

LE REDECOUPAGE  
DES CIRCONSCRIPTIONS CANTONALES :  
LE CONSEIL D'ÉTAT, JUGE D'UNE REFORME DE  
PORTEE CONSTITUTIONNELLE

**Par François-Vivien GUIOT**

*Docteur en droit public  
CRDEI  
Université de Bordeaux  
Centre d'Excellence Jean Monnet d'Aquitaine*

SOMMAIRE

- I.** – LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU REDECOUPAGE : L'ETABLISSEMENT D'UNE REPRESENTATIVITE ESSENTIELLEMENT DEMOGRAPHIQUE DES CANTONS
- A.** – *Une conception de la représentation déduite du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage*
  - B.** – *L'éviction du principe de libre administration des collectivités impliquée par l'ambiguïté du rapport au territoire*
- II.** – LES CONSEQUENCES DU CONTROLE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF DE LA REFORME : L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE VALIDITE DANS LE CADRE D'UNE OPERATION GLOBALE DE REDECOUPAGE
- A.** – *Un contrôle laissant le redécoupage à la discrétion du gouvernement*
  - B.** – *Un contrôle maintenant le redécoupage dans le temps politique de la réforme*

**D**epuis le 21 mai 2014<sup>1</sup>, le Conseil d'État s'est attaché à résorber un contentieux d'une ampleur certainement sans précédent<sup>2</sup>. Il était confronté, en raison d'une réforme de la carte cantonale effectuée en février 2014 par

---

<sup>1</sup> CE 21 mai 2014, *M. K. e.a.*, req. n° 376166.

<sup>2</sup> La période d'apurement de ce contentieux s'est achevée avec l'examen de la validité des décrets du 26 février 2014 et du 27 février 2014 relatifs aux départements des Pyrénées-Orientales et de la Seine-Maritime (voir notamment, CE 30 décembre 2014, *Commune de Sorede*, req. n° 379993 ; et CE 30 décembre 2014, *Commune du Plateau-Vert e.a.*, req. n° 382751).

quatre-vingt-dix-huit décrets, à un mouvement de contestation mené par les élus de l'opposition. Ceux-ci dénonçaient en effet un « charcutage »<sup>3</sup> partisan de nature à favoriser les élus de la majorité actuelle et à causer un démembrement de la ruralité. Saisie de 2558 recours pour excès de pouvoir – qui s'ajoutent à plus d'un millier de recours gracieux<sup>4</sup> – la juridiction administrative se retrouvait donc dans une situation inédite<sup>5</sup>. Face à cette vague de requêtes, parfois dépourvues de toute substance<sup>6</sup>, elle devait trouver le moyen d'exercer sa mission de contrôle de la validité des décrets attaqués sans faire le jeu d'une volonté politique délibérée d'obstruction.

Depuis leur origine, les cantons sont considérés essentiellement comme des « circonscriptions administratives » dans la mesure où ils constitueraient de simples « subdivisions des arrondissements »<sup>7</sup>. Leur création remonte à la loi du 22 décembre 1789, qui prévoyait en son article 1<sup>er</sup> que « Chaque district sera partagé en divisions appelées cantons, d'environ quatre lieues carrées ». La carte alors établie n'a pas fondamentalement évolué depuis l'adoption de la loi du 28 janvier 1801 qui imposait d'en réduire le nombre d'un quart. Hormis des interventions ponctuelles, destinées à remédier aux évolutions de la démographie et à l'accroissement de la population citadine, aucune réforme d'ensemble n'avait été entreprise depuis lors. Si les cantons peuvent encore servir à l'organisation de certains services de l'État, la fonction électorale du canton est toutefois aujourd'hui

---

<sup>3</sup> Selon l'expression de François SAUVADET (L. EQUY, « Redécoupage cantonal : les antis à l'assaut du Conseil d'Etat », *Libération*, 21 février 2014). Voir sur les mobiles électoralistes à l'origine de cette levée de boucliers : B. DOLLEZ, « Le législateur fait la loi, mais sait-il la loi qu'il fait ? De quelques effets des nouvelles règles électorales locales issues de la loi du 17 mai 2013 », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dir.), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales. Huitième printemps du droit constitutionnel*, 2014, p. 58-59.

<sup>4</sup> Source : *Rapport d'information n° 2129 de l'Assemblée nationale* (16 juillet 2014).

<sup>5</sup> Alors qu'au 9 juillet 2014 le Président de la section du contentieux, Bernard STIRN, faisait état de 981 ordonnances et de 58 arrêts de rejet, ces derniers ont atteint au 30 décembre 2014 le chiffre de 211. Les observations présentées s'appuient sur les principales décisions rendues par le Conseil d'Etat et qui sont, pour l'essentiel, identifiées par le code de publication A ou B attribué par l'institution juridictionnelle (CE 21 mai 2014, *M. K.*, req. n° 376166 ; CE 26 mai 2014, « *ASERDEL* », req. n° 376548 ; CE 4 juin 2014, *Commune de Dieuze, de Fénétrange et de Téterchen e.a.*, req. n° 377663 ; CE 23 juin 2014, *Commune de Cysoing*, req. n° 375929 ; CE 27 juin 2014, *M. B.*, req. n° 380636 ; CE 6 octobre 2014, *M. B.*, req. n° 380636 ; CE 15 octobre 2014, *M. A. et groupe « Alternance 76 »*, req. n° 379972 ; CE 3 novembre 2014, *Mme B.*, req. n° 377597 ; CE 3 novembre 2014, *Département des Hauts-de-Seine*, req. n° 377349 ; CE Sect., 5 novembre 2014, *Communes de Ners, de Brignon et de Cruviers-Lascours*, req. n° 379843 ; CE Sect., 5 novembre 2014, *Département de la Corse du Sud*, req. n° 378140).

<sup>6</sup> Des imprimés pré-remplis, et faiblement motivés, auraient en effet été fournis aux élus et habitants désireux d'agir devant le Conseil d'Etat (ce qui est de nature à expliquer, par exemple, que le décret n° 2014-169 en date du 17 février 2014 portant délimitation de cantons dans le département de la Vendée ait fait l'objet de 383 recours).

<sup>7</sup> « Canton », in A. VAN LANG, G. GOUDOUIN, et V. INSERQUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 59.

« la seule survivance du “canton” »<sup>8</sup>. Leur existence a désormais pour objet principal d'établir le cadre dans lequel se déroule l'élection des membres du Conseil départemental<sup>9</sup>.

Le projet de « remodelage » des cantons est envisagé de longue date et a suscité de nombreuses questions parlementaires<sup>10</sup>. Alors qu'il avait été envisagé d'opérer concomitamment la réforme des circonscriptions législatives et des cantons en 2005, le gouvernement avait à l'époque renoncé devant la difficulté de la tâche. Le problème des écarts de population entre les différents cantons, qui n'était donc jusque-là réglé que par l'ajout de cantons supplémentaires dans les zones très peuplées<sup>11</sup>, a toutefois fait l'objet d'une approche globale en 2013. La modification du mode de scrutin pour l'élection des ex-conseillers généraux, prévue par la loi du 17 mai 2013 qui supprime les conseillers territoriaux institués par la loi du 16 décembre 2010 et introduit un système binominal paritaire majoritaire à deux tours sans panachage<sup>12</sup>, amenait en effet à diviser le nombre de cantons afin de maintenir un nombre à peu près équivalent de représentants<sup>13</sup>. L'instauration de la

<sup>8</sup> L. TOUVET, « Comment procéder à un découpage cantonal ? (à propos des arrêts d'Assemblée du Conseil d'Etat du 21 janvier 2004, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône, Boulanger*) », *RFDA*, 2004, p. 506.

<sup>9</sup> Alors que la loi du 16 décembre 2010 entendait instituer des « *conseillers territoriaux pour remplacer les conseillers généraux et régionaux* » (« Canton », in A. VAN LANG, G. GOUDOUIN, et V. INSERQUET-BRISSET, *op. cit.*, p. 59), la loi du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* est revenue sur le principe de cette fusion, pour prévoir qu'à compter du prochain renouvellement les assemblées des départements seraient dénommées « *conseils départementaux* ». C'est donc chose faite depuis les élections des 22 et 29 mars 2015.

<sup>10</sup> Voir par exemple : question écrite n° 64258 du 11 octobre 2005 de Marie-Jo ZIMMERMANN au ministre de l'Intérieur ; question écrite n° 18410 du 1<sup>er</sup> juin 2006 de Jean-Louis MASSON au ministre de l'Intérieur ; question écrite n° 21371 du 17 juin 2008 de Jean-Marc AYRAULT au ministre de l'Intérieur.

<sup>11</sup> L. TOUVET, « Comment procéder à un découpage cantonal ? », *op. cit.*, p. 506 : « *les redécoupages cantonaux ont été depuis [1973] entrepris à la suite de recensements de population, le plus souvent pour partager les cantons urbains existants et réduire ainsi le déséquilibre de la représentation entre électeurs urbains et ruraux* ».

<sup>12</sup> Selon l'article L. 191 du code électoral qui est entré en vigueur lors du renouvellement des conseillers départementaux : « *Les électeurs de chaque canton du département élisent au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats dont les noms sont ordonnés dans l'ordre alphabétique sur tout bulletin de vote imprimé à l'occasion de l'élection.* » Voir sur les effets prévisibles du mode de scrutin adopté : B. DOLLEZ, *op. cit.*, spé. p. 62-65. Il faut noter que la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vient compléter le régime des élections départementales (voir à ce sujet, B. MALIGNIER, « Le volet électoral de la loi du 16 janvier 2015, *AJDA*, 2015, p. 615).

<sup>13</sup> Modifié par l'article 4 de la loi du 17 mai 2013, l'article L. 191-1 du code électoral dispose désormais : « *Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier impair. Le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à dix-sept. Il ne peut être inférieur à treize dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants.* »

parité était ainsi l'occasion de remettre en cause non seulement un mode d'élection acquis depuis le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>14</sup>, mais également une carte cantonale qui remontait pour l'essentiel à l'arrêté des consuls du 6 brumaire an X.

Afin d'effectuer la réforme en conformité avec l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990<sup>15</sup>, la date des prochaines élections (initialement prévues en mars 2014) a été repoussée par l'article 47 de la loi du 17 mai 2013. Le gouvernement pouvait ainsi procéder au redécoupage des cantons dans les conditions définies par l'article L. 3113-2, § I du code général des collectivités territoriales avant le renouvellement des assemblées. L'obligation de procéder à leur révision « *par décret en Conseil d'État* », adopté « *après consultation du conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines* » imposait toutefois de ne pas perdre de temps. Pour préciser la méthodologie à suivre, le ministre de l'Intérieur avait adopté dès le 12 avril 2013 une circulaire destinée aux préfets de département<sup>16</sup>. Par cette note, étaient précisées « *les conditions de réalisation et les critères devant guider l'opération de modification des limites cantonales* » : après une phase de consultation auprès des élus et forces politiques locales, les préfets devaient adresser au ministère un document de synthèse, mentionnant d'éventuelles spécificités géographiques, afin que le bureau des élections élabore une nouvelle carte cantonale. Par la suite, les projets définitivement validés devaient être trans-

---

<sup>14</sup> Celui-ci résulte en effet de la loi du 22 juin 1833, qui adoptait le principe de l'élection d'un seul conseiller général par canton au terme d'un scrutin uninominal (principe qui fut confirmé par l'article 4 de la loi du 10 août 1871, avant d'être codifié à l'article L. 191 du code électoral).

<sup>15</sup> En vertu de l'article 7 de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux : « *Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées (...)* ». Cette disposition a fait l'objet d'une demande de QPC justifiée selon les requérants par la violation de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : ils avançaient plus précisément, que l'« *absence d'aménagement à l'interdiction faite par l'article 7 pour tenir compte des délais nécessaires à l'exercice utile des recours administratifs et juridictionnels* » était de nature à induire une méconnaissance du droit à un recours effectif. Le Conseil d'Etat a toutefois considéré que « *les dispositions mises en cause n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire à une personne intéressée de former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat à l'encontre d'un décret procédant à une nouvelle délimitation des cantons d'un département, pris en application des dispositions de la loi du 17 mai 2013, non plus d'ailleurs que de former, préalablement à la saisine du Conseil d'Etat, un recours administratif à l'encontre d'un tel décret ; qu'elles ne font nullement obstacle à ce que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un recours recevable, prononce l'annulation pour excès de pouvoir d'un tel décret s'il le juge entaché d'un vice de nature à affecter sa légalité* » (voir notamment, CE 4 juillet 2014, Groupe « *Ardèche avenir* », req. n° 380554).

