

Décision n° 2011 – 632 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

Sommaire

I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....	3
II. Sur le nombre de conseillers territoriaux.....	7

Table des matières

I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....	3
A. Textes de référence.....	3
1. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article 39	3
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	3
- Décision n° 2003-478 du 30 juillet 2003 - Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales	3
- Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 - Loi organique relative au référendum local	3
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	4
- Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.....	4
- 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	4
- Décision n° 2009-587 du 30 juillet 2009 - Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte	4
C. Autres textes.....	5
1. Code général des collectivités territoriales.....	5
- Article L. 3121-1.....	5
- Article L. 3121-2.....	5
- Article L. 4131-1.....	6
- Article L. 4132-1.....	6
D. Documents parlementaires	6
1. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République - Rapport Sénat n°86 de M. Garrec	6
II. Sur le nombre de conseillers territoriaux.....	7
A. Normes de référence.....	7
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	7
2. Constitution du 4 octobre 1958	7
- Article 1 ^{er}	7
- Article 3	7
- Article 24	7
- Article 72	7
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	8
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales	8

I. Sur la procédure d'adoption de la loi

A. Textes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 39

(...)

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. 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.

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2003-478 du 30 juillet 2003 - Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

(...)

2- Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : "... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat" ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

(...)

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

(...)

2- Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est 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 territoriales, ce projet de loi devait, comme cela a été le cas, être soumis en premier lieu au Sénat, en application des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : "... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat" ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

(...)

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

(...)

2- Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est relatif aux finances des collectivités territoriales, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions et sous réserve de ce qui sera dit à propos des provinces de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

(...)

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

(...)

2- Considérant que les dispositions du projet de loi organique prises sur le fondement de l'article 74 de la Constitution ont fait l'objet d'une consultation des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer régies par cet article avant que le Conseil d'état ne rende son avis ; qu'ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, le projet de loi a été soumis en premier lieu au Sénat comme l'exigeait le second alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont également été respectées ; qu'en particulier, les dispositions organiques relatives au Sénat ont été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées, comme l'impose son quatrième alinéa ; qu'ainsi, la loi examinée a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution pour une telle loi organique ;

(...)

- **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**

(...)

1- Considérant que, conformément à l'article 74 de la Constitution, le projet de loi organique a fait l'objet d'une consultation de l'assemblée de la Polynésie française avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'ayant pour principal objet l'organisation d'une collectivité territoriale, il a été soumis en premier lieu au Sénat comme l'exige le second alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont également été respectées ; qu'en particulier, comme l'impose son quatrième alinéa, le dernier alinéa de l'article 9 relatif au Sénat a été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées ; qu'ainsi, la loi examinée a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution pour une telle loi organique ;

(...)

- **Décision n° 2009-587 du 30 juillet 2009 - Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte**

(...)

4- Considérant que les titres Ier et II de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour principal objet de modifier la loi organique du 19 mars 1999 susvisée prise en application de l'article 77 de la Constitution à la suite de l'approbation par les populations consultées de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 ; que le projet dont sont issues les dispositions de ces titres a fait l'objet, dans les conditions prévues à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999, d'une consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie avant que le

Conseil d'État ne rende son avis ; qu'il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ; qu'en particulier, comme l'impose son quatrième alinéa, le dixième alinéa de l'article 19 relatif au Sénat a été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées ; qu'ainsi, les titres Ier et II de la loi organique ont été adoptés dans les conditions prévues par la Constitution ;

(...)

24- Considérant, d'autre part, que le titre III du projet de loi organique a fait l'objet, dans les conditions prévues à l'article L.O. 6113-3 du code général des collectivités territoriales, d'une consultation du conseil général de Mayotte avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ;

(...)

C. Autres textes

1. Code général des collectivités territoriales

Troisième partie : Le département

Livre Ier : Organisation du département

Titre II : Organes du département

Chapitre Ier : Le conseil général

Section 1 : Dispositions générales

- **Article L. 3121-1**

Créé par Loi 96-142 du 21 février 1996 JORF 24 février 1996

Il y a dans chaque département un conseil général.

