

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 15 octobre 2014
Lecture du 31 octobre 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

L'ensemble des requêtes qui viennent d'être appelées ont été formées par le département des Hauts-de-Seine, des communes ou des personnalités politiques de ce département exerçant des responsabilités électives. Elles concernent toutes les opérations de découpage cantonal auquel le gouvernement a procédé dans ce département, principalement par un décret du 26 février 2014, corrigé d'une erreur matérielle par un décret du 19 mars suivant. L'intérêt à agir des requérants est indiscutable.

Le département compte 36 communes et un plus d'1,5 millions habitants. Le redécoupage cantonal a permis de passer de 45 cantons à 23 cantons. La moyenne de départementale de population s'établit à 68 369 habitants par canton, et les variations maximales enregistrées concernent les cantons de Montrouge qui est le plus peuplé des nouveaux cantons (avec 79 579 habitants soit +16,40% par rapport à la moyenne) et de Châtillon (qui est le moins peuplé avec 55 970 habitants soit -18,14%).

Vous pourrez donner acte à la commune de Clamart de son désistement, rien n'y faisant obstacle

1. Les requêtes soulèvent d'abord une série de 7 moyens de légalité externe, Mutatis mutandis, vous avez déjà écarté des moyens analogues dans des contentieux de redécoupage concernant d'autres départements

1.1 Il est d'abord soutenu que seul le législateur aurait pu procéder au redécoupage litigieux, notamment eu égard à son impact sur la délimitation des circonscriptions législatives.

Mais ainsi que vous l'avez déjà jugé dans votre décision *Commune de Dieuze et autres* (Ce, 6 juin 2014, n° 377663 et autres, A), c'est bien la loi qui prévoit, dans une disposition codifiée à l'article L. 3113-2 du CGCT que la détermination des limites territoriales des cantons, leur création ou leur suppression sont décidées par décret en Conseil d'Etat.

1.2 Contrairement à ce qui est ensuite soutenu, il ressort des pièces produites par le ministre de l'intérieur que le décret attaqué ne contient aucune

disposition différant à la fois de celles qui figuraient dans le projet soumis par le Gouvernement au Conseil d'Etat et de celles qui ont été adoptées par ce dernier. Vous pourrez donc écarter le moyen d'irrégularité qui était soulevé dans deux es requêtes.

1.3 Sont ensuite invoquées deux séries d'irrégularités qui auraient, selon les requérants, entaché d'irrégularité la procédure de consultation du conseil général des Hauts-de-Seine, lequel a d'ailleurs rendu, le 8 janvier 2014, un avis défavorable au projet qui lui était soumis.

a. Il est tout d'abord soutenu qu'une série d'erreurs matérielles entachant le dossier transmis par le préfet des Hauts-de-Seine au conseil général, qui comprenait un projet de décret, un exposé des motifs, des cartes et des tableaux, auraient empêché le conseil général de se prononcer valablement. Ce n'est à notre avis pas le cas, même s'il est vrai que des erreurs et confusion étaient présentes dans le projet soumis par le Gouvernement au conseil général, ces dernières n'empêchaient pas ce dernier de se prononcer valablement.

b. Il est ensuite soutenu que le décret finalement adopté diffère du projet soumis au conseil général. Mais votre jurisprudence permet à l'autorité administrative de modifier le texte qu'elle avait soumis à une instance dont la consultation préalable était obligatoire du moment que l'ensemble des questions traitées par le texte définitif a bien été soumis à l'instance consultative (CE, 27 novembre 1992, Fédération Interco C.F.D.T. et autres, n° 129600, A). Il ne faut donc procéder à une nouvelle consultation que si le texte tel que modifié pose des questions nouvelles. Or aucune des modifications signalées par les requérants, qui sont des modifications, corrections ou précisions ponctuelles, ne font apparaître de question nouvelles.

Bien entendu, enfin, le Gouvernement, n'était pas tenu par l'avis défavorable du conseil général.

