

N° 388807

Fédération démocratique alsacienne

N° 390456

Mouvement Franche-Comté et autres

N° 393026

M. I... et autres

N° 393488

M. E... et M. F...

N° 393622

Mouvement alsacien « Unser Land »

N° 393659

Parti lorrain

N° 393724

Parti des Mosellans

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 19 octobre 2015

Lecture du 27 octobre 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMASs, rapporteur public

Vous êtes saisi de plusieurs recours pour excès de pouvoir ayant pour objet de contester, indirectement, les dispositions de la loi (n° 2015-29) du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Pour mémoire, cette loi réduit à douze le nombre de régions en France continentale par regroupement de certaines d'entre elles. Deux de ces regroupements chagrinent particulièrement les requérants, parmi lesquels on trouve plusieurs associations d'orientation autonomiste : d'une part, celui des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ; d'autre part, celui des régions Bourgogne et Franche-Comté.

La loi du 16 janvier 2015 a été déférée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation et celui-ci n'a déclaré contraire à la Constitution qu'une disposition sans lien avec la nouvelle délimitation des régions (décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015). La voie d'une contestation par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité apparaissant peu prometteuse, les requérants ont entrepris de soulever l'incompatibilité de la loi avec les stipulations d'un traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale,

une convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, signée par la France le 15 octobre 1985, ratifiée par celle-ci le 17 janvier 2007 et publiée par décret du 3 mai 2007¹.

C'est à cette fin qu'ils vous saisissent de différents recours pour excès de pouvoir.

Par la requête n° 388807, la Fédération démocratique alsacienne demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'acte de promulgation de la loi.

Par la requête n° 390456, le Mouvement Franche-Comté, la Fédération démocratique alsacienne et le Collectif citoyen des Alsaciens réunis, accompagnés du Parti Lorrain et de deux particuliers se présentant tous trois en tant qu'intervenants, demandent à titre principal l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande de saisir le Conseil constitutionnel afin de faire constater le caractère réglementaire des dispositions de la loi délimitant les régions.

Par les cinq autres requêtes appelées, le Mouvement alsacien « Unser Land », le Parti lorrain, le Parti des Mosellans et plusieurs particuliers, électeurs de régions nouvellement délimitées, demandent à titre principal l'annulation du décret du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder, notamment, à l'élection des conseillers régionaux². Le Mouvement alsacien « Unser Land », le Parti lorrain et le Parti des Mosellans demandent également l'annulation du décret du 31 juillet 2015 qui a procédé à l'alignement des limites des circonscriptions administratives régionales sur celles des nouvelles régions³.

Ces recours, bien que s'inscrivant dans un cadre commun et poursuivant un même objectif, posent des questions sensiblement différentes. Nous les examinerons successivement.

1. Le recours pour excès de pouvoir par lequel la Fédération démocratique alsacienne prétend contester l'acte du Président de la République promulguant la loi du 16 janvier 2015 (n° 388807) pose une question intéressante – que vous devinez.

Vous avez jugé il y a plus de 80 ans que « les décrets de promulgation des lois (...) sont des actes relatifs aux rapports du pouvoir exécutif avec le Parlement ; que comme tels, ils ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat » (CE section, 3 novembre 1933, Sieur Desreumeaux, n° 25040, au Recueil p. 993). Cette jurisprudence qui range l'acte de promulgation de la loi au nombre de ceux que la doctrine désigne comme les « actes de gouvernement », que vous vous refusez à contrôler, n'a semble-t-il jamais été confirmée, ni jamais démentie depuis lors. Mais vous ne l'avez jamais perdue de vue, comme en témoignent les conclusions de vos commissaires du gouvernement puis rapporteurs publics.

¹ Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.

² Décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique.

³ Décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015 modifiant le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

L'auteur du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte de promulgation de la loi du 16 janvier 2015 n'ignore nullement votre jurisprudence. Mais il vous demande de la renverser. L'argumentation présentée à l'appui de la position qu'il défend peut être résumée comme suit : depuis 80 ans, le contexte juridique a changé et la loi a perdu sa sacralité ; de sorte que le recours à la notion d'acte de gouvernement pour qualifier l'acte de promulgation de la loi manquerait de justification rationnelle ; enfin un contrôle du juge sur cet acte serait plus satisfaisant au regard des exigences de l'Etat de droit.

