

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisine du Conseil constitutionnel en date du 22 juillet 2015 présentée par au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2015-717 DC

NOR : CSCL1517939X

LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur, en application des dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de déférer au Conseil constitutionnel la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

*
* *

Les presque quatre cents alinéas de l'article 59 de la loi déferée, et ce seulement dix-huit mois après la promulgation de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, réforment profondément la métropole du Grand Paris, qui doit pourtant entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016.

Plus particulièrement, la nouvelle rédaction de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales, tel qu'issu de l'article 59, ainsi que le XX de cet article 59, entendent fixer de nouvelles modalités de désignation, par la commune de Paris, de ses conseillers métropolitains à la métropole du Grand Paris.

Parce que ces dispositions méconnaissent le principe de l'intelligibilité, de la clarté et de la loyauté du scrutin comme de la loi (1), qu'elles portent manifestement atteinte au pluralisme et à l'égal accès aux fonctions électives (2), enfin parce qu'elles entraînent une rupture d'égalité disproportionnée eu égard à l'objectif poursuivi (3), les députés requérants vous demandent de les censurer.

Jusqu'ici, et aux termes de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales, tel qu'issu de l'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, il était prévu que, pour la métropole du Grand Paris, le conseil de la métropole soit « composé de conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral, à raison :

« 1° D'un conseiller métropolitain par commune ;

« 2° D'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants.

« Chaque conseil de territoire est composé des conseillers de la métropole représentant les communes du territoire ainsi que, pour chaque commune du territoire et jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole, d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains. Le conseil de territoire de Paris est composé des membres du conseil de Paris ».

Issues de l'adoption en séance publique, en deuxième lecture, à l'Assemblée nationale, d'un amendement gouvernemental rejeté plus tôt en séance publique au Sénat en deuxième lecture, également rejeté par la commission des lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture, les dispositions déferées de l'article 59 modifient, d'une part, la rédaction de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales, et d'autre part, instaurent un régime transitoire de désignation des représentants de Paris au sein de la future métropole du Grand Paris.

Le dispositif prévoit désormais que les sièges attribués à la commune de Paris seront répartis entre les arrondissements de la commune de Paris en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, chaque arrondissement devant disposer d'au moins un siège.

Il prévoit en outre, de manière transitoire, en l'espèce applicable jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux faisant suite à la création de la métropole du Grand Paris, soit *a priori* jusqu'en 2020, qu'un unique siège sera attribué au conseil de Paris, tandis que les autres sièges seront répartis entre les arrondissements de la commune de Paris en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, chaque arrondissement devant disposer d'au moins un siège.

*
* *

1. S'agissant de l'intelligibilité, de la clarté et de la loyauté du mode de scrutin, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'apprécier l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi s'agissant des modes de scrutin (2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, considérant n° 20).

Ainsi, en définissant un mode de scrutin, le législateur ne saurait s'écarter sans motif d'intérêt général de cet objectif de valeur constitutionnelle, qui revêt une importance toute particulière en matière électorale, aux fins d'assurer la sincérité du scrutin comme l'authenticité de la représentation.

Or, en l'espèce, l'authenticité de la représentation n'est pas assurée par le nouveau mode de désignation des conseillers métropolitains de Paris.

Non seulement la règle de désignation des représentants de la commune de Paris a changé postérieurement aux élections municipales de 2014, alors même que la métropole du Grand Paris, en tant qu'établissement public de coopération intercommunale, est censée fonctionner comme une émanation des communes qui la composent, mais surtout, aucun électeur des municipales parisiennes de 2014, pas plus qu'aucun candidat à ces élections, n'était en mesure de connaître les nouvelles règles du jeu de désignation des représentants de la commune de Paris à la métropole du Grand Paris. Pire encore, ils croyaient pouvoir se fonder sur des règles de désignation que l'article 59 a pour effet de modifier entre l'élection municipale et la désignation des conseillers métropolitains issus de la commune de Paris à la métropole.

