

# Décision n° 2015 - 717 DC

## Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

### Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2015

#### Table des matières

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. Sur le principe d'égalité devant le suffrage.....</b>  | <b>2</b> |
| <b>A. Normes de référence.....</b>   | <b>2</b> |
| <b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>  | <b>2</b> |
| - Article 6 .....  | 2        |
| <b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>   | <b>2</b> |
| - Article 3 .....  | 2        |
| - Article 72 .....   | 2        |
| <b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>  | <b>3</b> |
| - 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.....  | 3        |
| - 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 .....   | 3        |
| - 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 .....           | 4        |
| - Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales .....   | 4        |
| - Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 - Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral .....            | 5        |
| - Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 - Commune de Salbris [Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération] ..... | 5        |

# I. Sur le principe d'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 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

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

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

#### - 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° 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**

23. Considérant que, pour la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département, le quatrième alinéa de l'article 5 de la loi autorise le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance à s'écarter de plus ou de moins de 20 p 100 par rapport à la population moyenne d'un département afin de permettre, dans l'intention du législateur, la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; qu'ainsi qu'il ressort du troisième alinéa de l'article 5 l'écart retenu répond au souci que la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales ; qu'il a été précisé par le Gouvernement au cours des débats parlementaires que l'écart de représentation avait également pour but, dans le cas où il n'y a pas respect des limites cantonales, de tenir compte des "réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques" et des "solidarités qui les unissent" ;

24. Considérant que si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité de suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où ce principe serait méconnu ; qu'en conséquence, les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit : qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons ; qu'en deuxième lieu, la mise en oeuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

### **- 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**

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 oeuvre 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 ;

24. Considérant, en outre, que les députés élus dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution doivent également être élus sur des bases essentiellement démographiques ; qu'aucun impératif

d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale ; qu'il ne peut en aller autrement, si la population de cette collectivité est très faible, qu'en raison de son particulier éloignement d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer ;

25. Considérant, en troisième lieu, que le troisième alinéa du 1° du II de l'article 2 dispose, d'une part, que " sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu " et, d'autre part, que " sont entièrement compris dans la même circonscription pour l'élection d'un député d'un département toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants ainsi que tout canton constitué par un territoire continu dont la population est inférieure à 40 000 habitants et qui est extérieure aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille " ; qu'enfin, le quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 autorise, pour permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général, des écarts de population entre les circonscriptions dans la limite de 20 % par rapport à la population moyenne des circonscriptions du département, de la collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie ;

26. Considérant qu'en elle-même, chacune de ces trois dispositions ne méconnaît pas la Constitution ; que les deux premières peuvent être utilement employées pour garantir l'égalité devant le suffrage ; qu'elles pourraient, toutefois, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscription ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ; qu'en conséquence, la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en oeuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en oeuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire 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**

22. Considérant que, s'agissant de la délimitation des circonscriptions électorales sur le territoire national, il ressort de l'ordonnance dont la loi de ratification est soumise à l'examen du Conseil constitutionnel que, sauf impossibilité d'ordre géographique, ces circonscriptions sont constituées par un territoire continu ; que les limites cantonales ont été, d'une manière générale, respectées ; que le territoire de cantons discontinus et de cantons de plus de 40 000 habitants n'a été réparti entre plusieurs circonscriptions que dans un nombre restreint de cas ; que les écarts de population entre circonscriptions ont été réduits dans des conditions qui garantissent un meilleur respect de l'égalité devant le suffrage ;

- **Décision n° 2010-618 DC du 09 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 oeuvre 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'en 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 ;

- **Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 - Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral**

48. Considérant que l'article 30 est relatif à la répartition des sièges des membres du conseil de Paris ; qu'il remplace le tableau n° 2 annexé au code électoral par un tableau annexé à la loi déferée ; que ce tableau prévoit que les 163 sièges du conseil de Paris sont répartis en vingt secteurs correspondant aux arrondissements de Paris ; qu'il maintient la règle selon laquelle chaque arrondissement dispose d'au moins trois sièges quelle que soit sa population ; que la répartition résultant du nouveau tableau retire un siège aux secteurs des 7ème, 16ème et 17ème arrondissements et ajoute un siège aux secteurs des 10ème, 19ème et 20ème arrondissements ;

49. Considérant que, selon les requérants, les modifications apportées à ce tableau ne sont pas justifiées par les évolutions de la population des arrondissements en cause ; que le principe d'égalité devant le suffrage aurait dû conduire à une révision plus importante de la répartition des conseillers de Paris ;

50. Considérant qu'il ressort des articles 1er, 24 et 72 de la Constitution que le conseil de Paris doit, comme tout organe délibérant d'une collectivité territoriale, 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 ;

51. Considérant qu'en fixant un nombre minimal de trois conseillers de Paris par secteur, le législateur a entendu assurer une représentation minimale de chaque secteur au conseil de Paris ; que, toutefois, dans les 1er, 2ème et 4ème arrondissements, le rapport du nombre des conseillers de Paris à la population de l'arrondissement s'écarte de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; qu'il s'ensuit que l'article 30 et le tableau annexé à la loi, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce, les dispositions contestées de l'article 30 déclarées contraires à la Constitution avaient pour effet de remplacer le tableau n° 2 annexé au code électoral qui fixe la répartition par arrondissement des conseillers de Paris ; que, pour les mêmes raisons, ce tableau doit également être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 - Commune de Salbris [Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération]**

3. Considérant que, selon le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « 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 » ; que le troisième alinéa du même article dispose que ces collectivités « s'administrent librement par des conseils élus » dans les conditions prévues par la loi ; 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 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure

limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant ;

5. Considérant que les dispositions contestées prévoient les modalités de détermination du nombre et de la répartition des délégués des communes au sein des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération ; qu'en vertu de ces dispositions, le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ; que le nombre des sièges est plafonné par la loi ; que leur répartition doit tenir compte de la population de chaque commune et assurer à chacune d'entre elles au moins un siège, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, à défaut de cet accord, les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle de la population de chaque commune, à la plus forte moyenne ; que leur nombre est fixé en fonction de la population totale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; que chaque commune dispose d'au moins un siège ;

6. Considérant qu'en permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires et en imposant seulement que, pour cette répartition, il soit tenu compte de la population, ces dispositions permettent qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; que, par suite, elles méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage et doivent être déclarées contraires à la Constitution ;