

Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015

Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a été délibéré en Conseil des ministres le 18 juin 2014 et déposé sur le bureau du Sénat. Il a été adopté en première lecture par le Sénat et l'Assemblée nationale respectivement les 4 et 23 juillet 2014. Il a été adopté en deuxième lecture par le Sénat et l'Assemblée nationale respectivement le 30 octobre et le 25 novembre 2014. Après la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) qui n'est pas parvenue à trouver un accord sur un texte le 27 novembre 2014, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat respectivement les 9 et 15 décembre 2014. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 17 décembre 2014.

La loi a été déférée par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs le 19 décembre 2014. Ces saisines mettaient en cause, à plusieurs titres, la procédure d'adoption de la loi déférée. Par ailleurs, les seuls sénateurs requérants contestaient la conformité à la Constitution de l'article 6 de la loi déférée, ainsi que la place dans la loi déférée de son article 11.

Dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure d'adoption de la loi déférée n'était pas contraire à la Constitution et que l'article 11, introduit par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, présentait un lien avec les dispositions du projet de loi initial et avait donc sa place dans cette loi.

Le Conseil constitutionnel a jugé l'article 6, relatif aux règles de réattribution des sièges entre sections départementales pour les élections régionales, conforme à la Constitution. Enfin, il a censuré d'office, comme contraire au principe d'égalité des candidats devant le suffrage, une disposition de l'article 10 (3° du paragraphe I) reportant, pour les élections départementales de mars 2015, au 17 septembre 2014 la date à compter de laquelle l'article L. 52-8-1 du code électoral est applicable.

I. – La conformité à la Constitution de la procédure d’adoption de la loi déferée

Les députés et les sénateurs requérants faisaient valoir que l’absence de consultation préalable des départements et des régions sur les articles 1^{er} à 3 de la loi a porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ainsi qu’aux exigences constitutionnelles relatives à la consultation des collectivités territoriales préalablement à l’adoption d’une loi modifiant les limites de leur territoire.

Par ailleurs, les sénateurs requérants faisaient également valoir que les conditions dans lesquelles s’est déroulée la lecture définitive du projet de loi à l’Assemblée nationale ont méconnu les exigences des articles 42, 44 et 45 de la Constitution.

A. – Les consultations préalables à l’adoption de la loi

Les députés et sénateurs requérants contestaient la conformité à la Constitution du défaut de consultation des régions et des départements préalablement au dépôt du projet ou à l’adoption des articles 1^{er} à 3 de la loi selon deux axes différents.

Ils se prévalaient, en premier lieu, d’une exigence conventionnelle de consultation préalable. Ils soutenaient qu’une telle consultation était requise par les stipulations de l’article 5 de la Charte européenne de l’autonomie locale et que le défaut de consultation des collectivités portait atteinte au principe de supériorité des traités sur les lois figurant à l’article 55 de la Constitution. Selon eux, en méconnaissant l’exigence conventionnelle, le législateur avait méconnu la Constitution elle-même.

Cependant, les traités internationaux ne sont pas inclus dans les normes de référence à l’aune desquelles le Conseil constitutionnel exerce le contrôle de constitutionnalité. En effet, depuis sa décision IVG n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu’« *une loi contraire à un traité ne serait pas pour autant contraire à la Constitution* »¹. Le Conseil en déduit que « *si les dispositions de l’article 55 de la Constitution confèrent aux traités, dans les conditions qu’elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n’impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité à la Constitution* »².

Dans le droit fil de sa jurisprudence, le Conseil a considéré, en l’espèce, que « *doit être écarté le grief tiré de ce que l’absence de consultation des*

¹ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse*, cons. 5.

² Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe*, cons. 57.

départements et des régions préalablement au dépôt du projet ou à l'adoption de la loi modifiant les délimitations régionales méconnaîtrait les stipulations de la Charte européenne de l'autonomie locale » et que « ces dispositions ne portent pas davantage atteinte aux exigences qui résultent de l'article 55 de la Constitution » (cons. 4).

Les députés et sénateurs faisaient ensuite valoir que le défaut de consultation préalable des régions et des départements était contraire tant au principe de libre administration des collectivités territoriale qu'à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Toutefois, en prévoyant au troisième alinéa de son article 72 que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi* », la Constitution n'impose pas leur consultation sur la modification de leurs limites territoriales. Tout au plus, son article 72-1 prévoit que « *La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* ». Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales (cons. 5).

