011. L'Assemblée nationale a adopté ce texte le 10 mai 2011 et le Sénat, dans des termes identiques, le 7 juin. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés.

Cette loi comprenait un premier article renvoyant à un tableau annexé fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région. Ce tableau était, par l'effet d'un second article, annexé à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Dans sa décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi avait été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution. Il l'a donc déclarée non conforme à la Constitution.

I. – La décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010

Par sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 précitée, le Conseil constitutionnel avait jugé que l'essentiel de la loi de réforme des collectivités territoriales était conforme à la Constitution, notamment ses dispositions sur la création des métropoles et sur la modulation du financement des partis politiques liée au respect de la parité. Il avait rejeté le grief des requérants qui soutenaient que la loi supprimait la clause dite « de compétence générale » des départements et des régions. Il avait jugé qu'il n'existe pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une compétence générale du département pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire.

Toutefois, le Conseil constitutionnel avait censuré l'article 6 de la loi et le tableau annexé relatifs à la répartition des conseillers territoriaux, appelés à

siéger à la fois dans les conseils généraux et les conseils régionaux. Les requérants contestaient l'institution même de ces conseillers territoriaux. Le Conseil constitutionnel avait rejeté ces griefs jugeant que cette dernière ne portait atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales ni à la liberté du vote. Le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Ce choix du législateur n'était pas davantage contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel avait opéré sur la répartition des conseillers territoriaux son contrôle traditionnel. Il avait appliqué sa jurisprudence constante, comme il l'avait fait en 2009 pour le redécoupage des circonscriptions législatives¹. L'organe délibérant d'un département ou d'une région doit être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage. S'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque département ou région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée.

En l'espèce, le législateur avait opéré un premier choix en retenant un nombre minimal de quinze conseillers territoriaux par département. En fixant ce seuil, le législateur avait estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale. Le Conseil constitutionnel avait jugé que la fixation de ce seuil n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. En conséquence il avait procédé à l'examen des écarts de représentation au sein d'une même région sans prendre en compte les départements dans lesquels le nombre de conseillers territoriaux avait été fixé, en raison de leur faible population, en application de ce seuil.

Dans cette comparaison des écarts de population, le Conseil constitutionnel avait constaté que six départements présentaient des écarts de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne régionale quant à leur nombre de conseillers territoriaux² :

- le département de la Meuse qui, avec dix-neuf conseillers territoriaux, excédait de 41,5 % la moyenne régionale de la Lorraine ;
- le département du Cantal qui, avec vingt et un conseillers territoriaux, excédait d'environ 22,6 % la moyenne régionale de l'Auvergne ;

¹ 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*.

² Voir commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* de la décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

- le département de l’Aude qui, avec vingt-sept conseillers territoriaux, excédait d’environ 21,6 % la moyenne régionale du Languedoc-Roussillon ;
- le département de la Haute-Garonne qui, avec quatre-vingt-neuf conseillers territoriaux, était inférieur d’environ 20,2 % à la moyenne régionale de Midi-Pyrénées ;
- le département de la Mayenne qui, avec dix-neuf conseillers territoriaux, excédait d’environ 20,5 % la moyenne de la région Pays-de-la-Loire ;
- le département de la Savoie qui, avec vingt-cinq conseillers territoriaux, excédait d’environ 20,3 % la moyenne régionale de Rhône-Alpes.

Aucun impératif d’intérêt général ne venait justifier ces écarts très importants de représentation. Par conséquent, le Conseil avait jugé que la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans ces départements méconnaissait le principe d’égalité devant le suffrage. Par voie de conséquence, le Conseil constitutionnel avait censuré l’article 6 et le tableau annexé à la loi qui constituaient des dispositions inséparables.

II. – La loi déferée

La loi déferée s’inscrivait dans le prolongement direct de la loi du 16 décembre 2010. Elle conservait les conseillers territoriaux qui sont appelés à remplacer les 3 900 conseillers généraux et les 1 757 conseillers régionaux des départements³ inclus dans le champ de la réforme – la Guyane et la Martinique, pour leur part, ont choisi de devenir une collectivité unique régie par le dernier alinéa de l’article 73 de la Constitution, Mayotte conservant un régime particulier.