Et c'est précisément cette absence de clarté et de loyauté de la soudaine nouvelle désignation des représentants qui a conduit le Gouvernement à prévoir un régime transitoire, qui seul préserve la possibilité, pour le maire actuel de Paris, de siéger au sein de la métropole. A l'époque des élections municipales de 2014, les règles de représentation étaient telles que les conseillers de Paris minoritaires dans leur arrondissement pouvaient prétendre à siéger à la métropole.

Or le nouveau mode de désignation, en prévoyant que les représentants de Paris ne soient plus directement désignés par et parmi les conseillers en formation de conseil de Paris, mais par et parmi ces mêmes conseillers de Paris en formation de conseil d'arrondissement, ne permet pas au maire actuel de Paris d'être désigné à la métropole. La loyauté du mode de désignation est à ce point contestable, eu égard à l'exigence constitutionnelle de clarté du scrutin, qu'il a fallu inventer un régime transitoire le permettant. Au final, il n'y a pas de meilleure démonstration du manque d'authenticité de la représentation que cette absence du maire de Paris au sein de la métropole, à défaut d'un mécanisme correctif.

En outre, en choisissant l'arrondissement comme base électorale pertinente, ni le régime pérenne ni le régime transitoire de l'article 59 ne satisfont à l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. En réalité, ce ne sont pas les conseillers d'arrondissement qui voteront pour désigner les représentants de Paris à la métropole, mais les conseillers de Paris de chaque arrondissement. La très grande majorité des conseillers d'arrondissement ne pourront donc pas participer au vote, ni faire acte de candidature. Dans le 1^{er} arrondissement de Paris enfin, l'absurdité de ce dispositif est poussée à son comble : dans la mesure où cet arrondissement ne compte plus, depuis 2014, qu'un seul conseiller de Paris, ce dernier sera automatiquement candidat, et serait également le seul votant.

*
* *

2. L'article 59, s'il préserve, via son dispositif transitoire, la faculté pour le maire de Paris de siéger à la métropole, interdit pourtant, dans le même temps, au chef de l'opposition de la commune de Paris d'y siéger. Ces dispositions portent ainsi incontestablement atteinte à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui garantit l'égal accès aux dignités, places et emplois publics, ainsi qu'aux articles 2, 3 et 4 de la Constitution desquels découle l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Alors même qu'à l'échelle de l'arrondissement, les actuels maire de Paris et chef de l'opposition sont placés dans une situation comparable, à savoir qu'ils appartiennent tous deux au Conseil de Paris sans toutefois être majoritaires dans leurs arrondissements respectifs, le dispositif transitoire de l'article 59, en prévoyant la désignation d'un seul conseiller de Paris issu directement du conseil de Paris, alors qu'il aurait pu en prévoir deux, empêche mécaniquement le chef de file de l'opposition de se voir désigné lui aussi. Il en est, en outre, de même pour le dispositif pérenne, sauf à imaginer que le maire comme l'éventuel futur chef de l'opposition ne s'imposent de se présenter dans des arrondissements respectifs où ils sont présumés majoritaires.

Il contrevient ainsi à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « 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. »

Dans la mesure où il s'agit que soient respectés le principe d'égalité devant le suffrage aussi bien que la préservation de la liberté de l'électeur (décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, considérant n° 5), cette jurisprudence du Conseil constitutionnel est évidemment transposable au niveau local. De sorte que si « le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales », [...] « il ne saurait priver un

citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, « M. Pierre G. [Inéligibilités au mandat de conseiller général] », considérant n° 4).

En l'espèce, en interdisant mathématiquement au chef de l'opposition de la commune de Paris de pouvoir être désigné comme représentant à la métropole, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant le suffrage. La situation des actuels élus étant connue au moment d'établir les dispositifs pérenne comme transitoire, l'ajustement opéré par le législateur méconnaît sciemment l'égal accès des élus à la métropole.

Au surplus, le nouveau mode de désignation, transitoire comme pérenne, en ce qu'il conduit dans les faits, et pourra toujours, par hypothèse, conduire à écarter le chef de l'opposition de la commune de Paris, contrevient manifestement à l'exigence de pluralisme, consubstantiel au respect des règles démocratiques.