Il a, par ailleurs, considéré qu'aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'imposait une telle consultation. A cet égard, les députés et les sénateurs requérants invoquaient des textes antérieurs à la Constitution de 1946 prévoyant le recueil de l'avis des collectivités territoriales sur les décisions administratives relatives à leurs délimitations. Toutefois, outre que la modification des limites des régions en cause était opérée par la voie législative et non par la voie réglementaire, l'instauration d'une faculté de consultation des électeurs par les dispositions susmentionnées de l'article 72-1 excluait, par *a contrario*, l'existence d'un principe de consultation obligatoire des collectivités elles-mêmes. Le Conseil constitutionnel a donc refusé de reconnaître l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République imposant la consultation préalable des collectivités territoriales (cons. 5).

B. – La lecture définitive du projet de loi

Les sénateurs requérants soutenaient qu'en déclarant irrecevables, lors de l'examen en lecture définitive à l'Assemblée nationale de la loi déferée, des amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale avait privé d'effet le droit d'amendement des sénateurs en méconnaissance des dispositions des articles 42, 44 et 45 de la Constitution.

Le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose : « *Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander*

à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».

Lorsque la CMP n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et que le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement après une seule lecture dans chaque assemblée, l'Assemblée nationale reprend en lecture définitive le dernier texte qu'elle avait voté en nouvelle lecture. Pour que puissent être déposés, et le cas échéant adoptés, des amendements au cours de cette lecture définitive, il faut que le Sénat ait adopté un texte en nouvelle lecture. Dans l'hypothèse où le Sénat a rejeté le texte en nouvelle lecture, aucun amendement ne peut alors être déposé au stade de cette lecture définitive. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de confirmer cette lecture à l'occasion de la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 : *« Considérant que si le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut s'exercer à chaque stade de la procédure, il est soumis à des limitations particulières quand est mis en discussion le texte élaboré par la commission mixte paritaire ou lorsque le Gouvernement invite l'Assemblée nationale, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, à statuer définitivement ; que, dans l'hypothèse où l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle, ne peuvent être adoptés que les amendements votés par le Sénat lors de la dernière lecture par lui du texte en discussion ;*

« Considérant qu'à la suite de l'échec de la procédure de la commission mixte paritaire, le Sénat, appelé à débattre en nouvelle lecture du projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, a adopté la question préalable ; qu'il a ainsi renoncé à l'amender à ce stade de la procédure ; que le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de se prononcer définitivement ; que, dans ces circonstances, c'est par une exacte application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution qu'ont été déclarés irrecevables, lors de la lecture définitive du texte par l'Assemblée nationale, les amendements qui se proposaient de reprendre ceux qui avaient été adoptés en première lecture par le Sénat »³.

En revanche, si le Sénat adopte un texte en nouvelle lecture en y apportant des amendements, les amendements qui avaient été *« adoptés par le Sénat »* en nouvelle lecture peuvent être déposés et le cas échéant adoptés lors de la discussion devant l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Cette règle ne recelait aucune ambiguïté avant que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne modifie l'article 42 de la Constitution pour prévoir que le texte examiné en séance est celui qui résulte des travaux de la commission

³ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 4 et 5.

(excepté pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale).

Depuis lors, deux interprétations divergentes sont faites du sens à donner aux « *amendements adoptés par le Sénat* » mentionnés à la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

En vertu d'une première interprétation, exposée par le Président de l'Assemblée nationale dans ses observations produites à l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel ayant donné lieu à la décision commentée, les amendements adoptés par le Sénat susceptibles d'être déposés et discutés en lecture définitive à l'Assemblée nationale sont uniquement ceux qui ont été adoptés par le Sénat en séance et non ceux adoptés auparavant en commission et qui donnent lieu à l'élaboration d'un texte par la commission. Ces derniers amendements sont en effet intégrés dans le texte qui va être débattu en séance et il s'agirait moins d'amendements au sens propre du terme que de « *modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies* »⁴. Ainsi, les dispositions de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution ne leur seraient dès lors pas applicables.