<sup>16</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur relative à la méthodologie du redécoupage cantonal en vue de la mise en œuvre du scrutin binominal majoritaire aux élections départementales du 12 avril 2013, n° 13-008773-D (non publiée). Celle-ci a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, rejeté par le Conseil d'Etat au motif que le ministre « *n'a ni anticipé sur la loi ni ajouté à ses dispositions mais s'est borné à donner, en sa qualité de chef hiérarchique de son administration, des recommandations destinées à préparer une bonne application de la loi après l'adoption de celle-ci* » (CE 30 décembre 2013, *Association de soutien pour l'exercice des responsabilités départementales et locales*, req. n° 369961).

mis pour avis aux conseils généraux, avant d'être transmis au Conseil d'État et adoptés par décret. L'ensemble des décrets établissant les nouvelles circonscriptions cantonales ont été adoptés, dans le respect du délai prévu par l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990, entre le 13 et le 27 février 2014. Comme nous l'avons signalé, les choix opérés ont toutefois suscité une forte opposition dans les départements en raison de leurs conséquences électorales supposées. De très nombreux recours ont donc été formés devant le ministre de l'Intérieur ou directement devant le juge administratif.

Sur le fond, et pour ce qui nous retiendra, l'intérêt du contentieux suscité par la réforme réside dans le fait que le Conseil d'État répond à une problématique matériellement constitutionnelle dans l'exercice de la juridiction administrative<sup>17</sup> (I). Le contrôle mis en œuvre, notamment dans l'examen des questions de procédure, de compétence, et dans l'identification du pouvoir d'appréciation reconnu à l'administration, implique un ensemble de techniques tout à fait typique de sa fonction juridictionnelle. L'ampleur de la modification de la carte cantonale et l'importance des recours en annulation dont les décrets font l'objet soulèvent cependant des problématiques particulières au regard de la jurisprudence du Conseil d'État développée à l'occasion d'opérations ponctuelles de redécoupage des circonscriptions cantonales<sup>18</sup>. Les arrêts rendus par la Haute juridiction administrative

---

<sup>17</sup> Bien que la question ait été soulevée (voir par exemple, CE 4 juin 2014, *Commune de Grendelbruch, Commune de Barr e.a.*, req. n° 376471) et qu'une QPC relative à l'impartialité du Conseil d'État ait été écartée par la juridiction (CE 12 juin 2014, *Y. d'Amécourt*, req. n° 380636 ; voir les conclusions de X. DOMINO, « Redécoupage cantonal : *quid* en cas d'annulation ? », *AJDA*, 2014, p. 2067), nous ne développerons pas ici cette problématique qui ne présente aucun développement nouveau. En effet, conformément au principe applicable en matière de dualité fonctionnelle, les membres de la section administrative n'ont pas siégé dans les formations de jugement chargées d'examiner les recours dirigés contre les décrets de remodelage. On notera toutefois, que la multiplication des décisions prises sur des requêtes identiques, ou presque, par les différentes formations contentieuses peut laisser planer des doutes quant à l'absence de tout pré-jugement (en particulier au regard du standard de la théorie des apparences). Il apparaît en ce sens qu'un souci d'harmonisation des arrêts et ordonnances rendus a été poursuivi par les différentes formations, et qu'il a été confié à la section du contentieux le soin de poser les principes applicables à la résolution des litiges. Dans le même sens, on observe que les conclusions des rapporteurs publics soulignent au besoin l'identité des affaires soumises au Conseil d'État depuis février 2014 et n'hésitent pas à renvoyer aux décisions précédentes pour fonder leurs propositions. Bien que cela puisse être compris comme une conséquence logique et nécessaire face à un contentieux de masse, il n'en demeure pas moins que cette pratique pourrait être de nature à susciter chez les requérants déboutés l'envie de continuer le débat judiciaire devant d'autres instances juridictionnelles... Des annonces en ce sens ont déjà été faites par des élus selon Clothilde DEFFIGIER (« De quelques difficultés de délimitation des cantons – A propos d'arrêts récents du Conseil d'État », *JCP A*, 2014, n° 44, p. 18).

<sup>18</sup> Dans le même sens, il a été écrit par Jean LESSI et Louis DUTHELLET DE LAMOTHE que le juge administratif était saisi « *dans un contexte nouveau* » en raison d'une part du « *renforcement du degré de précision de la jurisprudence administrative et constitutionnelle, ainsi que de la loi, dans une matière où l'autorité compétente dispose traditionnellement d'une très large marge d'appréciation* », et d'autre part du fait que « *le Conseil d'État était saisi d'un redécoupage d'ensemble et non plus de redécoupages localisés d'un canton ou d'un*

amènent ainsi à s'interroger sur l'éventualité d'un assouplissement des principes dégagés par la jurisprudence pour encadrer les opérations de délimitation des circonscriptions<sup>19</sup> (II). À cet égard, il paraît légitime de penser que l'enjeu constitutionnel de la réforme de 2014 a pu justifier un affaiblissement des contraintes jurisprudentielles, alors que les voies employées pour la mener à bien et pour apurer sa contestation sont paradoxalement de nature à avoir amoindri la dimension constitutionnelle du redécoupage. Une autre méthodologie reposant sur l'emploi des ordonnances de l'article 38 paraissait à cet égard préférable, dans la mesure où elle aurait permis de renforcer le contrôle politique et de soumettre le contentieux au Conseil constitutionnel.

#### I. – LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU REDECOUPEGE : L'ETABLISSEMENT D'UNE REPRESENTATIVITE ESSENTIELLEMENT DEMOGRAPHIQUE DES CANTONS

Malgré l'échec des « *municipalités de canton* » prévues par la Constitution de l'an III<sup>20</sup>, il ne fait aucun doute que l'assise des cantons fut historiquement de nature purement géographique<sup>21</sup>. La réforme induite par le 17 mai 2013 traduit à cet égard un basculement au profit d'une logique démographique<sup>22</sup>. Conformément à l'article L. 3113-2, III, a) CGCT, il est désormais prévu que le « *territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques* ». En insérant cette nouvelle disposition, le législateur tirait ainsi les conséquences, d'une part, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'égalité devant le suffrage, et d'autre part, des éléments de contrôle développés par le Conseil d'État lors de l'examen d'opérations ponctuelles de redécoupage destinées à réduire les écarts manifestes de représentation entre les cantons.

Ce choix, en faveur d'un principe de représentativité fondée sur l'idéal d'une « *représentation personnelle égale* »<sup>23</sup>, conduit en conséquence à relativiser l'assise territoriale du canton. Le territoire n'est plus désormais qu'un motif de dérogation limitée au principe d'égalité. La subsidiarité de l'élément territorial apparaît de manière manifeste dans le traitement qui semble avoir été réservé aux collectivités au cours de la procédure et dans l'éviction du principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution.

---

*secteur donné* » (« Redécoupage cantonal : du bon usage de la démographie et de la géographie », *AJDA*, 2014, n° 42, p. 2419).

<sup>19</sup> X. DOMINO, conclusions sur CE 3 novembre 2014, *Département des Hauts-de-Seine*, req. n° 377349 : le rapporteur public prend très clairement position en faveur de la prise en compte des circonstances particulières induites par une réforme d'ensemble, sans toutefois nier « *la pertinence* » de la jurisprudence qui fut développée « *en temps "normal"* ».

<sup>20</sup> Selon les articles 174 et 180 du titre VII, chaque canton devait comprendre une administration municipale composée de l'ensemble des agents municipaux des communes.

<sup>21</sup> Ainsi selon l'article 5 du titre Ier de la Constitution de l'an III, en cas de modification des circonscriptions, aucune commune ne pouvait être distante de plus d'un myriamètre du chef-lieu de canton.

<sup>22</sup> Voir sur ce « *renversement complet de paradigme* » : B. DOLLEZ, *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>23</sup> A. ROUX et Ph. TERNEYRE, « Rapport France », in *Principe d'égalité et droit de suffrage*, VIe Table Ronde internationale, Aix-en-Provence, 12 juillet 1989, *AJJC*, vol. V, 1989, p. 249-293.

**A. – Une conception de la représentation déduite du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage**

En absence de règles d'origine législative, le redécoupage des circonscriptions électorales s'est construit essentiellement comme une matière jurisprudentielle. Les juridictions, qui assurent « une égalité dans la représentation du suffrage »<sup>24</sup>, ont toutefois imposé un ancrage constitutionnel à toute opération de remodelage des circonscriptions électorales.

Le caractère constitutionnel des normes de références employées par le Conseil d'État est généralement décrit comme le fruit d'une « conjonction féconde »<sup>25</sup> avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>26</sup>, conjonction qui a conduit à « faire progresser le contrôle exercé de concert par ces deux juridictions sur les opérations de délimitations des circonscriptions électorales »<sup>27</sup>. La jurisprudence administrative, bien qu'elle soit antérieure aux décisions du juge constitutionnel relatives aux opérations de redécoupages de circonscriptions électorales<sup>28</sup>, fait en effet application des deux exigences essentielles dégagées à partir des dispositions du bloc de constitutionnalité : « celui de l'équilibre démographique selon lequel [toute assemblée représentative] doit être élue sur “des bases essentiellement démographiques” et celui de l'équilibre politique [...] établissant que “la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire” »<sup>29</sup>. Ce faisant les deux juridictions témoignent du passage complet d'une logique de la représentation

---

<sup>24</sup> C. WEISSE-MARCHAL, « Le contrôle du juge administratif sur les opérations de remodelage des circonscriptions cantonales », *RFDA*, 1999, n° 4, p. 818. L'auteur souligne notamment que, avant même la consécration expresse du principe d'égalité devant le suffrage, les arrêts du Conseil d'Etat traduisaient le souci d'assurer l'égalité dans la représentation des citoyens.

<sup>25</sup> O. SCHRAMEK, « Droit administratif et droit constitutionnel », *AJDA*, 1995, p. 39.

<sup>26</sup> L'égalité du suffrage fut d'abord déduite par le juge constitutionnel du principe d'égalité devant la loi (CC, 17 janvier 1979, *Conseils de prud'hommes*, n° 78-101 DC) avant d'être reconnue en tant que principe autonome fondée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les articles 3, 24 et 72 de la Constitution (CC, 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, n° 85-196 DC, et CC, 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, n° 85-197 DC ; CC, 2 juillet 1986, *Découpage électoral I*, n° 86-208 DC, cons. 24 et 29 et CC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral II*, n° 86-218 DC ; ainsi que CC, 9 mai 1991, *Statut de la Corse*, n° 91-920 DC, cons. 41). Voir sur ces jurisprudences : A. ROUX et Ph. TERNEYRE, « Principe d'égalité et droit de suffrage », *AIJC*, 1989, n° 5, p. 249 ; L. FAVOREU et alii., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, n° 10, p. 112 ; et sur la question du fondement du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage : J-Ph. DEROSIER, « Le redécoupage des cantons : une opération générale et encadrée », *JCP A*, 2013, n° 47, p. 2328, §8-12.

<sup>27</sup> F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Le dialogue des juges et le contrôle du principe d'égalité, à propos du découpage cantonal », *RFDA*, 1999, n° 4, p. 815.

<sup>28</sup> La position du Conseil d'Etat remonte en effet à l'arrêt d'Assemblée du 18 novembre 1978, *Commune de Fontenay-sous-Bois e.a.*, req. n° 01967, *Rec.* 448 (voir, A. ROUX, « Le découpage des circonscriptions administratives et locales devant le Conseil d'Etat », *AJDA*, 1983, p. 219).

<sup>29</sup> R. GHEVONTIAN et S. LAMOUREUX, « Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution », *RFDC*, 2009, n° 79, p. 581.

« institutive » à une logique « restitutive » dans laquelle l'élection s'impose comme canal d'expression politique<sup>30</sup>.

La position de principe quant à l'applicabilité du principe constitutionnel d'égalité est constituée par la jurisprudence *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion de 1998*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État avait ainsi retenu qu'« il résulte de l'ensemble des dispositions de la Constitution, notamment de ses articles 3, 24 et 72, que le principe d'égalité des citoyens devant le suffrage s'applique à l'élection des assemblées délibérantes des collectivités locales »<sup>31</sup> – étant ajouté que dans l'appréciation de la représentativité de la circonscription, il y a eu lieu de prendre en compte non pas le nombre d'électeurs mais le chiffre de la population des habitants<sup>32</sup> dans le cadre du département concerné<sup>33</sup>.