Ce nouveau mode de désignation contrevient également à cette exigence de pluralisme, puisqu'il conduit à évincer la quasi-totalité des représentants des petits groupes politiques existant pourtant au sein du conseil de Paris. Ainsi, un de ces petits groupes, disposant à ce jour de 16 conseillers de Paris sur 163, ne se verra octroyer qu'un seul siège à la métropole ; seul siège, en outre, octroyé à un représentant n'appartenant pas à un des deux principaux groupes.

Or le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de reconnaître, en matière de communication audiovisuelle, que « le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle » et que « le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie » (décision DC n° 86-217 du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication, considérant n° 11).

De même, dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, relative à la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, le Conseil constitutionnel a rappelé que « les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie : »

« 11. 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 énonce, 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" ; qu'enfin, l'article 4 de la Constitution dispose que "Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie" ;

« 12. Considérant que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'Etat accorde une aide financière aux partis ou groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; que l'aide allouée doit, pour être conforme aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'en outre, le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir, ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'Etat, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie ; ».

Plus récemment encore, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 relative à la loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, a considéré que le législateur ne pouvait porter atteinte, de manière excessive, « au pluralisme des courants d'idées et d'opinions », même s'il s'agissait d'assurer, à des fins d'intérêt général, la stabilité politique :

« 13. Considérant que l'article 3 de la loi organique modifie l'article 105 de la loi organique du 27 février 2004 relatif au régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française ; qu'il institue un scrutin de liste à deux tours avec répartition des sièges à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ; que, si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour auquel sont seules admises à se présenter les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des suffrages exprimés ou, à défaut, les deux listes arrivées en tête au premier tour ; que, pour ce second tour, ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés ; que ces modalités ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché ;

« 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 ; ».

C'est la raison pour laquelle les requérants ne comprendraient pas que le Conseil constitutionnel permette que la loi déferée respecte si peu le pluralisme qu'au sein des 62 conseillers métropolitains que désignera à elle seule la

commune de Paris le chef reconnu de l'opposition au sein du conseil de Paris, organe délibérant de la commune de Paris, ne puisse tout simplement pas être représenté, ou se voie forcé de se présenter dans certains arrondissements pour pouvoir prétendre accéder à la métropole.

*
* *

3. Enfin, les requérants constatent que la rupture d'égalité entre les conseillers de la métropole du Grand Paris, entre ceux désignés par la commune de Paris et ceux désignés par toutes les autres communes appartenant à la métropole, n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général suffisant.

En effet, le dispositif prévu à l'article 59 prévoit trois modes différents de désignation des conseillers métropolitains :

- les conseillers métropolitains issus des communes appartenant à la métropole hors Paris, élus au sein des organes délibérants des communes, représentatifs des majorités établies par leurs électeurs au moment des élections municipales ;
- les conseillers métropolitains de la commune de Paris, élus par et parmi les conseillers de Paris membres du conseil de Paris, mais à l'échelon de l'arrondissement, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, et ce alors même que l'élection des conseillers de Paris au conseil de Paris a déjà donné lieu à l'application d'un scrutin proportionnel suivant la règle de la plus forte moyenne ;
- enfin, de manière transitoire, un seul membre désigné par le conseil de Paris.

Or, à lire l'exposé des motifs de l'amendement n° 738 tel qu'il avait été déposé par le Gouvernement, en séance publique au Sénat, lors de sa deuxième lecture, l'objectif poursuivi par le dispositif est avant tout « d'aligner la désignation des conseillers métropolitains sur le droit commun applicable aux autres établissements de coopération intercommunale », et de « permettre la représentation du conseil de Paris dans des conditions comparables à celles des autres communes de la métropole du Grand Paris » : « *Cet amendement a pour objet d'aligner la composition du conseil métropolitain de la métropole du Grand Paris sur le droit commun applicable aux autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'objectif est de réduire l'effectif du conseil métropolitain tout en assurant une représentation de chaque commune et une représentation adéquate de la population de chaque commune. Pour tenir compte de la taille exceptionnelle de Paris et de son organisation en arrondissements résultant de la loi PLM, il est proposé, pour les sièges attribués à Paris, que le conseil de Paris désigne un conseiller métropolitain et que les conseillers de Paris de chaque arrondissement désignent les autres conseillers métropolitains. La répartition des sièges entre les arrondissements est effectuée en fonction de leur population, chacun d'entre eux devant disposer d'au moins un siège. Il s'agit tout d'abord de permettre la représentation du conseil de Paris dans des conditions comparables à celles des autres communes de la métropole du Grand Paris à travers la désignation directe d'un représentant par le conseil ; le mode de désignation des autres représentants permet par ailleurs, en se fondant sur l'échelle institutionnelle des arrondissements, d'atteindre une représentation diversifiée et géographiquement équilibrée de la commune de Paris.* »