En vertu d'une seconde interprétation, plus extensive, exposée par le Président du Sénat dans ses observations, la notion d'« *amendements adoptés par le Sénat* » doit être comprise comme comprenant les amendements adoptés en commission et intégrés dans le texte débattu en séance et finalement adopté par le Sénat en nouvelle lecture. Dès lors, de tels amendements devraient pouvoir être repris en lecture définitive à l'Assemblée nationale

Lorsque la commission permanente compétente pour l'examen du projet de loi a procédé à son examen en vue de la lecture définitive par l'Assemblée nationale, la question de la recevabilité de certains amendements s'est posée et le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a indiqué, à propos de deux amendements déclarés irrecevables : « *Un seul amendement a été adopté par le Sénat. Il porte sur l'article 7. Dès lors, aucun autre amendement ne peut être déposé en lecture définitive à l'Assemblée. C'est pourquoi plusieurs amendements qui n'ont pas été adoptés par le Sénat en séance, mais seulement en commission, ont été déclarés irrecevables aujourd'hui. Cette position de l'Assemblée est constante depuis la révision constitutionnelle de 2008 et ne souffre aucune exception.*

« *Le dernier mot étant donné à l'Assemblée nationale, nous nous trouvons à l'étape ultime de la procédure parlementaire, qui a pour seul but non pas de retravailler le texte comme lors des étapes précédentes, mais de mettre fin à un différend entre les deux assemblées.*

⁴ C'est ainsi qu'elles sont qualifiées au quatrième alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale.

« Le texte même de l'article 45 de la Constitution est sans équivoque sur l'objet de la nouvelle lecture dans la seconde chambre. En nouvelle lecture, le rôle du Sénat – et c'est un désaccord que nous avons avec lui – n'est pas à proprement parler d'élaborer un texte, contrairement aux étapes précédentes de la navette, mais d'adopter des amendements susceptibles d'être repris tels quels en lecture définitive par l'Assemblée. L'article 45 évoque clairement les amendements votés par le Sénat dans son ensemble, et non pas simplement en commission.

« Il s'agit là de l'interprétation stricte de la Constitution, qui est la doctrine de l'Assemblée et que je vais respecter. Ainsi n'avez-vous pu défendre, mes chers collègues, des amendements que vous ne pouviez pas déposer... »⁵

Par la suite, au stade de l'examen en lecture définitive en séance publique, un seul amendement a été déclaré irrecevable sur le fondement de ce raisonnement, sans qu'il soit fait état au cours de la discussion en séance publique soit de cette irrecevabilité soit de celles opposées en commission.

La question posée par le grief formulé par les sénateurs requérants était avant tout celle de l'interprétation à donner à la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré que le considérant de principe dégagé à l'occasion de la décision du 9 mai 1991 précitée était remis en cause. Il l'a donc réitéré, en jugeant *« que si le droit d'amendement peut s'exercer à chaque stade de la procédure, il est soumis à des limitations particulières quand est mis en discussion le texte élaboré par la commission mixte paritaire ou lorsque le Gouvernement invite l'Assemblée nationale, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, à statuer définitivement ; que, dans l'hypothèse où l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle, ne peuvent être adoptés que des amendements votés par le Sénat lors de la dernière lecture par lui du texte en discussion »* (cons. 11).

Il a uniquement jugé que ce considérant de principe devait être complété, pour tenir compte du fait *« qu'il résulte de la combinaison des articles 42, 44 et 45 de la Constitution que, excepté pour les textes visés au deuxième alinéa de l'article 42, lors de la nouvelle lecture d'un texte dans l'une ou l'autre des assemblées du Parlement, le droit d'amendement s'exerce en commission ou en séance et, lorsque la commission saisie du texte adopte ce dernier, la discussion en séance porte sur le texte adopté par la commission et comportant, le cas échéant, les modifications introduites par amendement en commission »* (cons. 12).

⁵ M. Carlos Da Silva, *Rapport en vue de la lecture définitive sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 2462, 16 décembre 2014, p. 7.

Autrement dit, les mots « *amendements adoptés par le Sénat* » à la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution ne pouvaient faire l'objet d'une lecture *ne varietur* par rapport à la période antérieure à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Le Conseil a alors d'abord relevé que « *les exigences constitutionnelles relatives à la recevabilité des amendements sont applicables aux amendements déposés en lecture définitive à l'Assemblée nationale* », avant de considérer que « *chacune des modifications apportées lors de l'examen en nouvelle lecture d'un texte adopté par le Sénat peut être reprise par amendement devant l'Assemblée nationale lorsqu'elle statue définitivement ; qu'il en va ainsi soit que ces modifications apportées par le Sénat en nouvelle lecture aient pour origine des amendements adoptés par la commission qui n'ont pas été supprimés en séance publique, soit que ces modifications apportées par le Sénat en nouvelle lecture proviennent d'amendements adoptés en séance publique, soit que ces modifications résultent de la combinaison d'amendements adoptés par la commission puis modifiés par des amendements adoptés en séance publique* » (cons. 13).

