

# **Décision n° 2011 – 634 DC**

## **Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (2)**

### **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

#### **Sommaire**

<b>I. Sur l'égalité devant le suffrage .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Sur l'élection des sénateurs .....</b>	<b>9</b>

## Table des matières

<b>I. Sur l'égalité devant le suffrage .....</b>	<b>3</b>
<b>A. Normes de référence : .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>	<b>3</b>
- Article 6 .....	3
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>3</b>
- Article 1er .....	3
- Article 3 .....	3
- Article 72 .....	3
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>4</b>
- Décision n° 82-147 DC du 02 décembre 1982 - Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion .....	4
- Décision n° 85-196 DC du 08 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.....	4
- Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.....	4
- Décision n° 86-208 DC du 02 juillet 1986 - Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.....	5
- Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 - Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.....	5
- Décision n° 87-227 DC du 07 juillet 1987 - Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille.....	5
- Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001 - Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française .....	6
- Décision n° 2008-573 DC du 08 janvier 2009 - Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés .....	6
- Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.....	7
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales .....	7
<b>II. Sur l'élection des sénateurs .....</b>	<b>9</b>
<b>A. Texte de référence .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>9</b>
- Article 24. ....	9
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>9</b>
- Décision n° 2000-431 DC du 06 juillet 2000 - Loi relative à l'élection des sénateurs.....	9
- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs.....	9

# I. Sur l'égalité devant le suffrage

## 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 1er

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 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° 82-147 DC du 02 décembre 1982 - Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion**

(...)

5. Considérant qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux ; qu'ainsi, ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer ;

(...)

- **Décision n° 85-196 DC du 08 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie**

(...)

14. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, déjà cité, de la Constitution, la République "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; que, selon l'article 3, troisième alinéa, le suffrage "est toujours universel, égal et secret" ; que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que 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" ;

15. Considérant que ces dispositions ne font pas obstacle à la possibilité pour le législateur, en conformité avec l'article 74 de la Constitution, d'instituer et de délimiter des régions dans le cadre de l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer en tenant compte de tous éléments d'appréciation, notamment de la répartition géographique des populations ; que, ce faisant, l'article 3 de la loi n'a pas violé l'article 2 de la Constitution ;

16. Mais considérant que le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée qui, en l'espèce, a été manifestement dépassée ;

(...)

- **Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie**

(...)

34. Considérant que les auteurs de l'une et l'autre saisines déposées le 20 août 1985 soutiennent qu'en se bornant à porter de 18 à 21 le nombre de conseillers représentant la région Sud, le législateur, dans la nouvelle rédaction de l'article 4, alinéa 2, n'a pas fait droit aux principes dégagés par la décision du Conseil constitutionnel ayant censuré la première rédaction de cette disposition ; qu'en effet, la correction ainsi opérée laisse subsister un déséquilibre très important au détriment des électeurs de la région Sud et au profit des autres régions en ce qui concerne le rapport entre le nombre d'habitants et le nombre de sièges à pourvoir ;

35. Considérant que le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; qu'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région et qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, lesquels peuvent intervenir dans une mesure limitée ; que cette mesure, compte tenu des termes du nouvel alinéa 2 de l'article 4, n'a pas été manifestement dépassée ;

36. Considérant ainsi que l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est conforme à la Constitution,

(...)

- **Décision n° 86-208 DC du 02 juillet 1986 - Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales**

(...)

20. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la Constitution, la République "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" et, dans son troisième alinéa, que le suffrage "est toujours universel, égal et secret" ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 24 de la Constitution "les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct" ; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que 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" ;

21. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ;

(...)

- **Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 - Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés**

(...)

12. Considérant que, quelle que puisse être la pertinence de certaines critiques adressées par les députés auteurs de la première saisine à l'encontre de la délimitation des circonscriptions opérée par la loi, il n'apparaît pas, en l'état du dossier, et compte tenu de la variété et de la complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que les choix effectués par le législateur aient manifestement méconnu les exigences constitutionnelles ;

(...)

- **Décision n° 87-227 DC du 07 juillet 1987 - Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille**

(...)

