

**Commentaire de la décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999**

Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux

La loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux a été déférée le 24 décembre 1998 par 141 sénateurs et par 96 députés appartenant à l'opposition.

Les requérants mettaient tour à tour en cause des dispositions relatives au mode d'élection des conseils régionaux et à la désignation des grands électeurs sénatoriaux, correspondant aux titres I et II, de la loi, des dispositions concernant le fonctionnement des conseils régionaux, spécialement celles relatives au vote du budget (titre III de la loi), enfin les modalités d'entrée en vigueur de la loi, prévues au titre IV.

I. S'agissant du titre I, les sénateurs requérants contestaient les articles 3 et 16, prévoyant l'attribution d'une prime majoritaire ou l'attribution du dernier siège en jeu, en fonction de l'âge, les articles 4 et 17 imposant la parité entre candidats masculins et féminins et les articles 20 et 21 modifiant la composition du collège électoral des sénateurs.

Les députés requérants mettaient pour leur part en cause les articles 3 et 4, en ce qu'ils établissent des seuils permettant aux listes de candidats de se présenter au second tour ou de fusionner.

Ils soutenaient que ces seuils sont contraires pour deux raisons aux principes constitutionnels devant régir les modes de scrutin.

Tout d'abord, ils n'auraient pas été en rapport avec les buts poursuivis par le législateur qui étaient de favoriser l'émergence de majorités stables. Les seuils retenus auraient conduit à un émiettement de la représentation, contraire à cet objectif, et auraient donné de surcroît, au deuxième tour, une prime majoritaire - égale au quart des sièges - à des listes sans doute très en deçà de la majorité absolue exigée au premier tour.

En second lieu, ces dispositions auraient violé l'objectif constitutionnel de clarté, qui s'imposerait au législateur en matière de scrutins politiques, en ce qu'elles n'auraient pas permis d'assurer l'impératif de transparence qui résulterait des règles constitutionnelles sur le droit de suffrage, lequel peut être direct ou indirect, mais toujours universel, égal et secret.

Les sénateurs s'en prenaient, quant à eux, à des dispositions tendant à accorder, tant pour les élections régionales que pour celles de l'Assemblée de Corse, soit la prime majoritaire à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la moins élevée, en cas d'égalité de suffrages entre listes, soit le dernier siège à pourvoir au moins âgé des candidats, en cas d'égalité de moyenne et de suffrages entre listes.

Ils considéraient qu'elles portaient atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, qui voudrait qu'en pareil cas ce soit au contraire la règle de la " séniorité " qui s'impose. Et ils citaient à l'appui de cette thèse tant l'article 27 de la Constitution de 1793 que

les articles 14 de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux et 30 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale.

Aucun de ces moyens ne pouvait cependant prospérer, car ils manquaient d'ancrage constitutionnel.

Le législateur est en effet libre de déterminer les règles applicables aux modes de scrutin, pour peu qu'il respecte les principes constitutionnels d'universalité, d'égalité et de secret, figurant à l'article 3 de la Constitution, ainsi que la règle de périodicité dégagée par la jurisprudence, à partir de ces principes, et qui impose que les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage <sup>1</sup>.

En tout état de cause, il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation, sauf erreur manifeste, à celle du législateur. C'est ainsi que, dans le droit fil de sa jurisprudence (déc. n° 90-280 DC du 6 déc. 1990, cons. 26 ; Rec. p. 84) il a considéré qu'il ne lui appartient pas " de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur n'aurait pu être atteint par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi. " Tel était bien le cas en l'espèce, puisque le législateur a entendu à la fois favoriser la constitution d'une majorité dans les conseils régionaux et assurer une représentation la plus fidèle possible du corps électoral.

Quant à la prime accordée au bénéficiaire de l'âge le moins élevé, elle ne contrevient pas non plus à un principe de valeur constitutionnelle et notamment à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, car la règle de la séniorité ne présente pas le caractère de généralité ou " d'essentialité " exigé des PFRLR par le Conseil constitutionnel. Il faut prendre soin de distinguer, en effet, une simple tradition républicaine d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, comme l'a souligné le Conseil dans sa décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988 (cons. 11).

L'obligation pour chaque liste d'assurer la parité entre candidats masculins et féminins posait assurément une question plus délicate.

S'appuyant sur la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 (Rec. p. 66), les sénateurs requérants rappelaient que, du rapprochement de l'article 3 de la Constitution - qui affirme l'égalité devant le droit de suffrage - et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - relatif à l'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics - il résulte qu'une distinction opérée par la loi entre candidats en raison de leur sexe est contraire à la Constitution et ils concluaient à l'inconstitutionnalité de la disposition imposant à chaque liste d'assurer la parité entre les sexes.