Par conséquent, les règles de recevabilité habituelles, telles que celles prévues par les articles 40 et 41 de la Constitution, ou celles relatives aux dispositions nouvelles introduites après la première lecture, pourraient permettre à l'Assemblée nationale en lecture définitive de déclarer irrecevable un amendement qui correspondrait à une modification apportée par le Sénat en nouvelle lecture (nonobstant l'appréciation qui aura été portée sur ces questions de recevabilité par le Sénat).

La nouvelle lecture au Sénat se distingue d'une lecture habituelle dans le cadre de la navette parlementaire, car elle ne fait qu'ouvrir une possibilité d'amender aux députés et au Gouvernement en lecture définitive à l'Assemblée nationale, et ne fonde aucunement la base de la discussion en lecture définitive (qui est soit le texte élaboré par la commission mixte paritaire soit le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture). Dès lors, il est logique que l'appréciation portée sur les questions de recevabilité des amendements déposés en nouvelle lecture au Sénat ne fasse en aucune manière écran à l'appréciation de la recevabilité des amendements qui sont déposés en lecture définitive à l'Assemblée nationale.

En revanche, et sous la réserve de ces règles de recevabilité, le fait de déclarer irrecevables en lecture définitive à l'Assemblée nationale des amendements correspondant à des modifications introduites par amendements en commission, puis non modifiés lors de l'examen en séance en nouvelle lecture au Sénat, n'est possible que si le texte examiné par le Sénat est finalement rejeté par lui, et non s'il est adopté.

En l'espèce, le Conseil a relevé « *qu'à la suite de l'échec de la procédure de la commission mixte paritaire, le Sénat a, lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi, adopté un projet modifié ; que le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ; que, lors de l'examen du projet de loi en lecture définitive à l'Assemblée nationale, la discussion a porté sur le projet de loi adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale ; que trois amendements visant à reprendre des modifications adoptées par le Sénat en nouvelle lecture ont été déclarés irrecevables au motif que ces modifications provenaient d'amendements adoptés en commission au Sénat ; qu'il a ainsi été porté atteinte au droit d'amendement en lecture définitive tel qu'il est consacré par le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution* » (cons. 14).

Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé qu'il ne pouvait tirer des conséquences de cette atteinte au droit d'amendement en lecture définitive à l'Assemblée nationale, en l'absence de préalable parlementaire.

La règle dite du préalable parlementaire est une exigence dégagée par le Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle du respect des exigences de l'article 40 de la Constitution (relatives à la recevabilité financière des amendements) dans le cadre d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution. Dans sa décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel a considéré « *que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement* »⁶. Par la suite, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'étendre cette exigence du préalable parlementaire au contrôle du respect des exigences de l'article 41 de la Constitution⁷.

Par ailleurs, le Conseil a également progressivement précisé les conditions dans lesquelles la question de la recevabilité devait avoir été soulevée au préalable lors du débat parlementaire. Cette question doit avoir été soulevée devant l'assemblée du Parlement devant laquelle l'amendement a été déposé⁸ et le Conseil s'assure que cette question est bien exposée durant le débat en séance publique⁹. Le Conseil considère également que la simple discussion d'une décision d'irrecevabilité ne vaut contestation du contenu de cette décision et ne permet pas de considérer que la question a été soulevée au cours du débat¹⁰.

⁶ Décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, *Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7*, cons. 4.

⁷ Décisions n°s 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons. 14 ; 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 18.

⁸ Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, cons. 42

⁹ Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 précitée, cons. 5.

¹⁰ *Ibidem*, cons. 19.

Dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que la règle dite du préalable parlementaire devait être transposée à la contestation de la conformité à la Constitution de l'exercice du droit d'amendement en lecture définitive devant l'Assemblée nationale. Il a considéré que, de la même manière que pour les questions de recevabilité d'amendements au regard des exigences de l'article 40 ou de l'article 41 de la Constitution, les questions de recevabilité d'amendements au regard des exigences de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution devaient avoir pu être pleinement débattues devant l'assemblée du Parlement devant laquelle ces amendements sont déposés pour qu'un grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions de la Constitution puisse prospérer à l'occasion du contrôle de la conformité de la loi en application de l'article 61 de la Constitution : « *le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure quant à l'exercice du droit d'amendement au regard des dispositions de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée* » (cons. 15).