Vous le savez, votre jurisprudence relative à la notion d'acte de gouvernement range dans cette catégorie deux types d'acte : les actes qui se rattachent directement aux relations de la France avec les puissances étrangères ou les organismes internationaux ; les actes concernant les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, en particulier les rapports de l'exécutif avec le Parlement. Pour ne citer que quelques exemples, vous refusez ainsi de connaître des recours dirigés contre le refus de présenter au Parlement un projet de loi (CE section, 18 juillet 1930, Sieur Rouché, n° 78093, au Recueil p. 771), même lorsqu'il s'agit de transposer un acte de droit dérivé de l'Union européenne (CE 26 novembre 2012, M. K... et autres, n° 350492, aux tables du Recueil)⁴ ; vous refusez également d'examiner les recours contre la décision de déposer un projet de loi (CE 9 mai 1951, Mutuelle nationale des étudiants de France, n° 13699, au Recueil p. 253), ou encore contre la décision du Président de la République de s'abstenir d'user de la faculté de déférer une loi au Conseil constitutionnel avant sa promulgation (CE ord. réf., 7 novembre 2001, M. T..., n° 239761, aux tables du Recueil).

Pour tenter de faire échapper l'acte de promulgation de la loi à ce courant jurisprudentiel, la requérante souligne que la loi a perdu son incontestabilité et que son contrôle est désormais pleinement ancré dans l'office du juge administratif – que ce soit au travers de l'examen, par voie d'exception, de sa conformité aux engagements internationaux de la France ou au travers de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Elle fait valoir que c'est précisément la préoccupation de contrôler le respect par la loi des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, et spécialement des exigences découlant du droit de l'Union européenne, qui vous a conduit à plusieurs reprises à exclure certains actes de la catégorie des actes de gouvernement. Elle cite à titre d'exemple votre décision admettant la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre le refus du Premier ministre de saisir le Conseil constitutionnel en application de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution pour qu'il constate le caractère réglementaire de dispositions de forme législative (CE section, 3 décembre 1999, Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire, n° 164789 165122, au Recueil). Elle suggère également un parallèle entre le recours qu'elle appelle de ses vœux sur l'acte de promulgation et celui que vous admettez à l'encontre du décret de promulgation d'un traité ou accord international.

Nous avouons n'être qu'à moitié convaincu par cette argumentation. Si la catégorie des actes de gouvernement est certes, à l'échelle de la brève histoire de la jurisprudence administrative, en déclin, cela ne nous paraît pas frappant en ce qui concerne la branche de cette jurisprudence relative aux rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement, en tout cas s'agissant des actes qui se rattachent à la procédure législative. En outre, nous ne croyons pas que la « perte de sacralité » de la loi ait joué un si grand rôle dans l'adoption de vos décisions

⁴ Notons que les motifs d'une décision récente du Tribunal des conflits pourraient être interprétés comme une invitation à réexaminer cette solution (TC 6 juillet 2015, M. Krikorian, n° 03995, inédite au Recueil).

ayant contribué à cantonner cette catégorie. Comme le soulignaient les commentateurs de votre jurisprudence à l'AJDA⁵, le refus opposé par le Premier ministre de saisir le Conseil constitutionnel afin d'obtenir la « délégalisation » d'une disposition législative n'a pas trait à la procédure législative : il s'agit du refus de prendre le premier acte d'une procédure conduisant à l'exercice du pouvoir réglementaire. L'acte de promulgation d'une loi, au contraire, participe de la procédure législative elle-même : le Conseil constitutionnel juge que, par la promulgation, le Président de la République « atteste que la loi a été régulièrement délibérée et votée » (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, cons. 15) ; vous même avez jugé qu'il s'agit de « l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi » (CE assemblée, 8 février 1974, Commune de Montory et autres, n° 84888 84889, au Recueil p. 93) ; ou, pour reprendre les mots du président Rougevin-Baville concluant sur cette dernière décision, « la promulgation est le dernier acte de la procédure législative ». Quant à l'analogie que tente la requérante avec le recours pour excès de pouvoir ouvert contre les décrets de publication d'un traité ou accord international, elle rencontre rapidement ses limites : en l'état de votre jurisprudence, le juge de l'excès de pouvoir ne contrôle en effet que les vices propres de ces décrets ainsi que le point de savoir si le traité ou l'accord aurait dû faire l'objet, le cas échéant, d'une autorisation de ratification par la loi (CE assemblée, 9 juillet 2010, Fédération nationale de la libre pensée, n° 327663, au Recueil) – il ne contrôle ni la constitutionnalité du traité, ni non plus sa compatibilité avec les autres engagements internationaux de la France