1.4 Il est encore reproché aux auteurs du décret de n'avoir pas consulté préalablement les communes du département et les conseillers régionaux. Comme vous l'avez souvent vu dans des litiges concernant d'autres départements, les requérants se prévalent de la circulaire du 12 avril 2013 du ministre de l'intérieur relative à la méthodologie du redécoupage cantonal.

Mais vous jugez qu'aucune disposition n'exigeait qu'il fût procédé à de telles consultations, et que la circulaire, qui n'a pas de caractère réglementaire, ne peut pas utilement être invoquée comme un moyen de légalité.

1.5 Le cinquième moyen, soulevé par la commune de Bourg-la-Reine, est tiré de ce que le décret aurait dû être contresigné par le garde sceaux, ministre de la justice. Mais nous l'estimons infondé, car le décret portant redécoupage cantonal n'emporte aucune mesure d'exécution de la part de ce ministre (voyez CE, 4 juillet 2014, Groupe Ardèche avenir, n° 380813).

1.6 Le sixième moyen est tiré de ce que le décret aurait dû être motivé ; vous avez déjà écarté un moyen analogue à propos de précédentes

opérations de redécoupage cantonal (Assemblée, 21 janvier 2004, *M. G... et autres*, n° 255375, au recueil sur d'autres point), et vous l'avez déjà jugé aussi pour les opérations de redécoupage cantonal de 2013 voyez notamment 18 juin 2014, *M. C...*, n° 376179, inédit).

1.7 Enfin, l'irrégularité du visa de l'article L. 191-1 du code électoral est tout de cause infondée, cette disposition législative étant applicable à la nouvelle délimitation des cantons effectuée par le décret attaqué dans la perspective de l'élection à venir des conseillers départementaux selon les règles définies par la loi du 17 mai 2013.

2. Viennent ensuite de nombreuses critiques de légalité interne

2.1 Quelques mots de cadrage général ne sont pas inutiles

Vous le savez, le redécoupage cantonal auquel le Gouvernement a procédé doit, selon les exigences posées par le III et IV de l'article L. 3113-2 du CGCT conduire à ce que le territoire de chaque canton soit établi sur des bases essentiellement démographiques, soit continu, et à ce que toute commune de moins de 3 500 habitants soit entièrement comprise dans un même canton, ces différentes règles ne pouvant recevoir que des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées par des considérations géographiques (voyez, éclairant ces dispositions, la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-667 DC du 16 mai 2013).

Précisons d'emblée que le décret attaqué se borne à délimiter les circonscriptions électorales que sont les cantons du département des Hauts-de-Seine. Il n'est donc de nature à porter atteinte ni à l'exercice par les communes des compétences qui leur sont dévolues, ni à la gestion des services publics, contrairement à ce qui est allégué.

Par ailleurs, il est vrai, ainsi que certains requérants le font valoir, que l'on trouve dans votre jurisprudence l'exigence que lorsqu'il procède à une nouvelle délimitation des cantons, le gouvernement doit veiller à ce que ce redécoupage n'augmente pas les disparités démographiques entre circonscriptions électorales (voyez toute une lignée jurisprudentielle, notamment Ass., 18 novembre 1977, Commune de Fontenay-sous-Bois et autres, n° 01967, A ; et plus nettement encore, Ass., 13 novembre 1998, L... et autres, n° 187318 et 187364, A ; n°85-196 DC, 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, ; n°87-227 DC, 7 juillet 1987, Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille).