Certes, une révision constitutionnelle était alors en discussion au Parlement visant à inscrire dans la Constitution le principe de " l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. "

Mais, en l'état du droit applicable, le Conseil constitutionnel ne pouvait que confirmer sa jurisprudence de 1982 et, reprenant sinon les termes mêmes, du moins le raisonnement de sa décision antérieure, il a censuré les dispositions contestées.

Les sénateurs mettaient enfin en cause, s'agissant du premier volet de la loi, la modification de la composition du collège électoral sénatorial, opérée par les articles 20 et 21.

Ils soutenaient que ces articles avaient pour conséquence de faire participer à l'élection des sénateurs certains conseillers régionaux qui ne seraient pas élus dans le département dans lequel se déroule l'élection des sénateurs, contrairement aux dispositions de l'article LO 274 du code électoral, qui sont de niveau organique; dès lors, seule une loi organique aurait pu apporter une exception à la règle fixée par ces dispositions.

Mais la portée de l'article LO 274 n'est pas celle que lui donnaient les requérants. En effet, aux termes de l'article LO 274, " le nombre des sénateurs élus dans les départements est de 304 ". Cela ne signifie pas, comme cela était soutenu dans la saisine, que les grands électeurs doivent eux-mêmes être élus dans le département dans lequel se déroule l'élection.

En 1991, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà jugé cette question en ce qui concerne le collège électoral appelé à désigner les sénateurs des départements corses. Les requérants soutenaient que ce précédent n'était pas topique car la Corse serait une collectivité territoriale dont le statut particulier ne saurait être assimilé à celui d'une région et les principes applicables à sa représentation dans les collèges sénatoriaux ne vaudraient donc pas pour les régions. Mais cette argumentation était dénuée de pertinence car l'extension au " continent " du système admis pour la Corse ne posait pas, au regard l'application de l'article LO 274 un problème constitutionnel inédit.

Au demeurant on peut noter que les élections régionales ayant pour cadre la région, laquelle regroupe des départements, les conseillers régionaux seront donc bien, tous, des élus de chaque département de la région.

II. Les requérants, députés comme sénateurs, contestaient, en deuxième lieu, les dispositions relatives au fonctionnement des conseils régionaux, tout particulièrement celles concernant l'adoption du budget et d'autres délibérations à caractère fiscal et budgétaire, figurant aux articles 22 et 23 de la loi.

a) Les sénateurs soutenaient tout d'abord, qu'aboutissant à un véritable dessaisissement de l'assemblée délibérante de son pouvoir de modifier, si elle le souhaite, les recettes ainsi que les crédits inscrits dans les chapitres ou les articles du projet de budget, les articles 22 et 23 méconnaissaient l'article 72 de la Constitution, qu'il s'agisse des dispositions établissant au profit de l'exécutif une procédure de vote bloqué pour l'adoption du budget ou de celles qui l'étendent aux délibérations relatives au taux de certaines taxes et à d'autres délibérations budgétaires. L'argumentation des députés rejoignait celle des sénateurs en soulevant de surcroît une incompétence négative du législateur qui n'aurait pas précisé les conditions dans lesquelles ces procédures exorbitantes du droit commun pourront être utilisées.

Pour fonder leur argumentation, les sénateurs s'appuyaient sur la décision du 6 mars 1998 dans laquelle, pour valider la procédure spécifique d'adoption du budget, le Conseil avait souligné qu'elle permettrait d'assurer le respect du principe de continuité des services publics et d'éviter le dessaisissement des organes délibérants de la région au profit du représentant de l'État. Ils en faisaient une lecture a contrario, ce qui les conduisait à faire des objectifs de la loi de 1998, des conditions de sa constitutionnalité. Relevant que les procédures instituées par la présente loi ne sont pas soumises à de telles conditions, ils en concluaient qu'elle était inconstitutionnelle. Il s'agit là d'un procédé assez classique des requérants, qui consiste à " constitutionnaliser " tout élément de fait que le Conseil constitutionnel " considère " à l'appui de ses raisonnements.