L'argumentation de la requérante, toutefois, ne s'arrête pas là. Tout en reconnaissant que l'acte de promulgation se détache difficilement de la procédure législative, elle vous invite à admettre le recours pour excès de pouvoir à son encontre, quitte à n'exercer sur lui qu'un contrôle restreint, réduit à ce que l'acte en cause n'a pas de proprement politique. Cette invitation peut apparaître séduisante au premier abord. Toutefois, il nous semble qu'elle méconnaît la difficulté qu'il y aurait à séparer ce qui, dans l'acte de promulgation, relèverait de l'exercice par le Président de la République de ses attributions « proprement politiques » et ce qui pourrait, à l'inverse, être légitimement contrôlé par le juge. Rappelons, à cet égard, ce que la Constitution dit de l'acte de promulgation. Selon son article 10, « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. / Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ». Il n'est guère douteux, à la lecture de ces dispositions, qui non seulement emploient l'indicatif mais enferment l'action du Président de la République dans un délai, que celui-ci est tenu de promulguer la loi régulièrement adoptée par le Parlement. Il peut seulement différer cette promulgation lorsqu'il décide de demander une nouvelle délibération au Parlement – à quoi s'ajoute l'hypothèse, prévue à l'article 61 de la Constitution, d'une saisine du Conseil constitutionnel. Vous admettez que ces prérogatives sont éminemment politiques.

Reste le plaidoyer de la requérante en faveur de l'ouverture d'un contrôle *a priori* de la conformité de la loi aux engagements internationaux de la France. Selon elle, il y aurait tout intérêt à ce que vous vous saisissiez de l'acte de promulgation, à défaut d'autre chose, pour effectuer aussi en amont que possible le contrôle qu'appelle l'article 55 de la Constitution. Il est bien certain que, dans notre tradition juridique, un tel contrôle *a priori* de la loi apparaîtrait

⁵ Mattias Guyomar et Pierre Collin, « Actes de gouvernement et actes législatifs », AJDA 2000 p. 120.

plus satisfaisant que l'actuel contrôle *a posteriori*, par voie d'exception, que pratiquent le juge administratif comme le juge judiciaire. Mais nous sommes persuadé que l'ouverture du recours pour excès de pouvoir contre l'acte de promulgation de la loi n'est pas la bonne voie pour y parvenir.

Le juge ne peut prétendre contrôler l'action d'une autorité administrative que dans la limite de ce qu'elle peut légalement faire – ici, dans la limite de ce que à quoi le Président de la République est constitutionnellement habilité en vertu de l'article 10 de la Constitution. Il s'ensuit qu'un éventuel contrôle de l'acte de promulgation ne pourrait passer que par l'examen du bien-fondé de la décision du Président de la République de refuser de demander au Parlement une nouvelle délibération ou de refuser de saisir le Conseil constitutionnel. Le constat de la contrariété de la loi promulguée aux engagements internationaux de la France ne pourrait conduire, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à juger mal fondé le refus de le saisir – puisque vous savez qu'en vertu de sa jurisprudence *IVG*⁶, vieille de 40 ans, et qu'il a d'ailleurs réaffirmée à l'occasion de la décision rendue avant la promulgation de la loi du 16 janvier 2015⁷, le Conseil constitutionnel se refuse à contrôler la conformité des lois qui lui sont déférées aux stipulations d'un traité ou d'un accord international. Le juge de l'excès de pouvoir, devant le constat d'une telle contrariété, ne pourrait donc guère qu'annuler l'acte de promulgation au motif que le Président de la République ne pouvait refuser de demander au Parlement une nouvelle délibération. Mais cette nouvelle délibération ne garantirait en rien que le Parlement, même éclairé par les motifs de la décision du juge, accepte de revenir sur la teneur de la loi adoptée.