Mais cette jurisprudence, qui vaut dans le cadre d'exercices de redécoupages ponctuels, ne nous semble pas pouvoir être appliquée à l'hypothèse qui est celle de notre espèce, d'un redécoupage d'ensemble, auquel le gouvernement a dû procéder en conséquence des articles L. 191 et L. 191-1 du code électoral résultant de la loi du 17 mai 2013, avec pour contrainte forte notamment une division par deux du nombre de cantons. Dans le cadre de cet exercice en effet, la comparaison des situations « avant » et « après » n'est plus pertinente, si bien la vérification même de l'exigence n'aurait pas toujours de sens, étant entendu par ailleurs que le Gouvernement doit respecter une contrainte qui peut être forte de réduction du nombre des cantons. Vous pourriez saisir l'occasion de cette affaire pour préciser explicitement ce point, dont il ne demeure pas moins, au contraire, que le gouvernement doit procéder au redécoupage cantonal sur des bases essentiellement démographiques, ainsi que

nous vous l'avons dit, et qui ne remet en rien en cause la pertinence de votre jurisprudence en temps « normal ».

2.2 Les requêtes critiquent également le choix fait par le Gouvernement de la population devant être prise en compte pour procéder au redécoupage

Il est d'abord fait valoir que c'est le chiffre non pas de la population, mais celui des électeurs qui aurait dû être retenu. Mais vous le savez, il découle des dispositions de l'article L. 3113-2 du CGCT que cette délimitation doit être faite en prenant en considération non le nombre des électeurs mais le chiffre de la population, ainsi que vous l'avez déjà jugé à de nombreuses reprises (voyez par ex CE 30 juillet 2012, Département de la Charente maritime, n°380812, C).

Il est encore soutenu que le gouvernement aurait dû se fonder sur les chiffres de la population de 2013 et non de 2012. Mais c'est l'article 71 du décret du 18 octobre 2013, dans sa rédaction résultant du décret du 6 février 2014 applicable à la date du décret attaqué et dont la légalité n'est pas contestée, vous le savez dispose que : « (...) *Pour la première délimitation générale des cantons opérée en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 46 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, (...), le chiffre de la population municipale auquel il convient de se référer est celui authentifié par le décret n° 2012-1479 du 27 décembre 2012 authentifiant les chiffres des populations (...)* ». Une telle référence est logique si l'on tient compte du délai nécessaire pour élaborer les projets, les soumettre à consultation avant leur édicition.

Le Premier ministre s'est bien référé, comme il le devait, aux chiffres de la population municipale authentifiés par le décret du 27 décembre 2012, vous écarterez donc les moyens tirés de ce que le gouvernement aurait dû prendre en compte des données démographiques plus récentes issues du décret du 27 décembre 2013 ou des évolutions futures de la population de certaines communes

De façon un peu plus originale, l'un des requérants, M. S... conteste par la voie de l'exception la légalité de ce décret du 27 décembre 2012. Mais sans même vous interroger sur le point de savoir si les conditions restrictives mises à l'opérance d'une telle exception d'illégalité par la décision de Section *Sodemel* sont remplis ou non, vous pourrez écarter cette exception : un décret arrêtant un chiffre de population municipale 'na pas de valeur réglementaire, et dès lors, il ne peut être excipé de son illégalité que pour autant que ce décret n'est pas devenu définitif. Or rien ne permet de penser que le décret contesté, qui a été publié 29 décembre 2012, ne serait pas devenu définitif.

2.3 Viennent ensuite des critiques des délimitations retenues

Avant que de les aborder, on peut souligner de façon générale qu'aucune disposition ni aucun principe n'imposaient de prévoir que les limites de canton coïncident avec les limites des circonscriptions législatives ou des arrondissements, avec les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale existants ou en projet dans le cadre d'un schéma départemental de coopération intercommunale, avec ceux des « bassins de vie » définis par l'INSEE, ou encore avec le ressort des tribunaux, vous l'avez jugé à de nombreuses reprises ces derniers temps. Les circonstances que la délimitation de plusieurs

4

cantons du département, ne correspondrait plus, après le décret, à celle des circonscriptions législatives, des arrondissements, des « bassins de vie » ou des établissements publics de coopération intercommunale ou avec les ressorts de certaines juridictions n'est donc pas de nature à entacher d'illégalité le décret.