La reconnaissance du fondement constitutionnel<sup>34</sup> laissait encore ouverte la question de l'intensité de la contrainte imposée dans l'application du principe d'égalité. Dans une approche réaliste, la juridiction constitutionnelle rejeta toute exigence de stricte proportionnalité en retenant que les organes représentatifs doivent seulement être élus « sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent ». L'éviction d'un rapport arithmétique s'accompagne par ailleurs de l'admission de motifs d'intérêt général susceptibles de justifier, « dans une mesure limitée »<sup>35</sup>, des aménagements dans la mise en œuvre des exigences de

---

<sup>30</sup> Voir sur la transformation du concept de représentation, B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, spéc. p. 501 et s.

<sup>31</sup> CE Ass. 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion*, req. n° 187433.

<sup>32</sup> Voir en ce sens : CE 26 juillet 1985, *Commune de Tallone*, Rec. 235 ; et CE 28 janvier 1987, *Tanguy et Guillou*, Rec. 18. Conformément à la logique selon laquelle la souveraineté appartient au peuple, c'est donc à la population dans sa globalité et non seulement aux citoyens-électeurs représentants de la Nation qu'il faut se référer dans l'analyse démographique des circonscriptions. Ce principe justifia la déclaration d'inconstitutionnalité du premier alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés dans la mesure où il visait à introduire un correctif aux bases démographiques fondé sur « l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales » (CC, 8 janvier 2009, n° 2008-573 DC).

<sup>33</sup> CE Sect., 28 janvier 1987, *M. Y. Maire-adjoint du Kremlin-Bicêtre*, req. n° 66485 : « Considérant qu'il résultait de l'article 12 de la loi susvisée du 5 mai 1976 que chaque conseil général de la région Ile-de-France, quel que soit son effectif, désignait un même nombre de représentants au conseil régional de cette région ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'en diminuant le rapport entre nombre d'électeurs et nombre de conseillers généraux dans les départements du Val-de-Marne, le décret attaqué aurait rompu l'égalité entre les électeurs de ce département et ceux des autres départements de la région est, en tout état de cause, inopérant ». Voir pour une confirmation : arrêt préc. Groupe « Ardèche avenir ».

<sup>34</sup> Sur les variations quant aux fondements du principe d'égalité devant le suffrage voir, Ph. DEROSIER, *op. cit.*, § 8-10. Outre les articles 3, 24 et 72, il arrive en effet que l'article 6 de la Déclaration de 1789 ou l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution soient également invoqués.

<sup>35</sup> CC, 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, n° 87-227 DC, cons. 5 : « considérant [...] que l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent ; que, s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doit être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur ni qu'il ne

représentativité. La décision rendue le 16 mai 2013 a été l'occasion pour le Conseil constitutionnel de réaffirmer sa conception du principe d'égalité<sup>36</sup>. S'écartant du principe « un homme, une voix », c'est jusqu'à présent dans la jurisprudence administrative que l'égalité ainsi conçue retrouvait une certaine vigueur.

La Haute juridiction administrative avait en effet semblé aller plus loin que le Conseil constitutionnel, qui se limite (ou du moins se limitait jusqu'en 2009<sup>37</sup>) à la censure des erreurs manifestes d'appréciation<sup>38</sup>. Elle jugeait de manière constante en matière de modification des limites cantonales, que s'il « *appartient au gouvernement de procéder, afin notamment de tenir compte de l'évolution démographique, au remodelage des circonscriptions électorales d'un département, de telles opérations ne peuvent légalement augmenter les disparités d'ordre démographique existantes* »<sup>39</sup> (du point de vue de l'écart entre la population de chaque canton et la population moyenne par canton du département, comme du point de vue de l'écart entre les cantons les plus peuplés et les moins peuplés du département).

Un tel standard de contrôle avait été qualifié de « *strict ou maximum* »<sup>40</sup>, et il conduisit dès 1978, dans l'affaire *Commune de Sarcelles*<sup>41</sup>, à l'annulation d'un décret au motif qu'il ne *réduisait pas les disparités de population. Cette solution fut confirmée par les arrêts Département du Loire-et-Cher*<sup>42</sup> et *M. Le Déaut*<sup>43</sup>.

---

*puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée* ».

<sup>36</sup> CC, 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, n° 2013-667 DC, cons. 41.

<sup>37</sup> Voir *infra*.

<sup>38</sup> En ce sens, Richard GHEVONTIAN et Sophie LAMOUREUX (*op. cit.*, p. 584-585) écrivent que « *le juge administratif dispose d'un pouvoir de contrôle sur les actes administratifs plus étendu et, s'agissant du contrôle des modalités d'un redécoupage cantonal, il effectue un contrôle normal en fixant des critères stricts* ».

<sup>39</sup> Voir en ce sens : CE Sect. 12 juillet 1978, *Commune de Sarcelles e.a.*, req. n° 2482, *Rec.* 309 ; CE 13 décembre 1991, *Département du Loire-et-Cher*, *Rec.* 442 ; CE Sect., 13 novembre 1998, *M. Le Déaut*, req. n° 187318 ; et arrêt *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* préc..

<sup>40</sup> F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *op. cit.*, p. 817 : l'auteur considérait en effet que le degré de discrétionnalité accordé au gouvernement était ainsi moins grand que celui-ci reconnu au législateur par le Conseil constitutionnel. Il semble à cet égard que le contentieux développé devant le Conseil d'Etat à l'occasion du dernier redécoupage marque au contraire la reconnaissance au profit des auteurs des décrets d'un large pouvoir discrétionnaire. Pascal JAN notait déjà en ce sens à propos d'arrêts rendus en 2004 (CE Ass. 21 janvier 2004, *Mme Guinde et Département des Bouches du Rhône*, req. n° 255375 ; et *Mme Boulanger*, req. n° 254654) à l'occasion de contentieux d'un redécoupage ponctuel que le Conseil d'Etat évitait « *d'opérer un contrôle maximaliste [...] qui serait source de paralysie et empirerait trop largement sur le choix du Premier ministre* » (« Découpage électoral et principe d'égalité des citoyens devant le suffrage », *LPA*, 2004, n° 221, p. 7).

<sup>41</sup> Arrêt préc. *Commune de Sarcelles e.a.*

<sup>42</sup> CE Sect., 13 décembre 1991, *Département du Loire-et-Cher*, req. n° 125161 : le Conseil d'Etat annule le décret qui « *a pour effet d'accroître l'écart entre la population du canton le plus peuplé et celle du canton le moins peuplé de la partie du département qui fait l'objet de ce découpage* ».

Cette dernière espèce démontre, en outre, que l'invalidation est possible alors même que les nouveaux cantons créés se rapprochent de la moyenne départementale, dès lors que l'écart de population entre ces nouveaux cantons est accru et qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie cet accroissement. Une telle exigence appliquée dans le cas d'une réforme ponctuelle pouvait être comprise comme destinée à assurer, par une sorte d'« effet cliquet », « que les réajustements cantonaux [sont] motivés par la recherche d'un plus grand équilibre démographique (et dès lors une plus grande égalité de représentation) et non par des considérations purement politiques »<sup>44</sup> ou « électoralistes »<sup>45</sup>.

Même aménagée par la jurisprudence dans l'hypothèse où l'intérêt général pourrait justifier qu'il soit dérogé à l'interdiction d'aggraver les écarts de population entre les cantons<sup>46</sup>, il restait difficile pour le gouvernement de s'écarter de la règle ainsi posée en 1978. Les trois arrêts rendus le 13 novembre 1998 donnèrent l'occasion à la juridiction administrative de préciser, conformément aux conclusions de Laurent TOUVET, le considérant de principe applicable aux opérations de redécoupages : le juge retient désormais que les dispositions « ne sauraient avoir pour objet ni, en principe, pour effet d'accroître, sauf pour des motifs d'intérêt général, ni l'écart de la population de chaque canton à la population cantonale moyenne dans le département ni, dans les cas autres qu'une scission, l'écart entre le plus peuplé et le moins peuplé des cantons redécoupés, ni, dans le cas de la scission d'un canton préexistant, l'écart entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé de la partie du département englobant ce canton et affectée par ce remodelage »<sup>47</sup>.

La juridiction administrative tirait ainsi les conséquences de la réserve d'interprétation posée par le Conseil constitutionnel par laquelle il avait précisé que la faculté reconnue au gouvernement d'écarter le principe fondamental d'égalité dans le redécoupage des circonscriptions électorales « ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général », sans « procéder d'aucun arbitraire »<sup>48</sup>. Au final,

---

<sup>43</sup> CE Sect., 13 novembre 1998, *M. Le Déaut*, req. n° 187318 : « si le nouveau découpage réduit les disparités d'ordre démographique par rapport à la moyenne départementale, il accroît de manière notable, en le portant de 983 à 7 295, l'écart de population entre les cantons directement touchés par l'opération de remodelage ; qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie cet accroissement ».

<sup>44</sup> C. WEISSE-MARCHAL, *op. cit.*, p. 819.

<sup>45</sup> M. FRANC, conclusions sur CE Ass. 18 novembre 1978, *Commune de Fontenay-sous-Bois e.a.*, req. n° 01967, *Rec.* 448, *RDP*, 1978, p. 526.

<sup>46</sup> Arrêt *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* préc.

<sup>47</sup> CE Ass. 13 novembre 1998, *Commune d'Armoay*, req. n° 187232, et les arrêts *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* préc., *M. Le Déaut* préc.. Laurent TOUVET explique à ce propos que « [le] basculement des mots "en principe" montre que la réduction des disparités démographiques est un objectif absolu, auquel le Conseil d'Etat ne tolère des entorses que dans les effets, prenant acte de la difficulté de concilier les trois critères de légalité [...] avec les contraintes légales [...] et géographiques » (« Comment procéder à un découpage cantonal ? », *op. cit.*, p. 508).

<sup>48</sup> CC, 2 juillet 1986, n° 86-208 DC, *Découpage électoral I*, cons. 24.

l'intérêt général n'a été retenu comme justifiant la méconnaissance de l'objectif de réduction des inégalités que dans l'affaire *Guinde*<sup>49</sup>.

La réforme par décret de 2014 s'inscrit pleinement dans cette logique fondée sur l'absence de stricte proportionnalité et la possibilité d'un aménagement du rapport de représentativité en raison d'impératifs d'intérêt général. Censurant la loi soumise à son examen au motif qu'elle comprenait une énumération trop générale des motifs de dérogation<sup>50</sup>, le Conseil constitutionnel rappela tout de même dans sa décision du 16 mai 2013 que les exceptions, qui peuvent être faites au principe selon lequel le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques, doivent être de portée limitée et spécialement justifiées.

Dans le contentieux dirigé contre les décrets de février 2014, le Conseil d'État s'est lui aussi pleinement inscrit dans la continuité de cette logique en structurant son analyse autour des paragraphes III et IV de l'article L. 3113-2. Ainsi par exemple, dans l'affaire *Communes de Ners, de Brignon et de Cruviers-Lascours*, la section du contentieux réaffirme que des « exceptions de portée limitée lorsque des considérations géographiques, au nombre desquelles figurent, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013, l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général, imposent de s'écarter de la ligne directrice que constitue un écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne »<sup>51</sup>.

À dire vrai, il n'est cependant pas tout à fait certain que le rôle conféré au standard des 20 % dans l'application du principe d'égalité soit réellement conforme à la jurisprudence antérieure du Conseil d'État, ni à celle du Conseil constitutionnel.

---

<sup>49</sup> Arrêt préc. *Guinde* : constatant la réduction des disparités pour 24 des 25 cantons concernés par la révision des circonscriptions de Marseille, le Conseil d'Etat considère qu'« il ne résulte pas du rapprochement de l'ensemble de ces chiffres que l'accroissement de l'écart avec la moyenne départementale révèle une méconnaissance du principe d'égalité des citoyens devant le suffrage ». Cette solution se retrouve dans l'arrêt CE 4 juin 2014, *Syndicat intercommunal de la zone verte du Grésivaudan*, req. n° 376613 : selon la juridiction les opérations de remodelage « ne peuvent légalement augmenter les disparités d'ordre démographique existantes ; qu'elles ne sauraient avoir notamment pour objet ni, en principe, pour effet, d'accroître, sauf dans les conditions limitatives précisées au IV de cet article, l'écart de la population de chaque canton à la population cantonale moyenne dans le département ».