En l'espèce, le Conseil a relevé que « *lors de la lecture définitive devant l'Assemblée nationale seul un amendement a été déclaré irrecevable en séance, les deux autres l'ayant été au stade de l'examen en commission ; qu'aucune de ces décisions d'irrecevabilité n'a été contestée en séance ; qu'ainsi, la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée lors des débats* » (cons. 16). Aussi, le grief invoqué par les sénateurs requérants ne pouvait, en tout état de cause, prospérer.

Le Conseil a conclu l'examen des griefs de procédure avancés à l'encontre de la loi dans son ensemble en jugeant que la loi déférée n'avait pas été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution (cons. 17).

II. – La conformité à la constitution de l'article 6 (répartition des sièges des conseillers régionaux entre les sections départementales)

Depuis la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, les conseillers régionaux sont élus dans une unique circonscription régionale sur des listes constituées en sections départementales. L'article L. 338 du code électoral, issu de la loi de 2003, dispose que les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région. La liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou, à défaut, la liste qui a obtenu le plus de voix au second tour se voit attribuer un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à

pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

L'article L. 338-1 du code électoral, prévoit un système de répartition des sièges attribués à chaque liste entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département. *« Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections départementales ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section départementale qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus ».*

Ce mode de scrutin est complexe. Du fait de la « prime majoritaire régionale », une liste peut être majoritaire en sièges et minoritaire en voix dans un même département. Le Conseil constitutionnel a jugé ce mode de scrutin conforme à la Constitution en prenant en compte les motifs d'intérêt général poursuivis par le législateur. Il a formulé une réserve liée à la bonne information de l'électeur¹¹.

* L'article 5 de la loi déferée modifie le tableau n° 7 annexé au code électoral qui fixe à la fois les effectifs du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale. En particulier, les modifications apportées à ce tableau :

- assimilent la métropole de Lyon à un département pour les dispositions sur les élections régionales ;
- fixent l'effectif des nouveaux conseils régionaux.

Le principe est que l'effectif régional est réparti entre sections départementales proportionnellement à la population de chaque département. Cette répartition s'opère à la méthode du plus fort reste. Le nombre obtenu pour chaque section départementale se voit augmenté de 2 pour obtenir le nombre de candidats à présenter par chaque liste au titre de cette section départementale. Le nombre de candidats à présenter par région est ainsi égal à l'effectif du conseil régional augmenté du double du nombre de départements que compte la région.

Le tableau n° 7 annexé au code électoral, tel qu'il ressort de l'article 5 de la loi déferée, a ainsi pour objet de fixer le nombre de candidats d'une liste par section départementale et non le nombre de conseillers régionaux élus dans chaque département. Le nombre de sièges de conseillers régionaux obtenus dans chaque département varie en effet selon plusieurs éléments :

¹¹ Décision n° 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*, cons. 17 à 20

- la population est un élément déterminant puisque, d’une part, c’est en fonction d’elle qu’est fixée le nombre de candidats par section départementale et, d’autre part, la répartition des sièges entre section est établie au prorata du nombre de voix obtenues dans chaque département ;
- la participation au scrutin, lorsqu’elle est faible par rapport à la moyenne régionale, peut conduire à une minoration du nombre de conseillers régionaux dans un département ;
- les résultats électoraux dans le département, s’ils sont favorables à une liste qui n’est pas la liste majoritaire au niveau régional, réduit le nombre de conseillers régionaux obtenus dans le département, la liste n’y bénéficiant pas des effets de la prime majoritaire.

* L’article 6 de la loi déferée insère dans l’article L. 338-1 du code électoral trois alinéa destinés ce que chaque département dispose d’un nombre minimal de conseillers régionaux, fixé à quatre et abaissé à deux pour les départements dont la population est inférieure à 100 000 habitants. En pratique, seule la population de la Lozère est inférieure à ce seuil. La réattribution, destinée à garantir le respect de ce seuil minimum, est assurée par un écrêtage sur la liste arrivée en tête au niveau régional, le ou les derniers sièges attribués de cette liste étant réattribués à la section départementale qui dispose d’un nombre de conseillers inférieur au seuil fixé.

Les requérants ne contestaient que la différence qui résultait de l’institution de ces deux seuils. Ils invoquaient la méconnaissance du principe d’égalité devant le suffrage.

Le Gouvernement faisait valoir en défense que les conseillers régionaux étant élus au titre d’une unique circonscription régionale, il n’y avait pas lieu de faire application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui impose, au titre du principe d’égalité devant le suffrage, que le rapport du nombre d’élus d’une circonscription à sa population ne puisse s’écarter dans une mesure disproportionnée de la moyenne de ce rapport constatée à l’échelle de l’ensemble des circonscriptions¹². En l’espèce, les sections départementales ne sont pas des circonscriptions : l’affectation du nombre d’élus à chaque liste résulte du résultat obtenu au niveau régional.