Bref, l'équilibre des pouvoirs que dessine la Constitution nous paraît rendre extrêmement malaisé, si ce n'est exclure, que vous procédiez, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte de promulgation d'une loi, au contrôle de la conformité de cette loi aux engagements internationaux de la France. A notre avis, la bonne manière de procéder *a priori* à ce contrôle, en l'état des textes, consisterait à ce que le Conseil constitutionnel accepte de le mettre en œuvre dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution. Mais il ne vous appartient pas d'en décider.

Terminons en indiquant qu'il faut relativiser les inconvénients du maintien de votre jurisprudence. La requérante y voit une lacune du contrôle juridictionnel. Si lacune il y a, il ne s'agit certainement pas d'un « trou noir » du contrôle juridictionnel, tout au plus d'un trou de souris. Car comme elle le souligne elle-même, votre jurisprudence s'est employée, partout où vous pouvez vous saisir de la légalité d'un acte administratif, à donner toute sa portée aux dispositions de l'article 55 de la Constitution – nous pensons tout particulièrement, à cet égard, à votre jurisprudence admettant la légalité de la décision par laquelle le pouvoir réglementaire refuse de prendre les dispositions d'application d'une loi contraire aux engagements internationaux de la France⁸ ou encore à votre jurisprudence *Duvignères*⁹ en vertu de laquelle le juge de l'excès de pouvoir peut annuler une circulaire qui réitérerait le contenu d'une telle loi. En l'état du droit, la conformité de la loi aux engagements internationaux de la France peut être examinée à l'occasion de tout recours contre un acte administratif d'application de cette loi – qu'il s'agisse d'un acte réglementaire, d'une

⁶ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, cons. 2 à 7.

⁷ Décision n° 2014-709 DC précitée, cons. 4.

⁸ CE 24 février 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et autres, n° 195354, au Recueil ; CE 16 juillet 2008, M. M..., n° 300458, au Recueil.

⁹ CE section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618, au Recueil.

instruction administrative ou d'une décision individuelle. Pour échapper à ce contrôle, il faudrait que la loi n'appelle aucun acte administratif pour son exécution, pas même individuel. Ce cas de figure nous paraît suffisamment rare pour être qualifié d'anecdotique. Encore la méconnaissance par la France de ses obligations internationales ne resterait-elle pas dénuée de sanction dans un tel cas de figure si elle occasionne un préjudice, puisque la responsabilité de l'Etat du fait des lois pourrait alors être engagée¹⁰.

En résumé, le maintien de votre jurisprudence de 1933 est de nature à conforter la cohérence de la catégorie des actes de gouvernement, dans laquelle il nous semble justifié de faire entrer tous les actes non détachables de la procédure concourant à la formation de la loi ; les avantages de l'ouverture du recours pour excès de pouvoir contre l'acte de promulgation de la loi nous paraissent, sinon inexistants, du moins très incertains ; enfin nous croyons que l'Etat de droit peut s'accommoder de l'absence de voie de recours à l'encontre de cet acte. Pour ces raisons, nous vous invitons à juger que la contestation de l'acte de promulgation de la loi échappe à la compétence de la juridiction administrative. En conséquence, vous rejetterez le recours pour excès de pouvoir présenté par la Fédération démocratique alsacienne.

¹⁰ CE 23 juillet 2014, Société d'éditions et de protection route, n° 354365, au Recueil.

2. Nous en venons au recours pour excès de pouvoir par lequel le Mouvement Franche-Comté et d'autres requérants attaquent le refus du Premier ministre de mettre en œuvre la procédure de délégalisation des dispositions de la loi du 16 janvier 2015 redéfinissant les limites des régions (n° 390456).

L'intérêt pour agir des requérants ne nous paraît pas contestable, contrairement à ce que soutient en défense le ministre de l'intérieur. En revanche, vous devrez rejeter comme irrecevables les interventions du Parti Lorrain, de M. D... et de M. A..., qui n'ont pas été présentées par mémoire distinct (CE 12 décembre 2003, M. A... et autre, n° 235234 237932, aux tables du Recueil).