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que le deuxième alinéa du même article dispose que "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République" ; que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, "le

suffrage est toujours universel, égal et secret" ; que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclame que la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent ; que, s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée ;

6. Considérant qu'il ressort de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel que la délimitation des secteurs pour l'élection des conseillers municipaux de Marseille, qui n'est d'ailleurs pas contestée par les auteurs de la saisine, a été effectuée en regroupant par deux les seize arrondissements municipaux créés, en application de la loi n° 46-245 du 20 février 1946, par le décret n° 46-2285 du 18 octobre 1946 ; que chaque secteur est composé de territoires contigus ; que demeure applicable à l'élection des conseillers municipaux un même mode de scrutin ; qu'il ressort des débats parlementaires que la répartition des sièges entre les secteurs a pris essentiellement en compte l'ensemble des habitants résidant dans chaque secteur ; que, même si le législateur n'a pas jugé opportun, pour deux des cent un sièges à attribuer, de faire une stricte application de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement, ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ;

(...)

- **Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001 - Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française**

(...)

3. Considérant que l'article 1er de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel porte de quarante et un à quarante-neuf le nombre de conseillers de l'assemblée de la Polynésie française et répartit ces sièges entre les cinq circonscriptions électorales existantes ; que le nombre d'élus de cette assemblée sera de 32 au lieu de 22 dans les Iles du Vent ; de 7 au lieu de 8 dans les Iles Sous-le-Vent et de 4 au lieu de 5 dans les Iles Tuamotu et Gambier ; qu'il restera égal à 3 dans les Iles Marquises, ainsi que dans les Iles Australes ;

4. Considérant que, eu égard aux résultats du dernier recensement de la population des divers archipels composant la Polynésie française, l'article 1er réduit les écarts démographiques de représentation par rapport aux dispositions antérieures ; qu'ainsi, le législateur a mieux assuré le respect du principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement démographiques, principe qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 1er et 3 de la Constitution ; qu'il n'y a dérogé que dans une mesure limitée, pour tenir compte de l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ;

(...)

- **Décision n° 2008-573 DC du 08 janvier 2009 - Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés**

(...)

21. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ;

22. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée prévoit que les opérations de délimitation des circonscriptions législatives sont mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques sous réserve des adaptations justifiées par des motifs d'intérêt général " en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales " ; que cette règle, qui

permet de déterminer, de manière différente selon les circonscriptions, les bases démographiques à partir desquelles sont répartis les sièges de députés, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'il s'ensuit que l'habilitation donnée au Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, aux fins de procéder, dans les conditions précitées, à de telles adaptations pour délimiter les circonscriptions électorales doit être déclarée contraire à la Constitution ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le deuxième alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée dispose que " le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département " ; que le nombre total des députés, qui, selon l'article 24 de la Constitution, ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, a été fixé à ce nombre par la loi organique adoptée le 11 décembre 2008 ; que le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution impose, en outre, d'y inclure la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France ; qu'ainsi, depuis la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés par la loi du 24 novembre 1986 susvisée, le nombre total de députés élus dans les départements doit être réduit alors que le chiffre de leur population, authentifié par le décret du 30 décembre 2008 susvisé, a augmenté de plus de 7 600 000 personnes ; que, dès lors, eu égard à l'importante modification de ces circonstances de droit et de fait, le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; qu'il s'ensuit que les dispositions précitées doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés**

(...)

13. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ;

(...)

23. Considérant que, quel que puisse être le caractère discutable des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de plusieurs circonscriptions, notamment dans les départements de la Moselle et du Tarn, il n'apparaît pas, compte tenu, d'une part, du progrès réalisé par la délimitation résultant de l'ordonnance du 29 juillet 2009 susvisée et, d'autre part, de la variété et de la complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que cette délimitation méconnaisse manifestement le principe d'égalité devant le suffrage ;

(...)

- **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 ;

(...)



## II. Sur l'élection des sénateurs

### A. Texte de référence

#### 1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 24.**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

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.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2000-431 DC du 06 juillet 2000 - Loi relative à l'élection des sénateurs**

(...)

5. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside ;

(...)

- **Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs**

(...)

5. Considérant que les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ;

(...)