<sup>50</sup> Aux termes du considérant 42 de la décision du 16 mai 2013 préc., dans l'énumération prévue au § IV de l'article L. 3113-2 CGCT, sont contraires à la Constitution les mots « "d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; d'ordre démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental ; d'équilibre d'aménagement du territoire, comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton" ». Le Conseil retient en effet que par leur généralité, ces exceptions « pourraient donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscriptions ». Il résulte de la loi adoptée après cette décision qu'il « n'est apporté aux règles énoncées au III que des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques ; ou par d'autres impératifs d'intérêt général ».

<sup>51</sup> Arrêt préc. *Communes de Ners, de Brignon et de Cruviers-Lascours*. Voir dans le même sens : CE 26 mai 2014, « ASERDEL », req. n° 376548, ainsi que l'arrêt préc. *Département de la Corse du Sud*.

Comme nous le verrons dans la seconde partie, il est possible de voir dans son articulation avec les paragraphes III et IV, la source d'un assouplissement du contrôle opéré par le juge administratif. Une seconde évolution favorable à la réforme d'ampleur nationale entreprise par le gouvernement peut par ailleurs être identifiée dans la question du rapport entre le canton et les autres collectivités territoriales existantes.

**B. – L'éviction du principe de libre administration des collectivités impliquée par l'ambiguïté du rapport au territoire**

Dans le silence de la loi, la jurisprudence du Conseil d'État avait imposé une triple condition de validité aux opérations de modification des circonscriptions électorales<sup>52</sup> : outre l'interdiction d'accroître les disparités de représentation et celle de mettre prématurément un terme aux mandats des élus<sup>53</sup>, le gouvernement devait « *en principe respecter les limites des collectivités territoriales existantes* »<sup>54</sup>. Cette dernière exigence, qualifiée de « principe de l'uniformité » impliquait que, sauf motif d'intérêt général, « *aucun chevauchement entre les circonscriptions ne peut intervenir* »<sup>55</sup>. Dans une perspective complémentaire, le Conseil constitutionnel avait jugé que la fonction d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale « *ne se limite pas à la simple administration de ce territoire* », mais consiste à assurer « *la représentation des composantes territoriales du département* »<sup>56</sup>.

Selon la décision *Fontenay-sous-Bois* de 1978, le « principe de division du territoire » en départements, arrondissements, cantons et communes, « *implique que les limites extérieures de chaque catégorie coïncident entre elles dans la mesure nécessaire à la bonne organisation et au bon fonctionnement des pouvoirs publics et services publics* ». Il faut noter dès à présent que si « *aucune disposition législative ni aucun principe général ne s'opposent à ce que des exceptions soient apportées à cette règle pour faire face à des situations particulières et pour des motifs d'intérêt général* »<sup>57</sup>, il s'agissait toutefois dans la logique du juge administratif d'une exception au principe de l'uniformité qui fut rappelé jusqu'en 2004<sup>58</sup>.

Le principe de concordance des limites des collectivités territoriales était néanmoins loin d'être absolu. Il résultait ainsi de la jurisprudence que le respect de

---

<sup>52</sup> Voir en ce sens, S. BOISSARD, conclusions sur CE Ass. 21 janvier 2004, *Mme Boulanger*, req. n° 254645, *AJDA*, 2004, n° 8, p. 452 ; et L. TOUVET, « Comment procéder à un découpage cantonal ? », *op. cit.*, p. 512 et s.

<sup>53</sup> Voir par exemple, CE Ass. 5 mai 1976, *Ministre de l'Intérieur c. Corlay et Bittoun et Lerat*, *Rec.* 239 ; et CE 28 janvier 1987, *Tanguy et Guillou*, *Rec.* 18.

<sup>54</sup> S. BOISSARD, *op. cit.*, p. 453.

<sup>55</sup> A. COUDEVYLLE, « Chapitre 1 – La collectivité départementale », in *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Folio n° 1612, § 141.

<sup>56</sup> CC 2 décembre 1982, n° 82-147 DC, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*.

<sup>57</sup> Arrêt préc. *Commune de Fontenay-sous-Bois*, *Rec.* 448. Voir dans le même sens : arrêt préc. *Commune de Sarcelles*.

<sup>58</sup> Arrêt préc. *Guinde* : « le gouvernement est tenu, lors d'une opération de remodelage des cantons, de respecter les limites des arrondissements du département ».

l'exigence des bases démographiques des circonscriptions cantonales pouvait justifier, dans les départements peu peuplés, de passer outre les frontières communales dans l'hypothèse où des communes peu peuplées jouxtent des communes fortement peuplées<sup>59</sup>. Cependant, les aménagements devaient être limités, et il restait acquis que les limites des arrondissements s'imposaient à l'administration dans le processus de découpage<sup>60</sup>. En effet, en vertu de l'article L. 192 du code électoral en vigueur jusqu'à l'élection de mars 2015, tout département devait être partagé à parts égales en deux arrondissements ; ce qui imposait qu'un canton ne puisse être à cheval sur les deux arrondissements<sup>61</sup>. La jurisprudence interdisait également que le découpage cantonal ait pour conséquence de faire passer la limite entre ces deux arrondissements à l'intérieur d'une commune au motif qu'une telle délimitation aurait porté « atteinte au principe de l'unité du contrôle de légalité » en application duquel « les actes d'une commune ne peuvent être transmis qu'à un seul [sous]-préfet »<sup>62</sup>. La consécration de l'autonomie administrative et la suppression de la tutelle ont conduit paradoxalement à admettre une cohérence moindre entre ces différentes circonscriptions. Ainsi, selon les termes de la circulaire du 12 avril 2013, et conformément à l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi relative à l'élection des conseillers départementaux, la « règle [de concordance avec les limites de l'arrondissement] perdait sa justification, dès lors que le projet de loi mettait fin au renouvellement par moitié des conseils généraux »<sup>63</sup>.

Plus largement, il semble que pendant longtemps le souci de maintenir les « solidarités installées et consacrées par le périmètre des structures de coopération intercommunale »<sup>64</sup> fut l'une des raisons de la stabilité de la carte cantonale. Ce souci, qui a pu un temps conduire la démarche du gouvernement lors de réformes ponctuelles, ne s'est cependant vu reconnaître aucune valeur contraignante lors de la révision de 2014. En effet, face à un argument présenté sous toutes ses formes, la juridiction administrative a opposé une réponse invariable : « aucun texte ni aucun principe n'imposent au Premier ministre de prévoir que les limites des cantons, qui sont des circonscriptions électorales, coïncident avec les limites des cartes des établissements publics de coopération intercommunale ou des bassins de vie définis par l'Institut national de la statistique et des études économiques »<sup>65</sup> ou des « "îlots regroupés pour l'information statistique" (IRIS) »<sup>66</sup>, non plus qu'avec « les limites des circonscriptions législatives »<sup>67</sup>, « des cartes judiciaires »<sup>68</sup>,

<sup>59</sup> CE 29 janvier 1992, *Roussel et Adam*, req. n° 125189.

<sup>60</sup> A. COUDEVYLLE, *op. cit.*, § 144. Voir en ce sens l'arrêt préc. *Commune de Fontenay-sous-Bois* préc. (dans lequel le décret est annulé pour avoir méconnu l'interdiction de diviser un canton entre deux arrondissements) et l'arrêt préc. *Guinde* (qui écarte l'interdiction pour les arrondissements municipaux prévus par l'article L. 2511-3 CGCT).

<sup>61</sup> Voir, l'arrêt *Guinde* préc.

<sup>62</sup> A. COUDEVYLLE, *op. cit.*, § 144.

<sup>63</sup> Circulaire préc., p. 2.

<sup>64</sup> L. TOUVET, « Comment procéder au découpage cantonal ? », *op. cit.*, p. 514.

<sup>65</sup> Arrêt préc. *Commune de Ners*. Dans le même sens : CE 5 juin 2014, *M. B. et M. C.*, et *Communes de Rives*, req. n° 377419 ; CE 21 mai 2014, *M. K. e.a.*, req. 376166.

<sup>66</sup> Mais, à l'inverse, le gouvernement peut revendiquer la prise en compte de l'IRIS pour justifier le découpage opéré : CE 18 juin 2014, *M. B.*, req. n° 376179.

<sup>67</sup> CE 27 juin 2014, *Département du Morbihan*, req. n° 37699 (le Conseil d'Etat rejette ainsi les arguments tirés des articles L. 125 du code électoral et 5 de la loi du 11 juillet 1986).

« des arrondissements »<sup>69</sup>, et des « communautés d'agglomération »<sup>70</sup>. De même, n'avait-il pas à tenir compte de « la proximité géographique des communes ou [de] l'histoire des territoires »<sup>71</sup>.

Pourtant, au regard de cette liberté offerte par le juge administratif au gouvernement, le Conseil constitutionnel avait fait de la coïncidence entre les circonscriptions législatives et cantonales un impératif d'intérêt général pouvant justifier des dérogations au principe d'équilibre démographique entre les circonscriptions législatives<sup>72</sup>. La loi du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés avait d'ailleurs été élaborée à partir de la carte cantonale<sup>73</sup>. Pour écarter l'impératif de concordance avec les circonscriptions législatives, le Conseil d'État s'est ici contenté d'affirmer la caducité de la loi du 11 juillet 1986 habilitant le gouvernement à définir par voie d'ordonnance la délimitation des circonscriptions des députés<sup>74</sup>. On observe toutefois que la loi du 24 novembre 1986, relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, se fonde toujours sur les cantons et qu'elle devra en conséquence être adaptée à la suite de la réforme de février 2014. Il n'était donc pas absurde de s'interroger sur la compétence du gouvernement au regard des impacts éventuels de la révision de la carte cantonale. Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel s'est contenté de vérifier en 2010 que dans l'élaboration des nouvelles circonscriptions législatives « les limites cantonales ont été, d'une manière générale, respectées »<sup>75</sup>, il n'a pas écarté le principe de concordance. Enfin, l'article 3 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010<sup>76</sup> « avait fixé comme règle de délimitation des cantons, dans le cadre de l'élection des conseillers territoriaux, qu'ils devaient être compris dans les limites des circonscriptions législatives »<sup>77</sup>. Dès lors, pour la réforme de 2014, le maintien du lien entre les deux niveaux électoraux aurait été envisageable.

Or, seules des contraintes reprises par l'article L. 3113-2, III CGCT ont été imposées à l'administration. Il s'agit, premièrement, du respect des limites commu-

---

<sup>68</sup> Voir par exemple : CE 13 novembre 2014, « Union des démocrates de la Dordogne », req. n° 380715 ; CE 3 novembre 2014, *Département des Hauts-de-Seine*, req. n° 377349.

<sup>69</sup> Arrêt préc. *M. K. e.a.*

<sup>70</sup> Arrêt préc. *Commune de Ners*.

<sup>71</sup> Arrêt préc. *Commune de Ners*.

<sup>72</sup> Décision préc. n° 86-208 DC.

<sup>73</sup> Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (exception étant faite pour les villes de Paris, Lyon et Marseille).

<sup>74</sup> Arrêt préc. *Département de la Corse du Sud*.

<sup>75</sup> CC, 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*, n° 2010-602 DC, cons. 22 (voir pour un commentaire, L. FAVOREU e.a., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, n° 43, p. 520).

<sup>76</sup> Selon cette disposition (abrogée par la loi du 17 mars 2013) : « La délimitation des cantons respecte les limites des circonscriptions pour l'élection des députés déterminées conformément au tableau n° 1 annexé au code électoral. Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants ».