En outre, rappelons que le c) du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales n'impose de comprendre entièrement une commune dans un même canton que pour celles dont la population est inférieure à 3 500 habitants. L'invocation du respect de l'unité des communes faite par les requérants pour des communes dont la population est supérieure ne saurait donc vous arrêter.

Les requêtes mettent en doute le fait que les délimitations aient été effectuées sur des basses essentiellement démographiques.

Il ressort des pièces des dossiers que sur l'ensemble des 23 cantons, le redécoupage a conduit à réduire, par rapport à la délimitation antérieure, l'écart existant, au sein du département, entre le canton le moins peuplé et le canton le plus peuplé, en passant d'un écart de 1 à 2,78 à un écart de 1 à 1,42.

D'autre part, comme on l'a dit, les écarts n'excèdent pas ceux constatés pour le canton de Châtillon, dont la population est inférieure à la moyenne départementale de 18,14 %, et, d'autre part, pour le canton de Montrouge dont la population est supérieure à la moyenne départementale de 16,40 %, étant précisé que l'on constate des écarts légèrement moindres, mais du même ordre de grandeur notamment pour les cantons de Châtenay-Malabry ou de Bagneux.

Au vu de ces chiffres, il nous semble que le découpage cantonal est resté dans ce département dans la marge acceptable qu'ouvre la notion de « bases essentiellement démographiques », si bien qu'il vous revient de contrôler que les découpages auxquels il a été procédé ne reposent pas sur des considérations arbitraires, ce qui n'exclut pas par ailleurs que d'autres découpages eussent été possibles.

Or il ressort des pièces du dossier que les spécificités du département, qui compte 1,5 millions d'habitants réparties en seulement 36 communes pour 23 cantons, ont conduit le Premier ministre à tenter de ne pas trop diviser le territoire d'une même commune entre plusieurs cantons. Aucune des délimitations retenues ne semble arbitraire, étant précisé en outre que le Gouvernement n'était en aucun cas tenu de mettre œuvre les facultés de dérogation ouvertes par la loi pour prendre en compte d'autres critères notamment géographiques, que le critère démographique.

Pour répondre plus précisément aux critiques qui sont émises, on peut émettre les observations suivantes :

- s'agissant de la commune de Nanterre, que sa division en deux cantons était nécessaire pour respecter l'exigence tenant aux bases essentiellement démographiques. A cet égard, si la délimitation retenue à deux cantons présentant entre eux des écarts démographiques, on peut noter qu'elle respecte toutefois les « îlots regroupés pour l'information statistique » (IRIS) définis par l'INSEE, qu'elle reprend pour partie une ancienne limite cantonale et qu'elle est justifiée par le souci de rattacher, par cohérence géographique, les

quartiers de Nanterre-Préfecture et du Mont-Valérien au canton n° 20 (Nanterre-2) qui regroupe une partie de la commune de Nanterre et la commune de Suresnes.

- pour ce qui est des cantons de Montrouge et de Châtillon, qui sont les cantons respectivement plus et les moins peuplés on l'a dit, et qui sont contiguës, on observera qu'ils regroupent chacun deux communes, le canton de Montrouge regroupant celles de Montrouge et de Malakoff qui sont toutes deux limitrophes de Paris : ce choix n'est pas arbitraire.

- quant à la délimitation des trois cantons de Courbevoie 1, Courbevoie 2 et Asnières-sur-Seine, en lieu et place de 5 anciens cantons, elle respecte les IRIS définis par l'INSEE ;

- la délimitation des deux cantons de Boulogne-Billancourt, en lieu et place des quatre anciens cantons délimités sur les territoires de Boulogne-Billancourt et Sèvres, est critiquée notamment en ce qu'elle élude deux limites naturelles : le franchissement de la Seine qui sépare Boulogne et Sèvres, et la forêt de Meudon qui sépare Chaville et Meudon. Mais les choix opérés, ont conduit à ce que la population de chacun des deux nouveaux cantons, avec le rattachement de la commune de Sèvres au canton de Boulogne-Billancourt 2, soit très proche de la moyenne départementale ;

