

M. le Président du
Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 Paris

Paris, le 10 juin 2011

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région. Cette dernière, composée de deux articles et d'un tableau annexé, est en effet contraire à la Constitution en raison d'un vice de procédure substantiel (I) et de sa contrariété au principe d'égalité devant le suffrage (II).

I. SUR LA PROCEDURE

La présente loi tend à compléter la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (*JORF* n° 292 du 17 décembre 2010 page 22146) en raison de votre décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, laquelle a censuré l'article 6 de ladite loi et le tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux par région et par département qui lui était annexé et auquel cet article renvoyait. Bien que la présente loi intervienne peu après la loi qu'elle complète et avec seul et unique objet de pallier votre censure, elle demeure une loi formellement distincte de la première, à laquelle ne saurait être appliquée une procédure dérogatoire et spécifique.

Par conséquent, son adoption est soumise aux dispositions prévues aux articles 39 à 45 de la Constitution et, en particulier, au deuxième alinéa de l'article 39 selon lequel, notamment, « *sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier au Sénat* ». Or force est de constater que cette loi a pour objet exclusif l'organisation des collectivités territoriales et

qu'elle n'a pas été déposée en premier lieu au Sénat, mais à l'Assemblée nationale (cf. **Projet de loi n° 3235** *fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*, XIII^{ème} Législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011).

En effet, vous ne pourrez que relever qu'une loi relative à la fixation du nombre des membres des conseils délibérants des collectivités territoriales concerne leur composition et, donc, leur « organisation », au sens du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution. D'une part, il faut reconnaître que la Constitution ne donne pas, elle-même, de définition de ce qu'est « l'organisation des collectivités territoriales », telle qu'entendue par l'article 39. Toutefois, cette disposition a été introduite par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et il résulte des travaux préparatoires à cette dernière que le législateur constitutionnel a entendu recouvrir, par le terme « organisation », les « questions telles que le mode d'élection des assemblées délibérantes, les modalités d'organisation intercommunale ou le statut des collectivités d'outre-mer » (**Rapport n° 376** fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur : – le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, *relatif à l'organisation décentralisée de la République*, par M. Pascal Clément, Assemblée nationale, XII^{ème} Législature, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2002, p. 79).

Votre service juridique a lui-même relevé que « les travaux préparatoires à la révision de mars 2003, s'agissant de la priorité d'examen par le Sénat, montrent clairement que le constituant a entendu se référer à la notion d'organisation contenue dans le code général des collectivités territoriales, qui range sous l'intitulé "organisation" les dispositions relatives au nom et au territoire de la collectivité, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de ses organes, ainsi qu'au régime juridique de leurs actes » (**Commentaires aux Cahiers du Conseil constitutionnel** (n° 15) de la décision n° 2003-478 DC). Ainsi, s'il ne fait nul doute que « l'organisation des collectivités territoriales » ne recouvre pas tout ce qui relève du principe de libre administration de ces collectivités, il n'est nullement contestable que la composition des organes délibérants de ces dernières relève de cette « organisation » et que la fixation du nombre des conseillers concerne effectivement leur composition.

D'autre part, si vous ne vous êtes pas encore prononcé sur cette dernière question, vous avez jugé qu'un projet de loi, dont l'objet « est de préciser les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales », tombe dans le champ des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution et doit, par conséquent, être soumis en premier lieu au Sénat (**décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003**, *Loi organique relative au référendum local*, Rec. p. 414). Ainsi que vous l'avez vous-même souligné dans votre décision, il ne s'agit pas d'une simple faculté mais bien d'une obligation constitutionnelle. Vous n'avez pas manqué de confirmer cette obligation à plusieurs reprises tout en relevant que, à chaque fois, le projet de loi avait été effectivement déposé en premier lieu au Sénat (**décisions**

n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, Rec. p. 60 ; n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, Rec. p. 439 ; n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*, Rec. p. 152)

Certes, vous avez également jugé qu'une loi ayant pour objet la réglementation de la possibilité « d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale » n'avait pas pour objet l'organisation des collectivités territoriales et n'était pas soumise, par conséquent, aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution (**décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003**, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, Rec. p. 406). En effet, l'expérimentation locale ne concerne pas l'organisation ou le fonctionnement des collectivités territoriales, « *mais la mise au point d'une norme nationale, après " expérimentation locale en vraie grandeur ", évaluation et généralisation* », ainsi que le relevaient vos propres services dans le commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* de cette décision (n° 15). Malgré tout, cela ne saurait être appliqué au cas d'espèce puisqu'il ne s'agit ni d'expérimentation locale ni d'une réglementation s'inscrivant dans un objet de politique nationale, mais bien de la composition des conseils des collectivités territoriales.