Dans la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel n’a pas critiqué les effectifs des conseillers territoriaux dans dix-sept régions. À l’exception de la Guadeloupe, ces effectifs étaient repris sans modification dans la loi déferée. Les derniers chiffres des recensements départementaux n’imposaient pas de modification.

Pour la Guadeloupe, qui ne compte qu’un département, le nombre des futurs conseillers territoriaux avait été porté à quarante-cinq, pour, selon l’exposé des motifs, « *mieux tenir compte des réalités démographiques d’un archipel constitué de plusieurs îles et atténuer la très forte réduction des élus régionaux et départementaux qu’entraînait, par rapport à la baisse constatée au niveau*

³ Selon les chiffres fournis dans l’étude d’impact jointe au projet de loi, p. 5.

national (- 37,2 %), le nombre de quarante-trois retenu en novembre 2010 par le Parlement (- 48,8 %) ».

Pour les six régions censurées par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement avait adopté une position simple ainsi exprimée par le Gouvernement, par la voix de son ministre chargé des collectivités territoriales : « *Tout le Conseil constitutionnel mais rien que le Conseil constitutionnel* »⁴. Il avait donc veillé à rester dans une marge de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne régionale quant au nombre de conseillers territoriaux rapporté à la population du département. Ceci donnait les modifications suivantes :

– dans la région Midi-Pyrénées, un siège a été ajouté : quatre-vingt-dix sièges au lieu de quatre-vingt-neuf pour la Haute-Garonne ;

– dans les régions Auvergne, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire, un siège a été supprimé : pour la région Auvergne, vingt sièges au lieu de vingt et un pour le Cantal ; pour la région Languedoc-Roussillon, vingt-six sièges au lieu de vingt-sept pour l’Aude ; et pour la région Pays-de-la-Loire, dix-huit sièges au lieu de dix-neuf pour la Mayenne ;

– dans la région Lorraine, la Meuse est passée de dix-neuf à quinze sièges, ce qui n’a pas suffi à contenir l’écart de représentation présenté par le département des Vosges (département de la Meuse non compris) en-deçà de l’amplitude maximale de 20 %. Son effectif a donc diminué de vingt-sept à vingt-cinq, tandis que celui de la Moselle était augmenté de cinquante et un à cinquante-trois. L’effectif du conseil régional se trouvait ainsi ramené de cent trente quatre à cent trente membres ;

– dans la région Rhône-Alpes, la Savoie est passée de vingt-cinq à vingt-quatre sièges ; trente-quatre sièges au lieu de trente-trois ont été attribués à l’Ain et vingt-huit sièges au lieu de vingt-sept à la Drôme.

Le nouveau tableau annexé au projet de loi comptait ainsi un effectif total de 3 493 conseillers territoriaux, soit trois de moins que le tableau censuré. Aucun des quatre-vingt-seize départements qui y figuraient ne présentait un écart de représentation de plus de 20 % par rapport à la moyenne régionale, à l’exception de quatre départements comptant quinze sièges.

⁴ Séance du 5 mai 2011, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 6 mai 2011, p. 2832.

III. – Examen de la conformité à la Constitution de la loi déferée

Les députés requérants contestaient, au fond, le nouveau tableau au regard du principe d'égalité devant le suffrage. Ils contestaient également la procédure d'adoption de la loi. En effet, selon eux, en soumettant le projet de loi en premier lieu à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait méconnu la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

A. – Le droit de priorité de l'article 39, alinéa 2, de la Constitution

Si les propositions de loi sont logiquement examinées en premier lieu par l'assemblée à laquelle appartient leur auteur, les projets de loi, en principe, peuvent être déposés indifféremment devant l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit des exceptions à la procédure législative ordinaire, en accordant la priorité d'examen à l'une et l'autre assemblées pour certains projets de loi. Ainsi, les projets de loi de finances, depuis 1958, et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, depuis 1996⁵, sont déposés en priorité à l'Assemblée nationale.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁶ a complété le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée : « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...) sont soumis en premier lieu au Sénat.* »⁷

Le Conseil constitutionnel a progressivement pu préciser l'interprétation de cette disposition.