- la délimitation du canton de Clamart, encore contestée, même après le désistement de cette commune, par plusieurs requêtes, délimitation qui réunit dans un même canton Clamart et Vanves, nous semble également justifiée par le respect de la même exigence, dans la mesure où le rattachement de l'une ou l'autre de ces communes à d'autres cantons limitrophes aurait conduit à des écarts démographiques excessifs. En outre, s'il est soutenu que la continuité du canton de Clamart serait tenue, les communes de Clamart et Vanves n'ayant, sur une emprise ferroviaire, qu'une centaine de mètres de limite commune, il n'en est pas moins constant que ces deux communes sont limitrophes et que le territoire du canton est, en conséquence, continu ; q nous ne voyons donc pas là de méconnaissance de la règle de continuité territoriale posée par les dispositions du b) du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales ;

- il en va de même pour ce qui est du rattachement de la commune de Chaville au canton de Meudon et de la commune de Bourg-la-Reine au canton de Bagneux, qui sont justifiés par le respect de l'exigence tenant aux bases essentiellement démographiques ;

Nous vous proposons donc d'écarter les moyens d'erreur manifeste d'appréciation soulevés, ainsi que les moyens de détournement de pouvoir, qui consistent principalement à soutenir que les délimitations auraient été effectuées dans des buts politiques, ce qui ne nous semble pas établi.

2.4 Viennent ensuite une série de moyens en aval du découpage, si l'on ose dire, portant sur des questions ponctuelles

a. Il est soutenu que le décret serait illégal pour se borner à mentionner des bureaux centralisateurs pour chaque canton, sans désigner de chef-lieu de canton. Mais vous avez déjà précisé que la version de l'article R. 112 du code électoral issue du décret du 18 octobre 2013 portant application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, qui est applicable, comme le décret attaqué, à compter du prochain renouvellement général des assemblées départementales,

confie au bureau centralisateur du canton le rôle précédemment dévolu au chef-lieu. En outre, que, contrairement à ce qui est soutenu, la désignation par le décret attaqué d'un bureau centralisateur pour chaque canton, chargé de recenser les votes auquel il a été procédé dans les différentes communes du canton, ne porte pas atteinte au principe de libre-administration des collectivités territoriales

Depuis votre décision *Commune de Cysoing* (CE, 23 juin 2014, n°375929, A) vous exercez un contrôle de l'EMA sur la désignation des chefs-lieux de canton. Sont critiquées les désignations des communes de Boulogne-Billancourt, Colombes, Courbevoie et Nanterre, comme bureaux centralisateurs des cantons n° 5, 11, 13 et 20, notamment au regard de la circonstance que les mairies de ces communes, dont le territoire a été divisé entre plusieurs cantons, sont situées dans les ressorts d'autres cantons. Mais d'une part, il nous semble que dans le cas de communes divisées entre plusieurs cantons, le bureau centralisateur sera nécessairement hors du canton, mais dans une commune du canton, et d'autre part, les communes choisies sont à chaque fois les plus peuplées parmi celles composant les cantons, même s'il est vrai que ce ne sont pas toujours les communes comptant le plus d'habitants dans le canton. Nous ne croyons pas que ces choix soient entachés d'erreur manifeste.

3. Vous pourrez enfin rejeter les conclusions que certains des requérants ont formées contre le décret « correctif » n° 2014-351 du 19 mars 2014 dont l'article 20 est venu corriger une erreur matérielle qui affectait la dénomination du canton d'Asnières-sur-Seine. Cette correction, qui ne procède à aucun redécoupage cantonal ne heurte en tout état de cause en rien l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990 selon lesquelles « *Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées (...)* », à supposer même qu'elle soit intervenue dans le délai de prohibition.

Par ces motifs, nous concluons :

- à ce qu'il soit donné acte du désistement de la commune de Clamart
- et au rejet des autres requêtes.