Le cadre d'examen du recours dont vous êtes saisi a été posé par votre section du contentieux à l'occasion de la décision *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire*, précitée. Vous jugez qu'il appartient au Premier ministre de tirer les conséquences d'une éventuelle méconnaissance, par des dispositions de forme législative, des engagements internationaux de la France. Toutefois, vous admettez qu'il dispose à cette fin d'un large pouvoir d'appréciation, notamment quant au choix de la date et de la procédure appropriées pour parvenir à cette fin – il peut en effet, à la délégalisation des dispositions en question, préférer leur modification par la loi, que ce soit par le dépôt d'un projet de loi ou par celui d'un amendement sur un texte de loi en cours de discussion. Par suite, ce n'est qu'en cas d'erreur manifeste que vous censurez le refus du Premier ministre de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution.

Dans la présente affaire, il nous semble que vous n'aurez pas même à vous interroger sur la conformité de la loi du 16 janvier 2015 aux engagements internationaux de la France. Vous pourrez vous arrêter au constat que les dispositions de la loi dont les requérants soutiennent qu'elles devraient être délégalisées relèvent bel et bien du domaine de la loi.

Précisons, à cet égard, que contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le texte qui est devenu la loi du 16 janvier 2015 n'a nullement réglé la question. Certes, le Conseil constitutionnel a dit n'y avoir lieu à soulever d'office aucun motif d'inconstitutionnalité à l'encontre des dispositions critiquées par les requérants. Mais on ne peut en déduire qu'il aurait implicitement admis qu'elles étaient intervenues dans le champ réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution – puisque le Conseil constitutionnel admet depuis longtemps que le législateur peut, sans méconnaître la Constitution, empiéter sur le domaine du règlement¹¹.

Il faut donc vous pencher sur l'argumentation éminemment opportuniste des requérants, selon laquelle les dispositions de la loi du 16 janvier 2015 relatives à la délimitation des régions revêtent un caractère réglementaire – éminemment opportuniste, car nous n'avons guère de doute que si la réforme avait été décidée par décret, les requérants auraient soutenu qu'elle ne pouvait l'être que par la loi... Cette argumentation est sommaire. Elle consiste en substance à soutenir que la délimitation des collectivités territoriales « est toujours intervenue par décret ». Et la requête de citer diverses dispositions législatives donnant compétence au Gouvernement pour procéder, par voie de décret et dans les

¹¹ Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, dite « Blocage des prix et des revenus », cons. 11.

conditions de fond et de procédure qu'elles précisent, à la modification des limites des communes¹², des départements¹³ ou des régions¹⁴.

Nous n'éprouvons aucune hésitation à vous proposer d'écarter cette argumentation, pour deux raisons qui chacune se suffit à elle-même.

La première est qu'à notre avis, les dispositions litigieuses de la loi modifient les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales. Les régions sont mentionnées depuis 2003, à l'article 72 de la Constitution, parmi les collectivités territoriales de la République. Or vous savez qu'en vertu des articles 34 et 72 de la Constitution, la détermination des conditions dans lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement ressortit à la compétence du législateur – chef de compétence que votre jurisprudence et celle du Conseil constitutionnel tendent à interpréter largement. Certes, cela n'exclut pas toute intervention du pouvoir réglementaire en la matière : le Conseil constitutionnel juge que la fixation des modalités de mise en œuvre des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales a le caractère réglementaire en application de l'article 37 de la Constitution¹⁵. Mais en l'occurrence nous pensons, eu égard aux conséquences de la réforme pour les régions concernées, qu'elle ne pouvait être décidée que par le législateur. Rappelons que la loi conduit à faire disparaître certaines régions actuelles et à en créer de nouvelles dans un périmètre territorial élargi, en transférant les droits et obligations des régions regroupées aux nouvelles entités régionales issues de ces regroupements. Ces obligations ainsi imposées aux régions, tant les anciennes qui disparaissent que les nouvelles qui sont créées, suffisent à considérer que la loi met en cause la libre administration des collectivités territoriales¹⁶.

La seconde raison qui voue à l'échec l'argumentation des requérants tient à l'état du droit dans lequel est intervenue la loi du 16 janvier 2015. Dans cet état du droit, les limites des régions résultaient de dispositions de forme législative : celles de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui inscrivaient les régions dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux. Certes, nous l'avons dit, il existait des dispositions législatives prévoyant la possibilité de modifier les limites des régions par décret : voyez le dernier alinéa de l'article L. 4122-1 du CGCT, ainsi que les articles L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du même code. Mais il s'agissait de procédures spéciales ouvertes dans des cas particuliers et toutes subordonnées soit à l'initiative, soit à l'accord des régions concernées. La procédure générale de modification des limites des régions, définie par l'article L. 4122-1 du CGCT, requérait quant à elle l'intervention du

¹² Article L. 2112-5 du code général des collectivités territoriales.