Entrent ainsi dans son champ :

– le projet de loi ayant pour objet de préciser les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales⁸ ;

⁵ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale (article 2).

⁶ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 4).

⁷ Les « *projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France* » qui obéissaient au même régime de priorité sénatoriale depuis 2003 en ont été retirés par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (1^o de l'article 15).

⁸ Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*.

- le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer⁹ ;
- le projet de loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française¹⁰ ;
- et le projet de loi organique relatif à l’évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte¹¹.

N’entrent en revanche pas dans ce champ :

- le projet de loi ayant pour objet d’expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale¹² ;
- le projet de loi relatif aux finances des collectivités territoriales¹³.

Dans cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel s’est attaché à interpréter la notion d’« *organisation* » des collectivités territoriales conformément à la volonté du constituant de 2003. Comme le révèlent les travaux parlementaires de cette révision, le constituant a entendu se référer à la notion d’organisation contenue dans le code général des collectivités territoriales, qui range sous l’intitulé « *organisation* » les dispositions relatives au nom et au territoire de la collectivité, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de ses organes, ainsi qu’au régime juridique de leurs actes. On peut ainsi lire dans le rapport de M. Garrec sur la révision constitutionnelle de 2003 :

« Se référant à la structure du code général des collectivités territoriales, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l’Assemblée nationale et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a déclaré en séance publique que l’organisation des collectivités territoriales concernait le choix de leur nom, la détermination des règles relatives à leurs organes et à leurs actes, ainsi que la fixation de leurs limites territoriales. »

⁹ Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer*.

¹⁰ Décision 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*.

¹¹ Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique relatif à l’évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*.

¹² Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales*.

¹³ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales*.

« *Confirmant son analyse, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que cette notion ne recouvrait pas les modes de scrutin.* »¹⁴

B. – La non-conformité de la procédure à la Constitution

Le Gouvernement, par la voix du ministre chargé des collectivités territoriales, a estimé que « *le présent projet de loi a pour objet principal de fixer le nombre de circonscriptions d'élection du nouveau conseiller territorial et non de fixer l'organisation du conseil général ou du conseil régional. C'est la raison pour laquelle ce texte peut être soumis en premier lieu aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat* »¹⁵.

Les requérants contestaient cette analyse. Dans sa décision du 23 juin 2011, le Conseil constitutionnel a fait droit à ce grief.

Il a jugé que le projet de loi avait pour « *unique* » – et donc *a fortiori* principal – objet de fixer les effectifs des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.

Fixer le nombre de circonscriptions d'élection du nouveau conseiller territorial est la conséquence de la fixation du nombre de membres du conseil général et du nombre de membres du conseil régional. Cette fixation n'est pas d'abord une question de droit électoral. Ce nombre est une caractéristique fondamentale de l'organisation des collectivités territoriales. Au demeurant, l'exposé des motifs de la loi souligne qu'il s'agit de fixer « les effectifs » des conseils généraux et des conseils régionaux. Dans leur rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010, l'article L. 3121-1 du CGCT prévoit que le conseil général « *est composé de conseillers territoriaux* » et l'article L. 4131-1 précise que le conseil régional « *est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région* ».

Pas plus que la fixation du plafond des effectifs de l'Assemblée nationale ou du Sénat dans la Constitution ne relève du régime électoral de ces assemblées, la fixation des effectifs de conseillers territoriaux dans chaque département et chaque région ne relevait du régime électoral dont il a été établi qu'il ne relève pas de « *l'organisation des collectivités territoriales* » au sens de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

¹⁴ René Garrec, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation décentralisée de la République*, Sénat, session ordinaire de 2002-2003, n° 86, 5 décembre 2002, p. 8.

¹⁵ Séance du 5 mai 2010, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 6 mai 2010, p. 2836.

La règle de priorité fixée dans cette disposition n'ayant pas été respectée, la loi n'a pu être adoptée selon une procédure conforme à la Constitution. En conséquence, le Conseil constitutionnel l'a déclarée contraire à celle-ci.