Mais ce n'est pas parce que, selon une technique de rédaction assez courante, le Conseil constitutionnel souligne que la loi tend à la réalisation de tel objectif, dans un contexte donné, - en l'espèce, loin de porter atteinte à la libre administration des collectivités locales, la procédure prévue par la loi tendait au contraire à la rendre plus effective en évitant l'intervention du représentant de l'État - , qu'il leur confère une vocation universelle nécessaire à assurer la constitutionnalité de dispositions ultérieures. S'il en était autrement, cela signifierait que le Conseil crée lui-même les normes de constitutionnalité alors qu'il a seulement pour mission de les appliquer. Et en l'espèce, la seule question qu'il avait à résoudre était de savoir si les nouvelles procédures méconnaissaient les exigences de l'article 72. Or ces procédures n'ont ni pour objet ni pour effet de contrevenir à la règle de libre administration par des conseils élus dans des conditions prévues par la loi; il s'agit précisément d'une des modalités que peut, et même doit, définir le législateur. Le grief ne pouvait donc qu'être rejeté.

b) Restait à déterminer si le législateur avait bien épuisé sa compétence. Là encore, le moyen, pour les mêmes raisons, ne pouvait être retenu. Les requérants s'appuyaient sur le précédent de mars 1998, où le Conseil avait relevé que le recours à la procédure d'adoption sans vote du budget était soumis à certaines conditions, pour exiger du législateur qu'il précisât à nouveau les conditions dans lesquelles il pourra être recouru à la procédure prévue par les articles 22 et 23. Cette absence de conditions aurait fondé, selon eux, l'incompétence négative. Mais, cette absence de conditions était tout simplement le signe de la volonté du législateur qui a souhaité que, dans tous les cas de figure, l'exécutif régional puisse recourir à la nouvelle procédure, de la même manière que le recours à l'article 49-3 de la Constitution n'est pas soumis à des conditions particulières, sinon une délibération du conseil des ministres.

c) Les sénateurs soutenaient, ensuite, qu'en permettant l'exécution d'un budget sans que les votes émis par l'organe délibérant au cours de la discussion aient été pris en compte, le 2° de l'article 22 méconnaissait les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Selon eux, en effet, le mécanisme prévu par l'article 22, qui permet un vote d'ensemble sur un projet de budget comprenant le cas échéant des amendements expressément rejetés par l'assemblée délibérante, était contraire au principe énoncé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel les citoyens ont le droit de constater par leurs représentants la nécessité de l'impôt. Quant à l'article 13 de la Déclaration, qui impose une égale répartition de la contribution commune, il aurait également été méconnu " dès lors que l'organe délibérant sera privé de tout pouvoir de modifier le projet de budget préparé par l'exécutif ". Il en serait allé de même de l'extension de la procédure d'adoption sans vote du budget aux délibérations relatives aux taux de certaines taxes ou à d'autres délibérations budgétaires, prévus par l'article 23.

S'agissant de l'adoption du taux de taxes locales ou d'autres délibérations budgétaires, le Conseil a considéré, comme le 6 mars 1998, que l'article 14 de la Déclaration de 1789 " n'implique pas de règles particulières d'adoption, par l'organe délibérant, des dispositions financières et fiscales ". Quant à l'article 13, il n'était pas davantage méconnu par une procédure d'adoption sans vote, l'organe délibérant restant en tout état de cause libre de rejeter les propositions qui lui sont faites, s'il considère qu'elles portent atteinte à l'égalité répartition de l'impôt.

Le vote sur un projet reprenant des amendements explicitement rejetés par l'organe délibérant constituait en revanche une question nouvelle, mais les arguments invoqués ne pouvaient pas davantage prospérer, et même moins encore, dans la mesure où un vote - certes bloqué, mais un vote tout de même - est précisément prévu.

Les sénateurs mettaient en outre en cause le déroulement public des séances de la commission permanente du Conseil régional, prévu par l'article 24 de la loi, en soutenant que " le principe de libre administration des collectivités locales emporte notamment pour conséquence que les régions doivent pouvoir fixer librement les modalités de fonctionnement de leur commission permanente, en fonction des choix de l'assemblée délibérante et des circonstances locales. "

Le Conseil constitutionnel a fait droit à cette argumentation et a censuré l'article 24 en considérant qu'en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution.

III. Les requérants, députés comme sénateurs, mettaient en troisième lieu en cause les modalités d'entrée en vigueur de la loi telles qu'elles résultent des articles 13, 20 et 27 de la loi, et leurs conséquences sur le collège électoral sénatorial et sur la composition des conseils régionaux en cas d'annulation des dernières élections régionales dans un département.

Dans leur nouvelle rédaction, issue des articles 13 et 20 de la loi déferée, les articles L. 280 et L. 363 du code électoral prévoient que le collège électoral sénatorial se compose " des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III bis du présent livre " - c'est-à-dire selon les modalités particulières de répartition dans les collèges électoraux, intervenant dans le mois qui suit les élections régionales - " et qu'en cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales dans une région, il est procédé à de nouvelles élections dans cette région dans un délai de trois mois ".