De même, vous avez jugé qu'une loi relative aux finances des collectivités territoriales ne relevait pas davantage du deuxième alinéa de l'article 39 (**décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004**, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Rec. p. 116). Ce faisant, vous avez respecté le principe de la priorité de l'Assemblée nationale en matière de ressources et de consentement à l'impôt et n'êtes pas allé à l'encontre de la volonté du législateur constitutionnel lequel soulignait, dans ses travaux préparatoires à la révision constitutionnelle de 2003, qu'« *il ne semble pas opportun que les projets de loi ayant pour principal objet les ressources de ces collectivités soient concernés. Le principe du consentement à l'impôt, qui doit s'appliquer quelque [sic] soit la collectivité bénéficiaire, plaide en la faveur d'un examen prioritaire de l'Assemblée nationale* » (**Rapport n° 376**, précité, p. 78). Par conséquent, ce principe ne saurait être applicable en l'espèce, la loi que nous vous déférons ne concernant nullement les ressources des collectivités territoriales.

En définitive, il faut retenir de votre jurisprudence que les questions liées aux modalités de prise de décisions locales ou aux institutions locales relèvent effectivement de l'organisation des collectivités territoriales tandis que celles relatives aux finances locales ou à la politique nationale, même lorsqu'elle concerne l'action des collectivités territoriales, n'en relèvent pas. Dès lors, bien que vous ayez toujours adopté une interprétation stricte de la disposition de l'article 39, alinéa 2 de la Constitution introduite en 2003 (**Robert HERTZOG, " La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications ", RFDA 2004, p. 2003**), vous ne pourrez que constater que la loi que nous vous déférons entre dans la première catégorie puisque la fixation du nombre des membres d'une assemblée locale concerne sa

composition et que la composition des conseils généraux et régionaux concerne les institutions des collectivités territoriales, ce que confirme le législateur constitutionnel lors de l'élaboration de la disposition constitutionnelle en cause.

Bien qu'elle complète une loi déjà en vigueur et qu'elle n'ait pour seul objet que de pallier une censure récente de votre part, vous ne pourrez pas retenir le même raisonnement que vous adoptez en matière d'amendement. Vous avez pu considérer, en effet, qu'il n'était pas possible d'imposer la règle du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution à un amendement portant sur l'organisation des collectivités territoriales au sens de cet article 39 et déposé en premier lieu à l'Assemblée nationale (**décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010**, précitée). Mais tel n'est pas le cas en l'espèce : il ne s'agit nullement d'un amendement mais bien d'une loi formellement distincte de celle qu'elle complète, à l'égard de laquelle s'applique l'ensemble des règles de la procédure législative ordinaire.

Vous devrez alors conclure que cette loi viole une règle de procédure posée par la Constitution, ce qui ne saurait qu'entraîner la censure du texte dans son ensemble ; c'est d'ailleurs ce que signalait le sénateur rapporteur sur la révision constitutionnelle de 2003 (cf. **Rapport n° 27** fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur : – *le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République* [...] par M. René Garrec, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 2002, p. 92).

Ce vice de procédure n'est cependant pas la seule contrariété à la Constitution que connaît la loi que nous vous déférons : celle-ci porte également atteinte au principe d'égalité devant le suffrage.

II. SUR LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

C'est en raison d'une contrariété au principe d'égalité devant le suffrage que vous avez déjà censuré, par votre décision du 9 décembre 2010 (précitée), l'article 6 de la loi de réforme des collectivités territoriales, ce qui a conduit le gouvernement à présenter un nouveau projet de loi. Si ce dernier tient compte des griefs que vous aviez retenus à l'encontre de la loi du 16 décembre 2010, il porte une nouvelle atteinte au principe d'égalité devant le suffrage en introduisant d'importantes disparités de représentation entre les régions.