Cependant, le dispositif général de désignation de l'ensemble des conseillers métropolitains de la métropole du Grand Paris n'a rien de comparable avec le droit commun des EPCI, attendu qu'au sein de la métropole la commune de Paris fait sans cesse exception.

Certes, un mode de désignation distinct pour la commune de Paris au sein de la métropole n'est pas, en lui-même, inconstitutionnel. Le Conseil constitutionnel admet des modes de scrutin différenciés pour la désignation de représentants, même au sein d'une même assemblée, dès lors « que la différence de traitement instituée est fondée sur un critère objectif et rationnel en lien direct avec l'objet de la loi » (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, considérant n° 55).

Récemment, dans sa décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015 relative à la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, le Conseil constitutionnel a ainsi permis aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de déroger au critère démographique en fixant le nombre de conseillers communautaires et en les répartissant par la voie d'un accord des conseils municipaux des communes membres, exprimé à la majorité qualifiée :

« 5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en leur lieu et place des compétences qui leur sont 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 membre de l'établissement public de coopération, il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général ; ».

Si on peut admettre, donc, la différence de traitement de Paris quant à l'attribution du nombre de sièges de la commune au sein de la métropole de Paris, aucun motif sérieux d'intérêt général ne vient justifier que les conseillers métropolitains de Paris soient désignés à l'échelle de l'arrondissement, alors même que tous les autres conseillers métropolitains seront élus au sein de l'organe délibérant de leur commune, par, et au sein du conseil municipal réuni.

Car ce sont bien les communes, dont la commune de Paris, qui sont membres de la métropole du Grand Paris, et en aucun cas les arrondissements, dénués de toute personnalité morale propre, et pourtant érigés, par l'article 59 de la loi déferée, en échelons pertinents de désignation des conseillers métropolitains.

A l'échelle de la métropole, et bien qu'il s'agisse d'un découpage administratif utile et reconnu, l'arrondissement n'est ni l'échelon majeur de la représentativité, ni l'échelon majeur d'exercice des compétences locales.

C'est d'ailleurs l'argument qui, à l'inverse, a permis au Gouvernement de justifier, lorsqu'il s'est agi de procéder au découpage des circonscriptions infra-métropolitaines de la collectivité à statut particulier de la métropole de Lyon – découpée elle aussi en arrondissements depuis la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale –, que le 3^e arrondissement de Lyon soit scindé entre deux circonscriptions.

Quant à Marseille, où le mode de scrutin municipal est le même qu'à Paris, c'est au niveau du conseil de Marseille que sont désignés les conseillers métropolitains, et non à celui des conseils d'arrondissements.

A Paris, compte tenu des compétences majeures dévolues au conseil de Paris pour administrer Paris, à la fois en tant que commune et en tant que département, il est donc incontestable que l'organe délibérant majeur est le conseil de Paris. La représentation substantielle des membres du conseil de Paris devrait donc être privilégiée pour la représentation de Paris au sein de la métropole du Grand Paris. Pour preuve, jusqu'à présent, c'est le conseil de Paris qui était représenté au sein de la mission de préfiguration du Grand Paris, et non les arrondissements de Paris.

Ainsi, le dispositif prévu à l'article 59 fait coexister trois modes de désignation, créant une différence de traitement manifeste entre conseillers métropolitains, sans qu'aucune des motivations alléguées par le Gouvernement ne soit opérante.

*
* *

Souhaitant que ces questions soient tranchées en droit, les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points, et tous ceux qu'il estimera pertinents eu égard à la compétence et la fonction que lui confère la Constitution.