¹² Décisions n^{os} 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 14 à 16 ; 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*, cons. 19 à 24 ; 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l’élection des députés*, cons. 5 à 12 ; 87-227 DC du juillet 1987, *Loi modifiant l’organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, cons. 4 à 6 ; 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*, cons. 20 à 28 ; 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 3 à 41 ; 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*, cons. 48 à 51.

Convaincu par cet argument, le Conseil constitutionnel a déclaré inopérant le grief tiré de l'atteinte à l'égalité devant le suffrage.

Le Conseil constitutionnel a toutefois estimé que le principe d'égalité devant la loi imposait également des limites aux écarts entre le nombre d'élus de chaque section départementale et leur population qui pourraient résulter du mécanisme de répartition et de réattribution des sièges. Il a estimé que cet encadrement des pouvoirs du législateur est analogue à celui qui existe, en matière d'égalité devant le suffrage, lorsque le législateur opère la répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions. Il a donc jugé : *« qu'en adoptant les dispositions de l'article L. 338-1, le législateur s'est fixé l'objectif de maintenir, dans le cadre d'une circonscription régionale, un lien entre les résultats régionaux et les départements pour l'attribution des sièges aux différentes sections départementales ; que, par suite, les dispositions de cet article ne sauraient, sans instaurer des différences de traitement qui ne seraient pas en rapport direct avec cet objectif, conduire à ce que soit attribué à une section départementale un nombre de sièges tel que le rapport de ce nombre à la population du département s'écarte dans une mesure manifestement disproportionnée de la moyenne constatée dans la région »* (cons. 26).

Si le Conseil n'opérait pas un tel contrôle de la combinaison de ces dispositions au regard du principe d'égalité devant la loi, le législateur pourrait, pour tout type d'élection dans laquelle il créerait des sections au sein d'une circonscription d'élection plus grande, contourner aisément les effets attendus du respect du principe d'égalité devant le suffrage.

En l'espèce, l'article 6 est destiné à maintenir le lien entre les résultats régionaux et les départements alors que la taille des régions est accrue et que le risque devient réel que le mode de répartition des sièges aux sections départementales conduise à ce qu'un département ne dispose pas d'élus au conseil régional ou n'en dispose que dans une proportion excessivement faible par rapport à sa population. Ce risque existe en particulier pour la Lozère. Dans l'état du droit antérieur à la loi déferée, et compte tenu des règles de réattribution des sièges entre sections départementales en fonction des résultats des listes pouvant prétendre à la répartition des sièges, ce département n'est représenté depuis les élections régionales de 2010 que par un seul conseiller régional au conseil régional du Languedoc-Roussillon, alors même qu'il peut prétendre à un effectif théorique de trois conseillers régionaux. Alors que la Lozère représentait 3,2 % de la population de la région Languedoc-Roussillon (1,5 % de la population cumulée des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) en 1999, elle ne représente désormais plus que 2,9 % de la population de la région Languedoc-Roussillon (1,4 % de la population cumulée des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon).

Au sein du conseil régional fusionnant les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, composé de 158 conseillers régionaux, la Lozère n'aurait pas la garantie d'obtenir un élu au regard des évolutions démographiques en cours. En effet, bien que la Lozère obtienne deux sièges au sein du conseil régional fusionné dans le cas de figure théorique où les sièges de conseillers régionaux seraient répartis dans chaque département de façon proportionnelle à leurs populations respectives, les écarts de participation entre départements, les écarts de résultats des listes pouvant prétendre à la répartition des sièges entre départements et la prime majoritaire fixée au niveau régional créent une marge d'incertitude pouvant réduire le nombre d'élus régionaux à zéro pour ce département.

Ainsi, le « plancher » d'élus dans chaque section départementale introduit par le législateur garantit, comme « plancher », que le rapport de l'effectif réel des sections départementales à la population ne s'écarte pas de la moyenne régionale dans une mesure manifestement disproportionnée. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que l'aménagement à la règle de répartition entre les sections départementales au prorata du nombre de voix obtenues par chacune d'elles est en rapport direct avec l'objet de la loi et ne conduit pas à une répartition manifestement disproportionnée des sièges entre les sections départementales (cons. 27). Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 6 de la loi conforme à la Constitution.