Il faut avant tout reconnaître que la présente loi tient compte de vos propres considérations. Tel est le cas, d'une part, en ce qu'elle retient un nombre minimal de quinze conseillers par département en tant que seuil permettant d'assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale, conformément à un impératif

d'intérêt général. Tel est également le cas, d'autre part, en ce que, dans aucune région, il n'y a d'écart disproportionné entre le rapport du nombre de conseillers territoriaux d'un département à sa population et la moyenne régionale. C'est pourquoi, nous ne contestons nullement ni le seuil de quinze conseillers par département ni les écarts de représentation de la population au sein d'une même région.

En revanche, la nouvelle répartition qui est proposée introduit des écarts de représentation manifestement disproportionnés entre les régions, portant ainsi atteinte au principe d'égalité devant le suffrage. Ce principe découle directement de la Constitution et, en particulier, de ses articles 1^{er} et 3, ainsi que des articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et vous l'évoquez régulièrement lors de l'examen de lois relatives aux élections, qu'elles soient nationales (décisions **n° 86-208 DC du 2 juillet 1986**, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78 ; **n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009**, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, Rec. p. 36 ; **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*) ou locales (décisions **n° 85-196 DC du 8 août 1985**, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 63 ; **n° 87-227 DC du 7 juillet 1987**, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, Rec. p. 41 ; **n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010**, précitée). La formulation que vous retenez pour exprimer ce principe et ses limites n'a pas évolué et vous soulignez ainsi systématiquement qu'il est nécessaire de retenir « **des bases essentiellement démographiques** » pour l'élection des assemblées représentant la population, qu'il est possible que cette représentation ne soit pas nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ou secteur et de tenir compte d'autres impératifs d'intérêt général, à condition que cela ne se fasse que dans une mesure limitée. À ce titre, vous effectuez un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Relevons également que, lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010 et, notamment, de la fixation du nombre des conseillers territoriaux des départements et des régions, vous avez vous-même souligné que le principe d'égalité devant le suffrage impose 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 doit 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* » (**décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010**, précitée).

Il faut notamment retenir de votre Considérant que le principe d'égalité devant le suffrage, en l'espèce, ne s'applique pas uniquement au nombre de conseillers territoriaux des départements, mais également au nombre de conseillers territoriaux des régions. Cela signifie, dès lors, que ces derniers doivent être élus sur des bases essentiellement

démographiques et sans que soit portée une atteinte manifestement disproportionnée entre les régions, tout en tenant compte des contraintes d'intérêt général. Parmi ces dernières figurent, principalement, la prise en compte d'un seuil minimal de quinze conseillers territoriaux par département.

L'examen d'éventuelles disproportions manifestes entre le nombre de conseillers territoriaux de chacune des régions impose dès lors de tenir compte de ce seuil. Ainsi, on ne saurait considérer que, en Lorraine, un conseiller territorial représenterait 8 049 habitants, dans le Limousin, il en représenterait 8 140, tandis que, en Île de France, un conseiller territorial représenterait 37 854 habitants, dans le Nord-Pas-de-Calais, il en représenterait 29 162 et, en Alsace, il en représenterait 24 693. Les écarts ici présentés varient certes du simple au quadruple, voire au quasi-quintuple entre les régions aux moyennes les moins et les plus élevées, mais ils ne tiennent pas compte de ce seuil minimal d'intérêt général.

Démontrer qu'il existe des écarts de représentation manifestement disproportionnés entre les régions impose donc de retenir un mode de calcul qui tienne compte de cette exigence d'intérêt général qu'est la fixation d'un seuil minimal de quinze conseillers territoriaux par département, quelle que soit sa population. Pour ce faire, on propose deux modes de calcul et vous ne pourrez que constater que, dans les deux cas, des écarts de représentation manifestement disproportionnés apparaissent. On peut ainsi soit déduire le seuil minimal d'intérêt général dans chacune des régions, soit déduire la population et le nombre de conseillers territoriaux des départements concernés par ce seuil minimal d'intérêt général, dans chacune des régions concernées.

Selon le premier mode de calcul, il convient de retenir, en premier lieu, parmi les départements disposant de quinze conseillers territoriaux, celui ayant la population la plus élevée. Cela permettra d'identifier jusqu'à quel seuil de population le législateur a entendu fixer un nombre minimal de conseillers territoriaux, conformément à un souci d'intérêt général. En l'espèce, six départements connaissent un nombre de quinze conseillers territoriaux et, en se fondant sur le décret n° 2010-1723 du 30 décembre 2010 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon (*JORF* n° 303 du 31 décembre 2010, p. 23468), le département de la Meuse connaît, parmi ces départements, la population maximale de 200 437 habitants. On peut ainsi retenir que le législateur a considéré que, au maximum, quinze conseillers territoriaux devaient représenter 200 437 habitants.