Il est composé de conseillers territoriaux.

NOTA:

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 article 82 : Les articles 5, 7 et 81 de la présente loi entrent en vigueur lors de la première élection des conseillers territoriaux, prévue en mars 2014.

Section 2 : Composition

- **Article L. 3121-2**

Créé par Loi 96-142 du 21 février 1996 JORF 24 février 1996

La composition des conseils généraux et la durée du mandat des conseillers sont régies par les dispositions des articles L.191 et L. 192 du code électoral.

Quatrième partie : La région

Livre Ier : Organisation de la région

Titre III : Organes de la région

Chapitre Ier : Dispositions générales

- **Article L. 4131-1**

Modifié par Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 – art. 5

Les régions sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct.

Il est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région.

NOTA:

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 article 82 : Les articles 5, 7 et 81 de la présente loi entrent en vigueur lors de la première élection des conseillers territoriaux, prévue en mars 2014.

Chapitre II : Le conseil régional

Section 1 : Composition.

- **Article L. 4132-1**

Modifié par Ordonnance n°2009-1530 du 10 décembre 2009 - art. 5

La composition des conseils régionaux et la durée du mandat des conseillers sont soumises aux dispositions des articles L. 336 et L. 337 du code électoral.

D. Documents parlementaires

1. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République - Rapport Sénat n°86 de M. Garrec

(...)

M. Pascal Clément, président de la commission des Lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a déclaré en séance publique que, selon la structure du code général des collectivités territoriales, le terme d'organisation recouvrait le choix du nom des collectivités territoriales, la détermination des règles relatives à leurs organes et à leurs actes, ainsi que la fixation de leurs limites territoriales.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, confirmant l'analyse du président de la commission des Lois, a indiqué que l'organisation des collectivités territoriales ne comprenait pas les modes de scrutin.

(...)

II. Sur le nombre de conseillers territoriaux

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle 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.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 1^{er}

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

- Article 3

(...)

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

(...)

- Article 24

(...)

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

(...)

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales

(...)

38. Considérant qu'il résulte des articles 1er, 24 et 72 de la Constitution que l'organe délibérant d'un département ou d'une région de la République 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 ; que, 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 toutefois intervenir que dans une mesure limitée ;

39. Considérant, en premier lieu, qu'en fixant le nombre de conseillers territoriaux par département et par région, le tableau annexé à la loi déferée a retenu un nombre minimal de quinze conseillers par département ; qu'en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; que l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; que, d'une part, la fixation de ce seuil n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que, d'autre part, il revient au Conseil constitutionnel de procéder 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 a été fixé, en raison de leur faible population, en application de ce seuil ;

40. Considérant, en second lieu, que la loi déferée procède à la suppression des conseillers généraux et des conseillers régionaux et les remplace par une catégorie unique d'élus ; qu'eu égard à la nature de cette réforme, la volonté de ne pas s'écarter trop sensiblement du nombre des cantons fixé antérieurement à la réforme ne peut être regardée comme un impératif d'intérêt général susceptible de justifier des atteintes au principe d'égalité devant le suffrage ;

41. Considérant que, dans la région Lorraine, le rapport du nombre des conseillers territoriaux du département de la Meuse à sa population s'écarte de la moyenne régionale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; qu'il en va de même dans la région Auvergne, s'agissant du Cantal, dans la région Languedoc-Roussillon, s'agissant de l'Aude, dans la région Midi-Pyrénées, s'agissant de la Haute-Garonne, dans la région Pays de la Loire, s'agissant de la Mayenne, et dans la région Rhône-Alpes, s'agissant de la Savoie ; qu'ainsi la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans ces départements méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'il s'ensuit que l'article 6 et le tableau annexé à la loi, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

(...)