¹³ Article L. 3112-1 et L. 3114-1 du CGCT.

¹⁴ Articles L. 4211-1, dernier alinéa, L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du CGCT.

¹⁵ Décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, cons. 4.

¹⁶ Nous relevons, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une décision par laquelle il juge que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales » (décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, cons. 4) ; mais cette rédaction paraît seulement signifier que la loi n'avait pas méconnu l'article 72 de la Constitution. Par la suite, le Conseil constitutionnel a admis que les fusions ou modifications d'établissements publics de coopération intercommunale imposées à leurs communes membres « affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics » (décisions n° 2013-315 QPC et n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013). Il a également jugé, très expressément, que l'adhésion obligatoire de trois collectivités à un syndicat mixte « affecte leur libre administration » pour en déduire « qu'elle ne pouvait donc résulter que de la loi » (décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, cons. 12).

législateur. Si vraiment les dispositions de l'article L. 4111-1 définissant les limites des régions, bien que de forme législative, avaient en réalité revêtu un caractère réglementaire, ce dont nous doutons fort, le Gouvernement aurait certes pu faire le choix de procéder à leur déclassement avant de faire passer sa réforme par décret. Mais rien ne le lui imposait et il pouvait tout aussi bien choisir de modifier directement les dispositions de l'article L. 4111-1 du CGCT. C'est le choix qu'il a fait et, compte tenu de la forme de ces dispositions, il ne pouvait alors procéder que par la loi.

Vous rejetterez, en conséquence, le recours pour excès de pouvoir présenté par le Mouvement Franche-Comté et autres requérants.

3. Il reste à examiner les recours pour excès de pouvoir par lesquels divers requérants vous demandent d'annuler le décret du 30 juillet 2015 portant convocation des électeurs afin de procéder à l'élection des membres des conseils régionaux dans le cadre des régions nouvellement délimitées par le législateur. Certains vous demandent aussi d'annuler le décret du 31 juillet 2015 modifiant en conséquence les limites des circonscriptions administratives régionales. Vous pourrez joindre l'ensemble de ces requêtes pour statuer par une seule décision.

L'essentiel des moyens soulevés dans ces requêtes mettent en cause, par voie d'exception, la conformité de la loi du 16 janvier 2015 avec certaines des stipulations de la Charte européenne de l'autonomie locale. L'opérance de l'exception ainsi soulevée ne nous paraît pas douteuse, au moins en tant qu'elle est soulevée à l'appui des recours dirigés contre le décret du 30 juillet 2015, dès lors qu'il s'agit bien d'une mesure d'application de la loi du 16 janvier 2015 – et plus précisément de ses articles 1^{er}, 7 et 10.

Les moyens ainsi soulevés posent principalement la question de savoir si les stipulations des articles 4 § 3 et 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale s'appliquent directement en droit interne, c'est-à-dire si elles sont d'effet direct. Contrairement à ce que suggèrent certains des requérants, vous n'avez pas reconnu d'effet direct aux stipulations en question – si vous avez déjà répondu au fond à un moyen tiré de leur méconnaissance, c'est en réservant son opérance par un « en tout état de cause »¹⁷.

Rappelons le dernier état de votre jurisprudence. Vous jugez que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne peuvent utilement être invoquées devant le juge dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ; le cas particulier du droit de l'Union européenne mis à part, vous reconnaissez qu'une stipulation d'un traité est revêtue de l'effet direct lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers (CE assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'information et de soutien des immigrés et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, n° 322326, au Recueil). Vous noterez que le considérant de principe issu de cette décision ne fait plus référence à une exigence de précision, ce qui nous semble autoriser à reconnaître un effet direct à des stipulations qui se borneraient à énoncer un principe en des termes généraux – à la

¹⁷ CE 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxances et autres, n° 330256 et autres, aux tables du Recueil sur un autre point.

condition, toutefois, qu'il se suffise à lui-même pour produire des effets à l'égard des particuliers.