En deuxième lieu, il convient, d'une part, de retirer ce nombre de la population de chacune des régions, après l'avoir multiplié par le nombre de départements qui composent respectivement chacune de ces régions. D'autre part, il faut retirer du nombre de conseillers territoriaux composant chacune des régions le seuil minimal de quinze conseillers territoriaux, multiplié par le nombre de départements au sein de chacune de

ces régions. Cela permet de calculer, dans chacune des régions, la population que représentent les conseillers territoriaux, au-delà du seuil minimal d'intérêt général. En effet, en déduisant systématiquement et respectivement le seuil minimal de conseillers territoriaux par département et la population représentée par ce seuil minimal départemental de l'effectif total des conseillers territoriaux de la région et de la population régionale totale, on obtient un nombre de conseillers territoriaux représentant une certaine population, au sein de chacune des régions et indépendamment des exigences d'intérêt général. C'est alors à partir de ce nombre de conseillers territoriaux que l'on peut examiner s'il y a, entre les régions, des écarts manifestement disproportionnés de représentation, puisque ce nombre n'est plus affecté par le seuil minimal d'intérêt général.

En l'espèce, par exemple, on peut considérer que les quarante-quatre conseillers territoriaux de la région Alsace situés au-delà de ce seuil, soit 74 [nombre total] – 2 [nombre de départements dans la région] x 15 [seuil minimal] = 44 , représentent une population de $1\,468\,753$ habitants, soit $1\,869\,627$ [population totale] – 2 [nombre de départements dans la région] x $200\,437$ [population maximale représentée par quinze conseillers territoriaux] = $1\,468\,753$.

Si l'on répète cette opération pour chacune des régions, il est alors possible, en troisième lieu, d'établir la moyenne nationale de représentation de la population au sein de chacune des régions, soit la somme des populations régionales déduites systématiquement et respectivement de la population correspondant au seuil minimal au sein de chaque département de la région divisée par le nombre total de conseillers territoriaux, lui-même déduit systématiquement et respectivement du seuil minimal de quinze conseillers par département composant la région. Conformément au tableau ci-après, cette moyenne est de $15\,009$, ce qui signifie que, au niveau national et déduction faite du seuil minimal d'intérêt général, un conseiller territorial représente $15\,009$ habitants.

Région	Nombre de départements	Nombre de conseillers territoriaux	Population régionale	Population régionale moins le seuil minimal	Moyenne régionale (conseiller territorial /habitants)
Alsace	2	74 [44]	1 869 627	1 468 753	33 380
Aquitaine	5	211 [136]	3 264 490	2 262 305	16 635
Auvergne	4	145 [85]	1 383 828	582 080	6 848
Bourgogne	4	134 [74]	1 690 421	888 673	12 009
Bretagne	4	190 [130]	3 249 767	2 448 019	18 831
Centre	6	172 [82]	2 602 432	1 399 810	17 071
Champagne-Ardenne	4	138 [78]	1 376 064	574 316	7 363
Franche-Comté	4	104 [44]	1 200 269	398 521	9 057

Guadeloupe	1	45 [30]	408 299	207 862	6 929
Île-de-France	8	308 [188]	11 802 493	10 198 997	54 250
Languedoc-Roussillon	5	166 [91]	2 637 077	1 634 892	17 966
Limousin	3	91 [46]	762 753	161 442	3 510
Lorraine	4	130 [70]	2 400 857	1 599 109	22 844
Midi-Pyrénées	8	251 [131]	2 918 383	1 314 887	10 037
Nord-Pas-de-Calais	2	138 [108]	4 093 568	3 692 694	34 192
Basse-Normandie	3	117 [72]	1 511 485	910 174	12 641
Haute-Normandie	2	98 [68]	1 866 828	1 465 954	21 558
Pays de la Loire	5	174 [99]	3 612 856	2 610 671	26 370
Picardie	3	109 [64]	1 953 654	1 352 343	21 130
Poitou-Charentes	4	124 [64]	1 806 432	1 004 684	15 698
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	226 [136]	4 964 834	3 762 212	27 663
La Réunion	1	49 [34]	817 001	616 564	18 134
Rhône-Alpes	8	299 [179]	6 267 485	4 663 989	26 056

Enfin et en quatrième lieu, il est possible d'examiner si la moyenne de certaines régions, calculée après déduction du nombre d'habitants et du nombre de conseillers territoriaux correspondant au seuil minimal d'intérêt général, s'écarte de façon manifestement disproportionnée de la moyenne nationale.