<sup>77</sup> C. DEFFIGIER, « De quelques difficultés de délimitations des cantons – A propos d'arrêts récents du Conseil d'Etat », *op. cit.*, p. 21.

nales pour les communes comprenant moins de 3 500 habitants. Pour les communes de taille supérieure, le Conseil d'État a jugé qu'elles n'étaient fondées à invoquer la violation d'aucun principe ni d'aucune disposition législative qui imposerait le respect de l'intégrité des frontières communales. De même, il a rejeté toute argumentation tirée de l'erreur manifeste dans le choix de diviser le territoire des communes entre plusieurs cantons<sup>78</sup>. Sur ce point, il a considéré que la circulaire du 12 avril 2013 était dépourvue de caractère « réglementaire »<sup>79</sup>, ou « dépourvue de caractère impératif »<sup>80</sup>, empêchant ainsi les requérants de se prévaloir des dispositions par lesquelles le ministre de l'Intérieur recommandait, « sauf raison impérieuse, de respecter l'intégrité des communes ». À l'inverse, le juge administratif a admis l'argument tiré du respect des limites communales invoqué par le gouvernement pour écarter toute erreur manifeste d'appréciation dans le découpage<sup>81</sup>. Deuxièmement, conformément aux dispositions législatives, le maintien de la continuité du canton est assuré par les arrêts et ordonnances adoptés<sup>82</sup>. Le Conseil d'État ajoute, au regard de cet impératif, que l'étendue du canton est sans incidence sur la légalité du découpage<sup>83</sup>.

Sans faire des collectivités existantes l'assise de la réforme, le gouvernement aurait pu, conformément à ce qui semblait impliqué par la circulaire précitée et qui pouvait apparaître comme une pratique établie<sup>84</sup>, favoriser une démarche consistant à élargir le champ d'application de la consultation sans se contenter de la seule obligation légale visant le Conseil général<sup>85</sup>. S'il est difficile de savoir ce qui a été

---

<sup>78</sup> Voir par exemple : les arrêts préc. *Département de la Corse du Sud* ; *Département des Hauts-de-Seine* ; et *Commune de Grendelbruch, Commune de Barr e.a.*

<sup>79</sup> Parmi de nombreuses espèces : arrêt préc. *Commune de Dieuze*, et CE 15 octobre 2014, *M. A. et groupe « Alternance 76 »*, req. n° 379972.

<sup>80</sup> Arrêt préc. *Département de la Corse du Sud*.

<sup>81</sup> Arrêt préc. *Département de la Corse du Sud*.

<sup>82</sup> En ce sens : arrêts préc. *Département de la Corse du Sud* ; *Département des Hauts-de-Seine* ; *M. A. et groupe « Alternance 76 »* ; ainsi que CE 3 novembre 2014, *Département de la Côte-d'Or*, req. 377431.

Ce principe de continuité des circonscriptions remonte à l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, qui dispose que « dans tous les cas où le sectionnement est autorisé chaque section doit être composée de territoires contigus ».

<sup>83</sup> Arrêt préc. *Commune de Dieuze*.

<sup>84</sup> Sophie BOISSARD (dans ses conclusions sur l'arrêt préc. *Boulangier*, p. 454) observait ainsi qu'« il est de tradition de solliciter l'avis des collectivités directement concernées par un tel projet », même si « le gouvernement peut légalement s'en tenir à une consultation sélective et n'est jamais tenu de saisir toutes les communes du département » (voir en ce sens l'arrêt *Commune de Fontenay-sous-Bois* préc.).

<sup>85</sup> Il faut d'ailleurs observer qu'à ce titre toutes les assemblées n'ont pas été soumises au même traitement puisque si certaines d'entre elles ont bénéficié d'une information circonstanciée, d'autres au contraire n'auraient eu accès qu'à une note méthodologique de portée générale. Le Conseil d'État a toutefois jugé que même dans ces situations, les conseillers généraux avaient été mis « à même d'émettre un avis sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle délimitation des cantons prévue par le législateur et de faire des propositions spécifiques pour le département » (voir notamment : arrêt *Commune de Dieuze* ; CE 5 juin 2014, *M. B. et M. C.*, et *Communes de Rives*, req. n° 377419 ; CE 4 juin 2014, *Commune de St-Thomas-de-Cônac e.a.*, req. n° 379545 ; arrêt préc. *Commune de Grendelbruch, Commune de Barr e.a.*). Par ailleurs, certains requérants ont invoqué l'existence de modifications

réellement fait en pratique, les moyens retenus par le Conseil d'État laissent à penser que la participation des autres collectivités et des élus n'a pas été systématique. En un sens, ce remodelage des cantons semble traduire un processus peu conforme à la logique de la décentralisation poursuivie depuis les réformes législative et constitutionnelle de 1982 et de 2003. Par ailleurs, les consultations effectuées en application de la loi de 2013 ont témoigné d'une opposition assez large des élus locaux aux projets de décret (59 % des avis rendus furent en effet défavorables), et il n'est pas certain que l'opposition ainsi manifestée ait toujours été suivie de conséquence sur le décret finalement adopté<sup>86</sup>.

La méthodologie effectivement mise en œuvre par le gouvernement ne s'est visiblement pas embarrassée du « *pouvoir municipal* »<sup>87</sup> pour imposer aux communes un rattachement parfois pluriel<sup>88</sup>. Est-ce le temps compté qui a laissé le sentiment d'une volonté de « *découper l'espace en vagues collectivités ne devant leur existence qu'à l'État central et à lui seul* »<sup>89</sup> ? Quoi qu'il en soit, et de manière plus prosaïque, on observe l'impuissance d'une libre administration des collectiv-

---

adoptées postérieurement à la consultation du conseil général par le gouvernement pour contester la validité procédurale des décrets. Sans même s'intéresser à la question du caractère substantiel du vice (conformément à la jurisprudence *Danthony* : CE 23 décembre 2011, req. n° 335033), le juge administratif a rappelé que « *dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter à son projet des modifications, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation que si ces modifications posent des questions nouvelles* » et que tel n'était pas le cas dans les espèces concernées (voir notamment l'arrêt préc. *Département des Hauts-de-Seine*, et les conclusions concordantes de Xavier DOMINO sur cette affaire).

<sup>86</sup> Voir sur ce point, *Rapport d'information n° 2129* préc., p. 21

<sup>87</sup> Voir sur ce mythe, qui tend à faire du pouvoir municipal un « *quatrième pouvoir* », et sur sa réalité historique : J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDP*, 2007, n° 1, p. 51.

<sup>88</sup> Pourtant, si l'on admet qu'il puisse exister une distinction entre des affaires locales qui relèveraient en vertu d'une « *clause générale de compétence* » (J.-M. PONTIER, « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1443-1472) des collectivités territoriales et des affaires nationales qui n'en relèveraient pas, la définition des cantons semblent appartenir à la première catégorie. On notera à ce sujet, que le recours au critère légal de définition des affaires locales, proposé par André LAUBADERE, reste ici ambigu puisque si la loi prévoit la consultation des conseils généraux à l'article L. 3113-2 CGCT, elle n'impose aucune autre obligation de consultation. Toutefois, le Conseil d'Etat a lui-même souligné que la part des conseillers départementaux est faible dans le collège des grands électeurs désignant les sénateurs, de sorte qu'il s'agit avant tout d'une question de représentation des populations au sein de l'assemblée délibérante du département : on peut donc penser que face à l'incertitude du critère légal, l'approche subsidiaire tenant à l'objet de la réforme pouvait conduire à admettre l'intérêt des communes dans la procédure de réforme, et que leur absence traduit une perte d'influence de l'esprit de décentralisation.

<sup>89</sup> J.-P. PASTOREL, *op. cit.*, p. 56. Cette observation effectuée à propos des réformes administratives du régime thermidorien pousse à se demander dans quelle mesure la logique à l'origine de la loi du 10 juillet 1871 perdure (à travers la reprise de ses dispositions par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et leur codification à l'article L. 3113-2 CGCT) alors qu'elle cherchait à limiter « *l'essor des assemblées locales, en réaction à la Commune* » (C. BENELBAZ, « Le redécoupage électoral sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 2010, n° 6, p. 1663).

tés territoriales<sup>90</sup> qui peine à se construire comme un principe actif malgré son affirmation solennelle par la Constitution. Le Conseil d'État en a d'ailleurs explicitement écarté l'application<sup>91</sup>.

S'il y a nécessairement un choix à faire entre l'affirmation de l'unité de l'État, l'efficacité d'une réforme à mener dans un délai restreint et le respect de l'autonomie locale, l'ambiguïté des réformes en cours reste regrettable. Alors qu'on prétend créer des régions à taille européenne, et resserrer ou rationaliser le maillage des collectivités territoriales<sup>92</sup>, la réforme des circonscriptions cantonales n'a laissé qu'une faible part à l'idée même de décentralisation. Et si elle a certes divisé par deux le nombre de cantons, c'est toutefois sans égard pour les frontières déjà existantes des communes et des arrondissements, mais aussi des bassins de vie ou des EPCI. Seul le département ressort renforcé, ou du moins pérennisé dans son existence, si l'on se souvient que le rapport Attali du 23 janvier 2008 le décrivait comme un échelon dépassé de l'organisation territoriale et préconisait sa disparition<sup>93</sup>. L'abrogation de la loi sur les conseillers territoriaux et le maintien du département comme cadre de conception des cantons semblent en effet marquer l'attachement de la majorité actuelle à cet échelon qui constitue le niveau de droit commun de la déconcentration, ainsi qu'un élément important de l'administration décentralisée et de la vie politique locale.

La réforme a sûrement davantage de mérites que ce que laisse à penser sa perception sous l'angle d'un contentieux pléthorique. Il ne faudrait pas laisser croire qu'elle doive être globalement critiquée, au regard des améliorations certaines

---

<sup>90</sup> Certes, l'existence du canton n'est pas protégée par l'article 72 de la Constitution. Toutefois les communes le sont, et l'on pourrait en déduire qu'elles devraient en théorie pouvoir participer à la détermination des circonscriptions dans lesquelles elles se voient intégrées au regard des conséquences en termes de représentation au conseil général.

<sup>91</sup> CE 4 juin 2014, *Communes d'Acon, de Moisville, et de Lyons-la-forêt*, req. n° 376748 : « ni le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'impose une consultation des communes du département faisant l'objet d'un remodelage des limites cantonales ». Dans le même sens, voir : CE 4 juin 2014, *Commune de Boisredon*, req. n° 376940 ; arrêt préc. *Commune de St-Thomas-de-Cônac e.a* ; ainsi que l'arrêt *Département des Hauts-de-Seine* préc. (s'agissant dans cette espèce de la désignation du bureau-centralisateur par le gouvernement).

<sup>92</sup> Il serait possible de multiplier les exemples sans jamais prétendre être exhaustif, mais on peut citer la loi d'orientation du 4 février 1995 qui laissait aux collectivités le soin de désigner un « *chef de file* » pour certains domaines de compétence et favorisait ainsi une « *décentralisation à la carte* ». De même, les EPCI à fiscalité propre sont en charge, selon la loi du 6 février 1992, de l'aménagement du territoire et du développement économique, tandis que des dispositions législatives ultérieures ont complété la liste des compétences facultatives qui peuvent être exercées dans le cadre de l'intercommunalité, et reconnu la possibilité pour un EPCI de devenir la collectivité « *chef de file* » dans certaines matières (conformément à l'article 72 al. 5 de la Constitution et à la loi du 13 août 2004). Dans la logique d'asseoir la réalité de ces regroupements, il aura pu être envisagé de reconnaître, au moins en principe et quitte à admettre des aménagements pratiques, l'intérêt d'une identité des frontières cantonales et intercommunales.

<sup>93</sup> Voir à ce sujet, M-C. ROUAULT, « Intercommunalité(s) et département », *Cahiers de droit de l'intercommunalité*, 2008, n° 3, dossier 11.

réalisées en termes d'égalité de représentation. Cela dit, elle a visiblement laissé un sentiment mitigé dans les circonscriptions concernées. Laissant de côté les démarches politiciennes, on peut penser que l'absence de choix entre deux tensions contradictoires constitue l'une des explications de la contestation du redécoupage. Le professeur AUBY explique en effet qu'il y a en ce domaine une opposition entre une démarche « *rationaliste* », laquelle conduirait à « *des déterminations purement logiques* » des circonscriptions sur la base du principe de l'égalité devant le suffrage, et une autre dite « *naturaliste* », qui privilégierait pour sa part le respect de « *circonscriptions consacrées par l'Histoire et dont l'unité traditionnelle tient à des facteurs physiques ou humains* »<sup>94</sup>. Alors que la valeur constitutionnelle de l'exigence d'égalité aurait pu justifier un détachement complet vis-à-vis des impératifs territoriaux, et notamment de ceux tenant à la praticabilité de sa circonscription pour l'élu (à l'heure du tout numérique), n'aurait-il pas été envisageable d'imposer une stricte conception de l'égalité, sans réintroduire au nom de l'intérêt général, ponctuellement et non pas systématiquement, des motifs de justification des écarts parfois persistants ?