Enfin indiquons, avant d'en venir à l'examen des stipulations invoquées, que l'économie générale de la Charte européenne de l'autonomie locale n'implique en elle-même ni n'exclut la reconnaissance qu'un effet direct s'attache à ses stipulations.

3.1. Nous n'avons pas d'hésitation à vous proposer d'écarter la méconnaissance de l'article 4 § 3 de la Charte.

Selon les stipulations en question : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie » – vous aurez reconnu l'énonciation de ce qu'il est convenu d'appeler le « principe de subsidiarité » ou en tout cas d'une forme de ce principe. Il est difficile de considérer que ces stipulations à l'allure essentiellement programmatique sont suffisantes, à elles seules, pour produire des effets dans le chef des particuliers. A notre sens, l'emploi des termes « de préférence » dans la première phrase manifeste que toute latitude est laissée aux Etats parties pour s'écarter du principe général qu'elle énonce. Nous croyons donc que ce principe, pour produire des effets à l'égard des particuliers, requiert l'intervention d'actes complémentaires de la part des Etats, ce qui interdit de lui reconnaître un effet direct¹⁸.

Si vous doutiez de l'absence d'effet direct de ces stipulations, nous croyons que vous pourriez en tout état de cause écarter leur invocation comme inopérante *ratione materiae* à l'encontre de la loi du 16 janvier 2015. Le principe qu'elles énoncent implique en effet de confier l'exercice des responsabilités publiques aux autorités les plus proches des citoyens – dans notre ordre juridique, il s'agit en principe des communes. Or les dispositions critiquées de la loi du 16 janvier 2015 n'ont ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les compétences attribuées à cet échelon de collectivités territoriales – ni d'ailleurs de revoir la répartition des compétences entre collectivités territoriales ou entre l'Etat et celles-ci. Et la seule circonstance qu'elles aboutissent à créer des régions plus grandes que les précédentes ne nous paraît pas de nature à les attirer dans le champ d'application de l'article 4 § 3 de la Charte.

3.2. La réponse que vous devez faire au moyen tiré de la méconnaissance de l'article 5 de la Charte est un peu moins assurée.

Selon ces stipulations : « Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Le principe de consultation préalable posé par ces stipulations est énoncé de manière limpide et inconditionnelle mais nous doutons cependant qu'elles soient revêtues de l'effet direct. En effet, si le terme « collectivités locales » paraît désigner clairement les personnes morales de droit public au bénéfice desquelles est instituée cette obligation procédurale¹⁹, le membre de phrase précisant que la consultation peut avoir lieu par référendum fait naître une ambiguïté. Car si cette obligation de consultation peut être satisfaite par voie de référendum, c'est que son bénéficiaire n'est pas forcément la personne

¹⁸ Ajoutons que le principe de subsidiarité figure aussi dans la Constitution, au 2^e alinéa de son article 72, même s'il n'est pas dénommé comme tel, ni formulé identiquement : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le Conseil constitutionnel, qui avait déjà eu l'occasion de relever la généralité des termes employés par ces dispositions constitutionnelles (décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, cons. 12), a refusé d'y voir un droit ou une liberté garanti par la Constitution, susceptible d'être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, cons. 7). *Mutatis mutandis*, les stipulations de l'article 4 § 3 de la charte ne nous paraissent pas plus invocables devant vous.

¹⁹ Nous relevons que la Charte ne contient pas de définition des « collectivités locales ».

juridique en laquelle s'incarne la collectivité locale mais sa population, consultée par le biais du suffrage. Pour le dire autrement, si le principe de la consultation posé par l'article 5 nous paraît parfaitement clair, le bénéficiaire de cette consultation, en revanche, reste indéterminé. Faute de savoir qui est titulaire du droit d'être consulté, il nous paraît difficile de considérer que l'article 5 de la Charte produit des effets à l'égard des particuliers.