Force est de constater que tel est effectivement le cas : là où, dans le Limousin, un conseiller territorial représentera 3 510 habitants, en Île-de-France, un même conseiller territorial représentera 54 250 habitants. La moyenne du Limousin est ainsi plus de quatre fois (4,3) inférieure à la moyenne nationale, tandis que la moyenne de l'Île-de-France est plus de trois fois et demie (3,6) supérieure à la moyenne nationale. Même si l'on ne se concentre pas sur ces cas extrêmes et que l'on écarte notamment l'Île-de-France dont le nombre de conseillers territoriaux a été plafonné pour des raisons d'intérêt général (cf. **Rapport n° 3332** fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3235), après engagement de la procédure accélérée, *fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*, par M. Dominique Perben, XIII^{ème} Législature, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011, p. 7), deux régions connaissent une moyenne plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale (l'Alsace et

le Nord-Pas-de-Calais, auxquels s'ajoute l'Île-de-France) et six régions connaissent une moyenne plus d'une fois et demie supérieure à la moyenne nationale (en plus des deux mentionnées précédemment, Lorraine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), tandis que quatre régions connaissent une moyenne plus de deux fois inférieure à la moyenne nationale (l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Guadeloupe et le Limousin) et cinq régions connaissent une moyenne plus d'une fois et demie inférieure à la moyenne nationale (en plus des quatre mentionnées précédemment, la Franche-Comté).

Selon un second mode de calcul, il convient de déduire, d'une part, de la population de chacune des régions dans lesquels un département ne compte que quinze conseillers territoriaux, la population de ce département et, d'autre part, du nombre de conseillers territoriaux de la région, les quinze conseillers territoriaux du département concerné par le seuil minimal. Six départements sont concernés par ce seuil minimal : il s'agit du Territoire de Belfort (en Franche-Comté), de la Lozère (en Languedoc-Roussillon), de la Meuse (en Lorraine), de l'Ariège (en Midi-Pyrénées), des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes (en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

On peut alors faire à nouveau la moyenne régionale au sein de chaque région, sans tenir compte des départements concernés par le seuil minimal de quinze conseillers et la comparer à la nouvelle moyenne nationale établie à partir de ce nouveau mode de calcul. Conformément au nouveau tableau ci-après, où les régions dans lesquelles figure un département concerné par le seuil minimal sont en gras, la moyenne nationale est de 15 508, ce qui signifie que, au niveau national et sans tenir compte des départements ne comptant que quinze conseillers territoriaux, un conseiller territorial représente 15 508 habitants.

Région	Nombre de départements	Nombre de conseillers territoriaux	Population régionale	Population régionale moins la population du (des) départements à 15 conseillers territoriaux	Moyenne régionale (conseiller territorial /habitants) tenant compte de la déduction (le cas échéant)
Alsace	2	74	1 869 627		25 265
Aquitaine	5	211	3 264 490		15 472
Auvergne	4	145	1 383 828		9 544
Bourgogne	4	134	1 690 421		12 615
Bretagne	4	190	3 249 767		17 104
Centre	6	172	2 602 432		15 130

Champagne-Ardenne	4	138	1 376 064		9 971
Franche-Comté	4 [- 1]	104 [89]	1 200 269	1 200 269 – 145 360 = <u>1 054 909</u>	11 853
Guadeloupe	1	45	408 299		9 073
Île-de-France	8	308	11 802 493		38 320
Languedoc-Roussillon	5 [- 1]	166 [151]	2 637 077	2 637 077 – 81 083 = <u>2 555 994</u>	16 927
Limousin	3	91	762 753		8 382
Lorraine	4 [- 1]	130 [115]	2 400 857	2 400 857 – 200 437 = <u>2 200 420</u>	19 134
Midi-Pyrénées	8 [- 1]	251 [236]	2 918 383	2 918 383 – 155 530 = <u>2 762 853</u>	11 707
Nord-Pas-de-Calais	2	138	4 093 568		29 664
Basse-Normandie	3	117	1 511 485		12 919
Haute-Normandie	2	98	1 866 828		19 049
Pays de la Loire	5	174	3 612 856		20 764
Picardie	3	109	1 953 654		17 923
Poitou-Charentes	4	124	1 806 432		14 568
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 [- 2]	226 [186]	4 964 834	4 964 834 – 162 911 – 139 497 = <u>4 662 426</u>	25 067
La Réunion	1	49	817 001		16 673
Rhône-Alpes	8	299	6 267 485		20 961