C'est bien en ce sens que s'engageait la réforme, en considérant que les limites des collectivités locales ou des communautés de vie ne s'imposaient pas de manière absolue au gouvernement. Mais dans le même temps, persistent donc des hypothèses où ces unités territoriales sont au contraire invoquées à titre dérogatoire au regard du principe d'égalité. Or, cette solution a suscité des doutes s'agissant de la sincérité de l'ensemble du redécoupage, ou à tout le moins de l'uniformité des méthodes employées. Alors qu'elle avait été présentée comme un moyen d'assurer le respect de « *la réalité des territoires* »<sup>95</sup>, la fonction correctrice du territoire, comme celle du principe de l'uniformité des circonscriptions, se révèle asymétrique : justifiant les solutions adoptées par le gouvernement, elle n'a jamais pu être utilement invoquée par les requérants devant le Conseil d'État<sup>96</sup>.

## II. – LES CONSEQUENCES DU CONTROLE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF DE LA REFORME : L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE VALIDITE DANS LE CADRE D'UNE OPERATION GLOBALE DE REDECOUPAGE

Le développement des exigences de légalité, dans une « *matière où le détournement de pouvoir n'est souvent pas loin mais où il est néanmoins difficile de le retenir* »<sup>97</sup>, avait pour but d'assurer la sincérité du remodelage. En raison de son ampleur, la réforme entreprise en 2013 semble avoir échappé à la suspicion du

---

<sup>94</sup> J.-M. AUBY, « L'administration et son milieu », in *Traité de science administrative*, Paris, Mouton, 1966, p. 199.

<sup>95</sup> Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 05340 du 21 mars 2013 de Jean-Pierre RAFFARIN.

<sup>96</sup> Voir pour un exemple : *M. C. et M. D., Département de la Corse du Sud, et Communes de Sorbollano, Quenza et Zoza*.

<sup>97</sup> C. WEISSE-MARCHAL, *op. cit.*, p. 824. Dans le même sens, Clément BENELBAZ (*op. cit.*, p. 1662) note à propos du découpage électoral que « *parce qu'il s'agit d'un des éléments déterminants dans une élection, il pèse sur lui systématiquement un soupçon de partialité* ».

Conseil d'État<sup>98</sup> : non seulement le moyen fondé sur le détournement de pouvoir a été systématiquement écarté par les décisions rendues<sup>99</sup>, mais en outre, les autres vices susceptibles d'entraîner l'annulation des décrets de redécoupage ne semblent pas avoir fait l'objet d'un examen aussi contraignant que dans la jurisprudence antérieure<sup>100</sup>. Jean LESSI et Louis DUTHELLET DE LAMOTHE, tous deux maîtres des requêtes, jugent d'ailleurs que les critères issus des arrêts relatifs aux opérations ponctuelles, « *tenant à la réduction de l'écart à la moyenne départementale ainsi que des disparités entre cantons voisins, sont sans objet dans le cas d'un redécoupage d'ensemble* »<sup>101</sup>. Et l'on pourrait encore se demander à cet égard dans quelle mesure la nature électoraliste des recours a pu inciter le juge administratif à moins de formalisme dans le contrôle de validité des décrets attaqués.

S'agissant des perspectives de traitement de ce contentieux fleuve, il convient de souligner que les décrets adoptés en Conseil d'État pour procéder à un redécoupage ne sont considérés ni comme des actes individuels, ni comme des actes réglementaires. Ils doivent donc être compris comme des décisions d'espèce<sup>102</sup>, ce qui implique en conséquence que les élections cantonales du 22 mars 2015 ne sont pas de nature à rouvrir les possibilités de contestation<sup>103</sup>. Toutefois, une nouvelle tentative d'engorgement reste encore possible, dès lors que la jurisprudence du Conseil d'État a consacré le droit à obtenir l'abrogation d'un décret portant découpage et le remodelage des cantons d'un département en cas de changement de circonstances de fait ou de droit<sup>104</sup>. Quand bien même de tels recours auraient pu

---

<sup>98</sup> Il faut concéder que l'objectivisation des critères employés par l'administration dans le processus de redécoupage, et présentés devant la section administrative du Conseil d'Etat, a pu également jouer en ce sens.

<sup>99</sup> Ce moyen semble en pratique n'avoir jamais occupé une place importante dans la motivation des décisions du Conseil d'Etat, dans la mesure où l'examen du détournement de pouvoir impose au préalable la démonstration d'une violation des conditions objectives de légalité.

<sup>100</sup> L'ampleur du découpage contestée dans l'affaire *Guinde* préc., qui aboutit à admettre un accroissement de l'écart à la moyenne pour un des nouveaux cantons, pouvait déjà être considéré comme un motif essentiel de la décision du Conseil d'Etat. En effet, dans un remodelage d'importance, « *des effets en chaîne contraignent fortement le dessin de la nouvelle carte cantonale, comme la topographie des lieux, en bordure de mer, et le choix du gouvernement de faire coïncider les cantons avec les circonscriptions législatives* » (L. TOUVET, « Comment procéder à un redécoupage cantonal ? », *op. cit.*, p. 510).

<sup>101</sup> J. LESSI et L. DUTHELLET DE LA MOTHE, *op. cit.*, p. 2420.

<sup>102</sup> CE Sect. 30 novembre 1990, *Association Les Verts*, *Rec.* 339 ; CE 30 novembre 1990, *Elections cantonales de Chauffailles*, *Mme Abadie*, *Rec.* 342.

<sup>103</sup> Voir en ce sens : CE 30 novembre 1990, *Elections cantonales de Chauffailles*, req. n° 104536.

<sup>104</sup> Conformément à la jurisprudence *Despujol* (CE Sect., 10 janvier 1930, *Rec.* 30). Voir en ce sens : arrêt préc. *Association Les Verts* ; et CE 6 janvier 1999, *M. Lavaurs*, req. n° 178608 : « *qu'il suit de là qu'il appartient au gouvernement, sous réserve de ne porter atteinte à aucune disposition législative régissant l'organisation administrative, de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande de tout intéressé, au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département lorsque, à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait postérieurs à la précédente délimitation, et notamment de l'évolution démographique, le maintien inchangé des circonscriptions existantes est contraire au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage* ». De même, il a été jugé dans

de chances d'aboutir, il n'est donc pas impossible que les requérants déboutés poursuivent leur contestation une fois détaillé au niveau cantonal le chiffre officiel de la population pour 2013<sup>105</sup>.

Sur le plan des éléments du contrôle effectué à l'encontre des actes administratifs de redécoupage, il convient de souligner deux éléments induits par la nature globale de l'opération et relatifs, d'une part, à la liberté reconnue au gouvernement dans l'opération de découpage, et d'autre part, à la question du temps qui n'apparaît pas sans conséquence dans les arrêts adoptés par la juridiction administrative. Sur ces deux aspects, l'observation des décisions rendues laisse à penser qu'une opération menée par voie législative et soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel aurait été plus adaptée au regard des enjeux d'un redécoupage effectué à l'échelle nationale.

#### A. – *Un contrôle laissant le redécoupage à la discrétion du gouvernement*

La reconnaissance du pouvoir des électeurs de susciter une révision des circonscriptions, en cas d'évolution démographique significative, pouvait laisser penser que l'opération de découpage ne relevait pas à strictement parler d'une compétence discrétionnaire du gouvernement. En ce sens, Claudie WEISSE-MARCHAL notait que l'Assemblée du contentieux avait modifié le considérant de principe relatif aux opérations de redécoupage en retirant « *la mention selon laquelle le gouvernement peut procéder au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département "lorsqu'il l'estime opportun"* »<sup>106</sup>. Fondé sur le principe d'égalité devant le suffrage, l'impératif d'adéquation entre la représentativité des différents cantons apparaissait dès lors comme une exigence légale, et non plus seulement comme une question d'opportunité laissée à l'appréciation de l'administration. Dans des termes moins absolus, Pascal JAN considère que si le gouvernement bénéficie dans le découpage électoral d'une « *grande marge d'appréciation* », la jurisprudence « *a mis cependant quelques bornes à ce pouvoir d'appréciation du Premier ministre qui ne relève plus complètement de l'opportunité, du pouvoir discrétionnaire* » en consacrant « *une obligation d'agir* »<sup>107</sup>.

Reste que l'illégalité du refus d'abrogation opposé à la demande d'un habitant du département implique la vérification d'une condition tenant à l'existence d'écarts de population manifestement excessifs. L'administration peut donc encore exercer, sous contrôle du juge, une appréciation quant au caractère « *manifestement*

---

l'arrêt CE Ass. 21 janvier 2004, *Mme Boulanger*, req. n° 254645 que « *le Premier ministre, saisi, sur le fondement du principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, d'une demande de remodelage de circonscriptions cantonales d'un département, est tenu d'y faire droit si une transformation profonde de la répartition de la population de ce département a conduit à des écarts de population manifestement excessifs entre ces cantons et sous réserve que des motifs d'intérêt général ne justifient pas le maintien du découpage existant* ».

<sup>105</sup> Voir *infra*.

<sup>106</sup> C. WEISSE-MARCHAL, *op. cit.*, p. 825.

<sup>107</sup> P. JAN, « *Découpage électoral et principe d'égalité des citoyens devant le suffrage* », *op. cit.*, p. 7.

*excessif du déséquilibre* ». Mais une fois établie la réalité du présupposé, l'obligation d'agir s'imposerait donc au Premier ministre.

Au regard de cette obligation d'agir, les arrêts rendus par le Conseil d'État ne sont cependant pas dépourvus d'ambiguïté s'agissant de l'opportunité du redécoupage : il résulte de sa jurisprudence que le fait de laisser certains déséquilibres, même importants, de population persister dans un département visé par une modification partielle de la carte cantonale est sans incidence sur la légalité du décret en cause<sup>108</sup>. Autrement dit, le juge administratif n'admet pas de vérifier, dans l'examen de la légalité d'un acte positif de redécoupage, le respect de l'exigence qu'il impose par voie d'action contre un refus d'abrogation en cas de changement de circonstances. On peut voir ainsi dans la jurisprudence *Association Les Verts* la reconnaissance d'une marge d'appréciation *stricto sensu* : la marge de liberté laissée au gouvernement réside uniquement dans l'appréciation des faits ; mais une fois vérifiée la condition légale, celle-ci semble impliquer des effets de droit nécessaires<sup>109</sup>.

Il faut noter qu'une incertitude persiste, ou plutôt persistait, au regard de la motivation des arrêts du Conseil d'État à propos de l'effet de l'intérêt général sur l'obligation d'abrogation. Alors que Laurent TOUVET affirmait que la logique arithmétique mise en œuvre dans l'affaire *Mme Boulanger*<sup>110</sup>, malgré la marge qu'elle laisse à l'administration, pourrait encore être suivie d'une dérogation pour des motifs d'intérêt général, il était possible de penser que la marge en cause dans l'application de la logique arithmétique était déjà le résultat d'une prise en compte de ces motifs d'intérêt général.

C'est ainsi que l'on pouvait comprendre que ne constitue pas pour le juge administratif un écart de population devenu manifestement excessif, le fait que la population d'un canton soit « comprise entre la moitié et une fois et demie la moyenne départementale », ou encore le fait que celles de cantons voisins soient dans un rapport « allant presque du simple au triple »<sup>111</sup>. Une représentativité trois fois inférieure pour la population des cantons très peuplés d'un département nous semble, en effet, déjà s'éloigner significativement du principe des bases démographiques des circonscriptions électorales ; même s'il est vrai que l'existence d'une

---

<sup>108</sup> Arrêts préc. *Roussel et Adam*, et *Amalric*.

<sup>109</sup> En ce sens, il a été écrit à propos de cette jurisprudence qu'elle constitue un exemple « des effets de la jurisprudence constitutionnelle dans laquelle le Conseil d'État trouve une habilitation implicite à exercer son contrôle [...]. Dans cette décision, le Conseil d'État accepte le principe du contrôle de la conformité du découpage des circonscriptions électorales cantonales au principe d'égalité devant le suffrage. La Haute instance, suivant en cela le commissaire du gouvernement, a ainsi mis fin à une jurisprudence très peu contraignante pour le gouvernement. Cette inflexion sensible de la jurisprudence administrative est fondée, selon les termes du commissaire du gouvernement, sur "la portée très stricte" et "la vigilance du Conseil constitutionnel" à assurer le respect de l'égalité de suffrage, principe qui "paraît logiquement devoir être transposé aux assemblées des autres collectivités locales, surtout alors que les récentes lois de décentralisation ont fortement renforcé leurs pouvoirs" (Concl. POCHARD, *RFDA*, 1991, p. 573) » (J.-M. MAILLOT, *La théorie administrative des principes généraux du droit*, Paris, Dalloz, 2003, p. 130).