Au demeurant, là aussi, nous pensons qu'une autre réponse pourrait être opposée aux requérants. La particularité de l'exception d'inconventionnalité tirée de la méconnaissance de l'article 5 de la Charte tient en effet à ce qu'elle revient à critiquer, non la substance de la loi, mais sa procédure d'adoption. Vous avez approché la question de l'opérance d'une telle exception d'« inconventionnalité externe » de la loi à deux reprises, en la réservant à chaque fois par une réponse au fond « en tout état de cause » : voyez CE 2 décembre 2011, CFTC, n° 333472, au Recueil sur un autre point ; CE 13 février 2013, Fédération des employés et cadres CGT-FO, n° 335640, 337195 et 337196, aux tables du Recueil sur un autre point. Claire Landais, dans ses conclusions sur la première de ces décisions, était d'avis que l'article 55 de la Constitution habilitait le juge ordinaire à contrôler la validité de la loi au regard des engagements internationaux de la France aussi bien en ce qui concerne son contenu que ses modalités d'adoption. Alexandre Lallet, concluant sur la seconde de ces affaires, défendait le point de vue inverse, en faisant valoir que l'article 55 n'invitait pas à un contrôle des vices propres de la loi et n'avait pas été conçu pour ajouter aux règles de la Constitution régissant les rapports entre les pouvoirs publics ou la procédure législative. Nous rejoignons cette position, qui nous semble devoir être fondée sur le constat, peu contestable, que la Constitution, en fixant les règles applicables à la procédure législative, a entendu régir complètement cette procédure – sous réserve des précisions apportées par la loi organique ou les règlements des assemblées. Les dispositions constitutionnelles, par leur objet même, nous paraissent donc exclure qu'un traité puisse par lui-même ajouter à la procédure législative. Autrement dit, si la règle de conflit de normes posée par l'article 55 de la Constitution fait prévaloir le contenu d'un traité sur celui d'une loi, et vous habilite à écarter la loi lorsqu'elle n'est pas compatible avec le traité, elle ne vous permet pas d'écarter la Constitution elle-même, qui régit entièrement la procédure d'adoption de la loi.

3.3. Reste un dernier moyen auquel répondre – mais il vous retiendra moins longtemps.

Le Mouvement alsacien « Unser Land », le Parti lorrain et le Parti des Mosellans, dans un mémoire produit vendredi dernier, prétendent opposer à la loi du 16 janvier 2015 les dispositions de l'article L. 4122-1 du CGCT. Nous les avons déjà mentionnées : ce sont les dispositions qui organisent la procédure générale de modification des limites des régions. Elles prévoient que cette modification intervient « par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés ». Mais ce qu'une loi antérieure a prévu, une loi postérieure peut s'en écarter²⁰. Surtout, et plus radicalement, vous n'êtes pas juge de la loi : si l'article 55 de la Constitution vous habilite à contrôler sa conformité aux engagements internationaux de la France, vous ne disposez d'aucun titre vous permettant d'écarter une loi que vous estimeriez contraire à une disposition législative antérieure.

²⁰ Voyez sur ce point la jurisprudence du Conseil constitutionnel : décisions n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 68 ; n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, cons. 14 ; n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, cons. 15.

Pour tenter de surmonter cette objection, et celle précédemment opposée à l'effet direct des stipulations de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, MM. E... et F... tentent habilement de combiner ces stipulations avec les dispositions de l'article L. 4122-1 du CGCT. Puisqu'on prétend leur opposer l'absence d'effet direct des stipulations de l'article 5, au motif que des actes de droit interne complémentaires sont nécessaires pour leur permettre de produire des effets dans le chef des particuliers, ils voient dans l'article L. 4122-1, précisément, une disposition de droit interne prise pour assurer l'effectivité du principe de consultation préalable posé par ces stipulations, en ce qui concerne les régions. Mais il n'est pas possible de combiner ainsi une disposition de droit interne avec une stipulation d'un traité, en faisant valoir la substance de la première et l'autorité supérieure de la seconde, pour critiquer la loi. Cette tentative constitue l'aveu même que la stipulation en question est dépourvue d'effet direct. Elle ne peut donc être utilement invoquée devant vous. Et si une norme de droit interne est intervenue pour assurer son application, c'est de cette seule norme, revêtue de sa seule autorité propre, que les particuliers peuvent se prévaloir.

Ces derniers moyens écartés, vous rejetterez les requêtes dirigées contre les décrets des 30 et 31 juillet 2015.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

- dans l'affaire **n° 388807**, rejet de la requête ;
- dans l'affaire **n° 390456**, rejet pour irrecevabilité des interventions de MM. D... et A... et rejet de la requête ;
- dans les affaires **n° 393026, 393488, 393622, 393659 et 393724**, rejet des requêtes.