On peut alors examiner à nouveau si la moyenne de certaines régions, calculée sans tenir compte, le cas échéant, de la population et du nombre de conseillers territoriaux d'un département dans lequel s'applique le seuil minimal d'intérêt général, s'écarte de façon manifestement disproportionnée de la moyenne nationale. Cela est également le cas, selon ce mode de calcul : même si seule l'Île-de-France connaît alors une moyenne plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale (2,6), trois autres régions connaissent une moyenne plus d'une fois et demie supérieure à la moyenne nationale (l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais et la Provence-Alpes-Côte d'Azur), tandis que quatre régions connaissent une moyenne plus d'une fois et demie inférieure à la moyenne nationale (l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Guadeloupe et le Limousin). Même si l'on ne tient pas compte des deux régions ayant la moyenne la plus haute et la plus basse (respectivement, l'Île-de-France et le Limousin), l'écart entre les autres régions ayant les moyennes les plus hautes et les plus basses varie presque du simple au triple (une moyenne de 29 664 dans le Nord-

Pas-de-Calais et des moyennes de 9 073 en Guadeloupe, de 9 544 en Auvergne et de 9 971 en Champagne-Ardenne).

Vous avez généralement considéré que le respect du principe d'égalité devant le suffrage impliquait qu'il n'y ait pas d'écart de plus ou moins 20 % de la moyenne nationale ; vos services l'ont d'ailleurs rappelé lors de l'examen et de la censure de l'article 6 de la loi du 16 décembre 2010, fixant le nombre des conseillers territoriaux dans les départements et régions (**Commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel** (n° 30) de la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, précitée). Vous avez également pu préciser que l'application de cette marge doit être réservée « *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 œuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution* » (**décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009**, précitée). Ainsi, la doctrine a pu souligner que « le principe de l'égalité démographique doit primer sur d'autres considérations » (**Michel VERPEAUX, " La réforme territoriale et les nouveaux élus ", RFDA 2011, p. 246**). Il s'agit donc d'un principe fondamental qui ne souffre que des exceptions limitées et strictement justifiées.

En l'espèce, si l'on retient le premier mode de calcul, cela signifie que l'ensemble des moyennes régionales doit se situer entre 12 007 et 18 011 habitants par conseiller territorial. Si l'on se reporte au premier tableau ci-dessus, on pourra aisément constater que tel n'est pas le cas de dix-sept régions sur vingt-trois (l'Alsace, l'Auvergne, la Bretagne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, la Guadeloupe, l'Île-de-France, le Limousin, la Lorraine, Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, le Pays de la Loire, la Picardie, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, La Réunion et Rhône-Alpes), soit près des trois quarts. De même, en retenant le second mode de calcul, l'ensemble des moyennes devrait alors s'inscrire entre 12 406 et 18 606 habitants par conseiller territorial. Or tel n'est pas le cas de quatorze régions sur vingt-trois (l'Alsace, l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, la Guadeloupe, l'Île-de-France, le Limousin, la Lorraine, Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais, la Haute-Normandie, le Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), soit plus de la moitié. Même si on élargit la marge de tolérance à plus ou moins 30 % (soit une moyenne comprise entre 10 856 et 20 160 habitants par conseiller territorial), selon le second mode de calcul, ce sont encore dix régions qui connaissent une moyenne en dehors de cette nouvelle fourchette (l'Alsace, l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Guadeloupe, l'Île-de-France, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, le Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes).

Vous ne pourrez alors que conclure que, dans tous les cas et quel que soit le mode de calcul retenu, la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans chacune des

régions présente un caractère manifestement disproportionné sans que cela soit systématiquement justifié par des impératifs d'intérêt général. Par conséquent, vous conclurez que l'article 1^{er} de la loi, le tableau qui lui est annexé et l'article 2, lesquels constituent des dispositions inséparables, sont contraires à la Constitution et c'est donc la loi dans son ensemble qui doit être censurée.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.