<sup>110</sup> Arrêt préc. *Mme Boulanger*.

<sup>111</sup> L. TOUVET, « Comment procéder à un découpage cantonal ? », *op. cit.*, p. 513.

situation géographique particulière, telle que l'existence d'une île isolée composant à elle seule un canton, peut facilement impliquer un écart bien supérieur entre celui-ci et le canton le plus peuplé du département.

En clair, on pouvait penser que c'est dans l'examen des résultats donnés par l'application d'une règle arithmétique que devait jouer l'intérêt général, et non de manière indépendante dans une seconde étape. Toutefois, les analyses développées dans le cadre d'une décision de redécoupage d'ampleur nationale (dans la mesure où elles sont bien transposables à l'hypothèse de l'arrêt *Association Les Verts*) semblent aller dans le sens d'un assouplissement de l'exigence d'égalité devant le suffrage : à l'absence d'équation arithmétique, s'ajouterait ainsi la possibilité d'une dérogation de nature à rompre avec le principe des bases essentiellement démographiques.

Dans l'hypothèse d'un acte positif de modification des circonscriptions, le contentieux développé devant le juge constitutionnel en 2008 fut pourtant l'occasion de préciser que, si le respect du principe d'égalité n'impose pas une stricte proportionnalité, la possibilité ouverte par le législateur de « *s'écarter de plus ou moins de 20 % de la moyenne des circonscriptions du département s'applique à condition que cet écart ait pour but de respecter les limites cantonales ou bien, en cas de non-respect de ces limites "de tenir compte des 'réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques et des solidarités qui les unissent"* » et que cette mise en œuvre soit réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés »<sup>112</sup>. Il serait même possible de voir dans la décision n° 2008-573 DC la consécration d'un contrôle normal sur les opérations de découpage électoral dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'y reprend pas le lexique de l'erreur manifeste marquant usuellement une intensité réduite d'examen, mais pose une réserve d'interprétation en vertu de laquelle les aménagements portés au principe d'égalité doivent être limités, justifiés au cas par cas, et subordonnés au fait que « *leur mise en œuvre soit strictement proportionnée au but poursuivi* »<sup>113</sup>.

Or, cette logique semble avoir été complètement renversée par le Conseil d'État dans la perspective de la réforme globale de la carte cantonale<sup>114</sup>. Il apparaît en

---

<sup>112</sup> R. GHEVONTIAN et S. LAMOUROUX, « Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution », *RFDC*, 2009, n° 79, p. 581-583, spé. 581.

<sup>113</sup> Décision n° 2008-573 DC préc., cons. 26 : les dispositions de la loi « *pourraient, toutefois, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscription ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ; qu'en conséquence, la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en œuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution* ».

<sup>114</sup> L'analyse des arrêts rendus par le Conseil d'Etat est effectuée à la lumière des conclusions de Mme Aurélie BRETONNEAU (rendues notamment sur les affaires *Département de la Corse du Sud* et *Commune de Ners* préc.). Nous tenons donc à la remercier pour nous avoir permis d'en prendre connaissance.

effet que cette marge de 20 %, qualifiée de « *ligne directrice* »<sup>115</sup>, est désormais comprise comme le standard normal, applicable dans le cadre de l'obligation d'établir des bases essentiellement démographiques, et qu'elle est donc susceptible d'être dépassée pour des exceptions de portée limitée et justifiées par un motif d'intérêt général.

Si, comme le pense une part de la doctrine, il résulte bien de la jurisprudence constitutionnelle que « *la mise en œuvre de l'écart maximum (de plus ou moins 20 %) par rapport à la moyenne doi[t] être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés* »<sup>116</sup>, la position du Conseil d'État adoptée dans les affaires assouplit donc sérieusement l'exigence qui s'impose au gouvernement en vertu de l'article L. 3113-2, III CGCT selon lequel « *le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques* »<sup>117</sup>. L'assouplissement, certainement justifié par l'ampleur de la réforme, par celle du contentieux suscité, et par les spécificités des zones géographiques concernées, est toutefois d'autant plus remarquable que celui-ci s'opère en l'absence de tout fondement textuel. En effet, dans le cadre de la réforme des cantons, le standard n'est pas mentionné par les dispositions encadrant l'opération de remodelage<sup>118</sup>. Pour cause, il a été retiré du projet de loi présenté en 2013 aux parlementaires. En réalité, les débats avaient laissé percevoir que dans certains cantons il ne serait pas possible de tenir cette ligne en raison de la géographie du territoire de circonscriptions concernées. Après avoir envisagé d'augmenter la marge de tolérance jusqu'à 30 %, la crainte d'une censure constitutionnelle a poussé le législateur à supprimer toute référence chiffrée dans le texte de loi<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Arrêts préc. *Département de la Côte-d'Or*, et *Commune de Ners*. Sur la notion de ligne directrice, voir : Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Documentation française, 2013, spéc. p. 139 ; et D. COSTA, « La "normativité alternative" au Conseil d'Etat », *AJDA*, 2014, p. 2209.

<sup>116</sup> D. TURPIN, « La répartition des sièges de députés et le redécoupage des circonscriptions : nouvelle carte électorale et rappel des principes constitutionnels », *JCP A*, 2010, n° 23, p. 39. De même, p. 35, l'auteur rappelle que selon la décision des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986 (décision préc. n° 86-208 DC) un « *écart maximum de plus ou moins 20 %* » n'est possible que « *dans des cas exceptionnels et dûment justifiés par des impératifs d'intérêt général* ». Voir toutefois pur des arguments en faveur d'une lecture différente de la jurisprudence constitutionnelle, J. LESSI et L. DUTHELLET DE LA MOTHE, *op. cit.*, p. 2421.

<sup>117</sup> Ce qui interroge sur la compatibilité de la jurisprudence ainsi établie avec l'interprétation retenue par le Conseil constitutionnel du principe d'égalité. Le Conseil d'Etat démontre ainsi à nouveau sa faculté de se constituer en interprète des principes constitutionnels.

<sup>118</sup> À cet égard, Jean LESSI et Louis DUTHELLET DE LA MOTHE notent que « *l'indication d'un seuil chiffré n'est pas dénué d'audace* », et qu'il aurait été envisageable que le juge administratif s'attache plutôt à un critère subjectif constitué par l'intention de l'auteur (c'est-à-dire par sa volonté de rester dans le cadre du principe des bases démographiques ou au contraire de s'en écarter) pour déterminer les conditions de son contrôle. Ils voient en outre, dans la qualification retenue de ce « *tunnel démographique* » constitué par la ligne des 20 %, une volonté du juge d'indiquer au Premier ministre qu'il « *commettrait une erreur de droit en se croyant tenu d'y rester* » (*op. cit.*, p. 2421).

<sup>119</sup> Voir à ce sujet, le *Rapport d'information* préc., ainsi que C. DEFFIGIER, *op. cit.*, p. 19-20.

Alors que le Conseil d'État faisait certes preuve d'un « réalisme bienvenu »<sup>120</sup> dans l'application du critère démographique, l'adoption d'un mécanisme à double détente – dans lequel la marge des 20 % (qui ne serait pas autre chose qu'un « seuil indicatif »<sup>121</sup>) est déjà intégré à ce critère – pourrait ne pas avoir été nécessaire. Si, au nom de motifs d'intérêt général, le standard quantitatif a par définition vocation à pouvoir être dépassé dans des cas très particuliers<sup>122</sup> qui sortent du cadre de la « normalité »<sup>123</sup>, il paraît raisonnable de penser qu'en dehors de ces situations spécifiques un écart à la moyenne départementale de moins de 20 % aurait pu être un objectif toujours justifié et tenable.

En proposant ce mécanisme, le rapporteur public entendait favoriser le renforcement du contrôle du juge par rapport aux exceptions visées par le § IV de l'article L. 3113-2<sup>124</sup>. Il s'agissait d'intégrer dans son contrôle l'erreur de droit, l'« absence d'arbitraire », et l'erreur manifeste d'appréciation, quand les exigences du § III ne seraient contrôlées qu'au titre du caractère arbitraire des choix opérés. Il nous semble pourtant que cette triple définition des éléments dont sont redevables les décrets de remodelage, adoptée par la section du contentieux<sup>125</sup>,

---

<sup>120</sup> Selon l'expression de Pascal JAN, « Découpage électoral et principe d'égalité des citoyens devant le suffrage », *op. cit.*, p. 7.

<sup>121</sup> A. BRETONNEAU, conclusions préc. En ce sens le Conseil d'Etat a jugé qu'« il ne résulte ni de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, qui impose d'établir le territoire de chaque canton sur des bases essentiellement démographiques, ni d'aucun autre texte non plus que d'aucun principe que la population d'un canton ne devrait pas s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne du département ; que, par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir que le découpage opéré par le décret serait illégal en ce qu'il aurait méconnu une telle règle » (CE 14 octobre 2014, *M. Gélard e.a.*, req. n° 379972).

<sup>122</sup> Voir par exemple, pour les massifs montagneux : CE 26 septembre 2014, *Mme Vial-Auriol*, req. n° 379994 ; et pour le cas d'îles isolées dans la Caraïbe : CC, 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*, n° 2010-602 DC. Comme le souligne Aurélie BRETONNEAU, cette décision traduit une exigence « d'adéquation aux motifs de la dérogation ».

<sup>123</sup> Sur les liens entretenus entre les standards juridiques et l'idée de normalité, voir S. RIALS, *Le juge administratif français et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Paris, LGDJ, 1980, spé. p. 120.

<sup>124</sup> A. BRETONNEAU, conclusions préc. : « Le contrôle de l'erreur de droit dans le manquement des critères posés par le IV, qui emporte nécessairement une part cachée de qualification juridique, est par construction plus resserré que le contrôle de l'absence d'arbitraire dans le champ du III ».

<sup>125</sup> Ainsi dans l'arrêt *Commune de Ners* préc., peut-on lire que « les dispositions du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales [...] n'imposent pas que, dans un même département, la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population et permettent de regarder comme admissible un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département, notamment afin de respecter les exigences du b) et du c) du III de cet article, et à condition qu'un écart de cet ordre repose sur des considérations dénuées d'arbitraire » ; tandis que dans le cadre du IV dudit article, des « exceptions de portée limitée lorsque des considérations géographiques, au nombre desquelles figurent, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013, l'insularité, le relief, l'enclavement ou la

aurait pu être introduite de manière plus conforme à la jurisprudence constitutionnelle et au principe d'égalité : il aurait suffi de considérer qu'un écart de plus ou moins 20 % ne peut être accepté en l'absence de tout motif d'intérêt général susceptible de relever dudit § IV.

Dès lors, la logique mathématique que pourrait justifier le principe d'égalité n'est définitivement plus de mise puisque les cantons doivent seulement avoir des bases démographiques et que des motifs d'intérêt général peuvent venir justifier les atteintes portées à ce principe. Ainsi, « *le gouvernement peut légalement tenir compte, lorsqu'il établit la carte cantonale, de considérations territoriales tenant par exemple à la nécessité d'assurer la représentation de telle ou telle partie du département qui, bien que peu peuplée, présenterait une forte spécificité* »<sup>126</sup>, puisque le Conseil constitutionnel a jugé au sujet des conseils généraux qu'ils ont également vocation à assurer « *la représentation des composantes territoriales du département* »<sup>127</sup>. Toutefois, comme nous l'avons envisagé précédemment, cette vocation territoriale ne se prolonge pas de manière conséquente jusqu'à la détermination concrète des cantons, ou du moins n'est-elle mise qu'au service de la liberté de l'administration. En ce sens, la réforme soumise à l'appréciation du Conseil d'État ne semble participer ni au renforcement de la situation des collectivités territoriales dans le paysage constitutionnel français, ni au renforcement de l'intensité du contrôle juridictionnel sur les opérations de redécoupages dès lors qu'elles visent l'ensemble du territoire national.