Les requérants estimaient qu'à défaut de disposition contraire explicite, prévue par " dispositions finales " de la loi, les articles 13 et 20 étaient d'application immédiate. En conséquence, selon eux, si les élections régionales du 15 mars 1998 étaient annulées dans un département, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi déferée, il en serait résulté une absence de représentation de ce département au sein du conseil régional puisqu'il n'y aurait plus eu de cadre législatif pour l'élection de conseillers régionaux dans une circonscription départementale. Une telle absence de représentation aurait été " manifestement contraire aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage, établis par l'article 3 de la Constitution. "

De même, l'entrée en vigueur immédiate de la modification de la composition du collège électoral sénatorial aurait porté atteinte au principe d'égalité, en induisant une différence injustifiée dans le mode d'élection des sénateurs, suivant qu'ils appartiennent à la série renouvelable en 2001 ou à une autre série.

Aurait également porté atteinte au principe d'égalité du suffrage, l'entrée en vigueur immédiate du nouveau mode de scrutin dans l'hypothèse de la dissolution d'un conseil régional avant le prochain renouvellement général, du fait de la coexistence qui s'ensuivrait de conseils généraux élus selon deux modes de scrutin différents.

Enfin, les députés comme les sénateurs estimaient qu'en ne prévoyant pas de dispositions transitoires suffisamment précises pour mettre en oeuvre la loi dans un strict respect du principe d'égalité, les dispositions finales de la loi auraient été entachées d'incompétence négative.

Aucun de ces arguments, formulés d'ailleurs parfois de façon confuse, ne pouvait être accueilli.

Tout d'abord, quand bien même la loi comporterait effectivement une lacune, ses conséquences ne seraient pas pour autant celles du vide institutionnel. Le Conseil a en effet jugé en 1994 (déc. n° 93-337 DC du 27 janv. 1994, Rec. p. 55, cons. 20), à propos de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, que les règles relatives à l'entrée en vigueur des textes doivent se combiner avec le principe à valeur constitutionnelle de la continuité des services publics " qui fait obstacle à ce qu'une institution nécessaire au fonctionnement du service public (de la justice) cesse d'exister avant que l'institution appelée à lui succéder soit en mesure de remplir sa mission. "

Mais dans le cas présent, il n'était pas besoin de faire appel au principe de continuité, car même si la loi ne le prévoit pas de manière explicite, il résulte nécessairement de son économie générale que les articles L. 280 et L. 363 demeurent applicables dans leur rédaction antérieure tant qu'il n'a pas été procédé au renouvellement d'un conseil régional, soit à l'échéance normale (2004), soit, d'ici là, dans l'hypothèse d'une dissolution. Dès lors, si une annulation des opérations électorales avait dû intervenir dans un département, les élections auraient eu lieu dans ce département, dans un délai de trois mois, conformément à l'article L. 363 et selon le même mode de scrutin qu'en 1998. Le moyen invoqué manquait donc en fait.

Il en allait de même s'agissant de celui tiré de la non-participation des conseillers régionaux élus en 1998 aux élections sénatoriales de 2001; ce sont bien eux qui, en application de l'article L. 280, feront partie des collèges électoraux sénatoriaux de la série B. En serait-il allé autrement - pure hypothèse d'école - que ce n'aurait pas été pour autant inconstitutionnel. En effet, le Sénat se renouvelant par tiers tous les trois ans, il y aura bien une période où les sénateurs auront été élus par des collèges composés différemment, selon la série à laquelle ils appartiennent. Il en sera ainsi de 2004 à 2010, et ce n'est pas pour autant que l'égalité devant le suffrage sera méconnue. Il est de la nature même du Sénat de n'intégrer que progressivement les réformes affectant son corps électoral... de même d'ailleurs que les évolutions politiques de ce corps électoral.

Il est en revanche exact que si une dissolution d'un conseil régional intervenait d'ici les prochaines élections régionales générales, l'élection qui suivrait cette dissolution aurait lieu selon le nouveau régime et que coexisteraient ainsi des conseils régionaux élus différemment. Mais cela ne constitue pas pour autant une méconnaissance du principe d'égalité. Cette situation résulte de modalités d'entrée en vigueur de la loi, fondées sur des critères objectifs et rationnels. En outre, il n'est pas certain que le principe d'égalité ait lieu de s'appliquer, s'agissant de la composition des organes délibérants des collectivités locales. Ainsi, par exemple, les conseils municipaux sont élus, en fonction de l'importance de la population, selon des règles différentes.

1. Pour une application récente, voir décision n° 96-372 DC du 6 février 1996. Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française, Rec. p. 40. cons. 3.