Alors que le développement d'un standard de contrôle exigeant à l'égard des choix opérés lors de remodelages ponctuels permettait d'encadrer la liberté de l'administration, la jurisprudence de 2014 donne l'impression que l'examen du juge s'est limité, pour l'essentiel, à constater de manière synthétique l'absence de « *découpages manifestement inégalitaires ou délibérément arbitraires* »<sup>128</sup>. L'assouplissement du contrôle dont profiterait ainsi le gouvernement s'observe enfin dans l'appréhension temporelle de la réforme et de son contentieux par le Conseil d'État.

#### **B. – Un contrôle maintenant le redécoupage dans le temps politique de la réforme**

Les opposants à la réforme des cantons avaient clairement exprimé leur souhait de noyer la juridiction administrative sous le poids des requêtes, afin de la placer dans l'impossibilité d'éviter l'annulation d'un des décrets au cours de l'année pré-

---

*superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général, imposent de s'écarter de la ligne directrice que constitue un écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne* ». Voir également, l'arrêt préc. *Département de la Corse du Sud*.

<sup>126</sup> S. BOISSARD, *op. cit.*, p. 453.

<sup>127</sup> Décision préc. n° 82-147 DC, cons. 5. Dans la décision ultérieure relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (CC, 23 août 1985, n° 85-197 DC), le juge constitutionnel a toutefois précisé que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale dont le rôle « *ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques* ».

<sup>128</sup> M. FRANC, conclusions sur CE Ass. 18 novembre 1977, *Commune de Fontenay-sous-Bois e.a.*, Rec. 448, RDP, 1978, p. 526.

cédant les élections prévues en mars 2015. Dans cette situation, le gouvernement aurait été mis en difficulté par les dispositions de la loi du 11 décembre 1990 qui interdisent toute intervention sur les circonscriptions durant cette période. Le Conseil d'État semble toutefois avoir adopté des réponses de nature à neutraliser la manœuvre ainsi poursuivie. Cet objectif semble avoir été à l'origine des solutions adoptées par le juge dans le contrôle de la légalité des décrets et plus particulièrement dans l'appréciation de la temporalité de la réforme.

En effet, un principe jurisprudentiel constant impose normalement que la réforme d'une circonscription se fasse sur la base « *des données démographiques résultant d'un recensement récent* »<sup>129</sup>. Pour Laurent TOUVET, c'est même « *le nombre d'habitants tels qu'il résulte du dernier recensement, qui doit être pris en compte* », car il convient de « *se fonder sur la dernière authentification légale du nombre d'habitants de chacune des circonscriptions concernées, même si ce décompte n'a pas été effectué à la même date ni selon la même méthode dans toutes les communes* ». Or, la réforme entreprise ne se fonde pas sur le dernier chiffre officiel de la population résultant d'un décret du 27 décembre 2013. Le choix a été fait par le gouvernement<sup>130</sup> de recourir aux chiffres de l'année 2012 en raison de l'indisponibilité des nouvelles données jusqu'au niveau infracommunal.

C'est donc dans une perspective pragmatique que le Conseil d'État modère sa jurisprudence antérieure, en retenant qu'« *eu égard, d'une part, aux délais inhérents à l'élaboration de l'ensemble des projets de décrets de délimitation des circonscriptions cantonales, à la consultation des conseils généraux et à la saisine pour avis du Conseil d'État, d'autre part, à la circonstance que la déclinaison à l'échelon infracommunal des chiffres de population applicables à compter du 1er janvier 2014, nécessaire à la délimitation de certains cantons, n'était pas disponible à la date à laquelle devait être entreprise la délimitation des nouvelles circonscriptions cantonales, les dispositions attaquées du décret du 6 février 2014 ont pu légalement prévoir que le chiffre de population municipale auquel il convenait de se référer était le chiffre authentifié par le décret n° 2012-1479 du 27 décembre 2012* »<sup>131</sup>. Il faut noter au passage que les décrets constatant le chiffre de la population officielle, bien qu'ils aient des conséquences en matière de délimitations des circonscriptions et qu'ils puissent être revivifiés par un renvoi normatif, sont considérés comme des décisions d'espèce de sorte qu'ils ne peuvent être attaqués par la voie de l'exception<sup>132</sup>.

De manière plus significative, dans l'approche du temps de la réforme, la juridiction prend position sur l'éventualité d'une annulation et sur ses conséquences pour les scrutins prévus en mars 2015 au regard des dispositions de l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990<sup>133</sup>. En effet, selon une jurisprudence établie, non seule-

---

<sup>129</sup> Arrêt préc. *Le Déaut*.

<sup>130</sup> Article 8 du décret n° 2014-112 du 6 février 2014.

<sup>131</sup> CE 4 juillet 2014, *Groupe « Eure Avenir »*, req. n° 380813.

<sup>132</sup> Voir en ce sens, X. DOMINO, conclusions préc. sur l'arrêt *Département des Hauts-de-Seine*.

<sup>133</sup> Par ailleurs, par exception au délai d'un an prévu par la loi du 11 décembre 1990, le Conseil d'État admet également la validité des décrets rectificatifs intervenus après mars 2014 (voir l'arrêt préc. *Département des Hauts-de-Seine*).

ment la « tenue du scrutin sur le fondement d'un redécoupage non définitif, car contesté au contentieux, [fait] peser une sérieuse hypothèque sur le résultat des élections »<sup>134</sup>, mais surtout en cas d'annulation antérieure au scrutin « les élections dev[ai]ent avoir lieu sur la base de l'ancienne carte cantonale » dès lors que « le gouvernement ne peut en effet légalement reprendre un décret de remodelage avant les prochaines échéances électorales, compte tenu des termes de la loi du 11 décembre 1990 »<sup>135</sup>.

Dans les arrêts rendus en 2014, les conditions de sa saisine semblent avoir poussé le Conseil d'État à retenir une interprétation tout à fait différente des dispositions applicables<sup>136</sup>, au terme de laquelle « il incomberait au Premier ministre, en l'état du droit applicable et sans qu'y fassent obstacle, dans ces circonstances particulières, les dispositions de l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990, de prendre un nouveau décret respectant l'autorité de la chose jugée pour combler le vide résultant d'une annulation rétroactive, afin de permettre, avec le cas échéant toute autre mesure utile, la tenue de l'élection des conseillers départementaux de ce département dans le respect de l'exigence de sincérité du suffrage »<sup>137</sup>.

En modifiant sa position, le juge administratif écarta ainsi le moyen d'inconstitutionnalité tiré par les requérants d'une violation de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du principe constitutionnel de sincérité du scrutin. Par là il répondait également, au moins formellement, à ceux qui craignaient de le voir « muselé, incapable d'annuler en raison du mur que le législateur a dressé »<sup>138</sup>.

En conclusion, la volonté d'éviter les manipulations électoralistes a conduit les Etats constitutionnels, dont la France, à favoriser le contrôle sur les opérations de découpage des circonscriptions. Dans cette perspective, deux systèmes différents ont pu être envisagés avec l'instauration d'un contrôle consécutif ou d'un contrôle préventif<sup>139</sup>. Le fait d'avoir privilégié en France la première méthode, avec l'examen juridictionnel de la constitutionnalité des lois ou de la légalité des décrets en cause, n'interdit pas de réfléchir, devant les imperfections persistantes de ce système, à une évolution des méthodes qui serait de nature à assurer le bon déroulement des opérations d'importance nationale.

---

<sup>134</sup> Voir l'arrêt préc. *Elections cantonales de Chauffailles*.

<sup>135</sup> S. BOISSARD, conclusions préc. sur *Mme Boulanger*, p. 457.

<sup>136</sup> Voir X. DOMINO, « Redécoupage cantonal : *quid* en cas d'annulation ? », conclusions préc. sur *Y. d'Amécourt* : le rapporteur public identifie deux autres solutions envisageables pour le Conseil d'Etat avec l'annulation dont les effets seraient reportées dans le temps, et le report des dates de l'élection des conseillers départementaux par une intervention législative.

<sup>137</sup> Voir notamment : CE 6 octobre 2014, *M. B.*, req. n° 30636. Il a par ailleurs été précisé que le Premier ministre pourrait être amené « à prendre toute autre mesure utile portant notamment sur la date du scrutin » afin que soit assurée « la tenue de l'élection des conseillers départementaux [...] dans le respect de l'exigence de sincérité du suffrage » (CE 4 juillet 2014, *Groupe « Avenir Ardèche »*, req. n° 380554, cons. 6).

<sup>138</sup> X. DOMINO, « Redécoupage cantonal : *quid* en cas d'annulation ? », conclusions préc. sur *Y. d'Amécourt*.

<sup>139</sup> D. TURPIN, « La répartition des sièges de députés et le redécoupage des circonscriptions : nouvelle carte électorale et rappel des principes constitutionnels », *JCP A*, 2010, n° 23, p. 34.

On peut penser que la délimitation des circonscriptions devrait systématiquement s'opérer sur la base d'une habilitation spéciale, et non pas seulement sur le fondement d'une disposition générale comme le permet l'article L. 3113-2 CGCT. Le recours à la technique des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, sollicitée dans le cadre de la réforme des circonscriptions législatives<sup>140</sup>, paraît en ce sens offrir une meilleure solution. Elle permet tout d'abord l'intervention d'un contrôle en amont et en aval de la réforme. Certes, la loi du 17 mai 2013 fit l'objet d'un contrôle de constitutionnalité avant sa mise en œuvre par le gouvernement. Cependant les opérations de redécoupage ont suscité un flot de recours contentieux qui n'est satisfaisant à aucun égard. En utilisant la procédure de l'article 38, une fois l'ordonnance ratifiée<sup>141</sup>, il deviendrait possible d'éviter une contestation directe massive des opérations effectuées, tout en assurant la dimension constitutionnelle de l'opération : la représentation nationale serait en effet amenée à prendre position sur les résultats atteints dans la mise en œuvre de l'habilitation, ce qui doublerait l'éventuel contrôle juridictionnel de la loi de ratification, opéré par le Conseil constitutionnel<sup>142</sup>, d'un examen politique par les députés et sénateurs. Le recours à la technique de l'ordonnance permettrait ainsi, non seulement une légitimation *a priori* de la compétence du gouvernement, mais également une confirmation *a posteriori* par la représentation nationale des choix opérés par le Premier ministre après avis du Conseil d'État et des conseils départementaux.

Si l'on pouvait considérer dans le cadre d'opérations ponctuelles que l'« *une des premières caractéristiques du redécoupage électoral est une disparition quasi-totale du rôle du Parlement* » en contrepartie de laquelle « *s'affirmerait celui [...] du juge* »<sup>143</sup>, il apparaît dans l'hypothèse d'un redécoupage d'ensemble que l'affaiblissement du contrôle juridictionnel devant les enjeux constitutionnels pourrait justifier une réappropriation par le législateur des moyens de contrôle. Contrôle qui s'exercerait dès l'habilitation préalable spécifiquement conférée au gouvernement et qui se poursuivrait lors de la ratification d'une réforme effectuée par voie d'ordonnance<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Voir, l'article 5 de la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, et l'article 2 de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

<sup>141</sup> CE 8 décembre 2000, *M. Y.*, n° 162995 et 17 mai 2002, *M. René Hoffer*, n° 232359. Et sur la compétence du juge constitutionnel à l'égard des ordonnances ratifiées : CC, 2 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC.

<sup>142</sup> Lors de la réforme des circonscriptions législatives de 2009, le Conseil constitutionnel fut ainsi amené à statuer sur la loi d'habilitation, puis sur la loi de ratification de l'ordonnance du 29 juillet 2009 dans les décisions suivantes : CC, 8 janvier 2009, n° 2008-573 DC ; et CC, 18 février 2010, n° 2010-602 (voir sur ces décisions, D. TURPIN, « La répartition des sièges de députés et le redécoupage des circonscriptions : nouvelle carte électorale et rappel des principes constitutionnels », *op. cit.*, p. 34-40).

<sup>143</sup> C. BENELBAZ, *op. cit.*, p. 1164.

<sup>144</sup> Il faut noter à cet égard que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'occasion de consacrer l'importance de la supervision parlementaire sur les opérations de redécoupage des circonscriptions législatives, puisque l'article 25, al. 3 de la Constitution

---

prévoit désormais qu'une commission indépendante « *se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* » (voir, CC, 8 janvier 2009, n° 2008-573, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés* ; R. GHEVONTIAN et S. LAMOUREUX, « Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution », *op. cit.*, p. 577).