

Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie

PAR GÉRALDINE CHAVRIER

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, ECOLE DE DROIT DE LA SORBONNE – UNIVERSITÉ PARIS I,
DIRECTRICE DU GIS-GRALE-CNRS

L'ESSENTIEL

Si d'éminents juristes ont émis des doutes sur la constitutionnalité de la création du conseiller territorial, élu commun à deux collectivités, le gouvernement et sa majorité semblent sereins sur ce risque. Ceci s'explique sans doute par un précédent. En 1985, le Conseil constitutionnel avait jugé conforme à la Constitution la mise en place, en Nouvelle-Calédonie, d'élus communs à deux assemblées délibérantes. Cependant, sa jurisprudence a, depuis, évolué et il n'est pas sûr que le même raisonnement s'applique. En outre, le mode de scrutin prévu apparaît éminemment critiquable au regard des principes d'égalité et de sincérité du suffrage.

La création des conseillers territoriaux constitue la mesure emblématique de la nouvelle réforme des collectivités territoriales. La suppression du département proposée par le rapport Attali ayant rencontré les réticences habituellement constatées à chaque offensive « régionaliste » et le *statu quo* étant périlleux après avoir autant critiqué le nombre excessif d'échelons de l'administration territoriale, la solution consistant à faire administrer les deux collectivités par une seule catégorie d'élus, les conseillers territoriaux, semblait tout à fait acceptable ; il suffisait de la justifier par la recherche d'une meilleure complémentarité de leurs actions – même si la nécessité peut en être discutée. A plus longue échéance, la fusion des deux collectivités pourrait ainsi être opérée avec plus de facilité¹ puisque, les élus étant communs, elle apparaîtrait alors purement formelle et que peu d'entre eux auraient à s'y opposer pour assurer leur survie politique.

Toutefois, il est vite apparu que les modalités de ce rapprochement s'effectuaient en faveur des départements (v. *infra*) et, surtout, qu'elles soulevaient une délicate question de constitutionnalité : la libre administration étant rattachée par l'article 72 de la Constitution à l'existence de conseils élus, celle-ci peut-elle s'accommoder de l'existence d'un conseil composé d'élus communs à deux collectivités ?

Alors que cette question semble menacer le dispositif phare de la réforme, force est de constater que la majorité affiche une sérénité sans faille sur la validité de ces nouvelles dispositions.

Cela résulte de l'existence d'un précédent législatif en Nouvelle-Calédonie qui a été validé par le Conseil constitutionnel en 1985. Néanmoins, si les enseignements politiques et constitutionnels en sont particulièrement riches, la sérénité gouvernementale pourrait être troublée par une

réévaluation de la validité du dispositif au regard de l'évolution des dogmes de la décentralisation et de la jurisprudence constitutionnelle.

► Les enseignements politiques et constitutionnels de l'exemple néo-calédonien

Toutes choses étant égales par ailleurs, les motifs politiques à l'origine de l'institution d'élus communs à deux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie peuvent permettre de mieux saisir les objectifs poursuivis par la création des conseillers territoriaux. Mais c'est surtout sur un plan constitutionnel que ce précédent s'avère intéressant puisque la validation constitutionnelle de ce dispositif semble soutenir les dispositions correspondantes du projet de loi actuel.

LES MOTIFS POLITIQUES DE « LA DOUBLE FONCTION » DE L'ÉLU

Les deux dispositifs peuvent être comparés dans leurs modalités et leurs objectifs.

La double fonction des élus calédoniens de 1985

Il convient au préalable de constater que le droit de l'outre-mer confirme que lorsque le qualificatif « territorial » accompagne le mot « conseil », il procède à une réunion des compétences et des conseils. A Saint-Pierre-et-Miquelon, le conseil territorial est l'assemblée de la collectivité qui exerce des compétences dévolues aux départements et aux régions, les représentants étant élus par un scrutin mixte sur le modèle de celui applicable dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L.O. 6461-11 CGCT). A Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le conseil territorial exerce les compétences des

(1) « Ils procéderont rapidement à une harmonisation des politiques et à une unification des administrations. Le législateur n'aura qu'à consacrer cette évolution spontanée ou à la hâter si nécessaire », exposé des motifs de la proposition de loi n° 655 du 29 janv. 2008, qui a inspiré le projet de loi actuel.

communes, des départements et des régions (art. L.O. 6211-1 et L.O. 6311-1 CGCT). Dans ces hypothèses, et c'est un enseignement intéressant pour la suite de l'étude, le législateur en a tiré les conséquences en créant une seule collectivité territoriale se substituant aux autres dont les compétences sont exercées par ledit conseil territorial.

Différente est l'organisation résultant de la loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci a conservé deux niveaux de collectivités – les régions qu'elle a créées et le territoire de la Nouvelle-Calédonie² – tout en confiant leur libre administration respective à un élu unique que le Conseil constitutionnel présentera comme chargé « d'une double fonction territoriale et régionale ». En effet, le congrès du territoire était formé de la réunion des quatre congrès de région, les élus régionaux étant ainsi les élus du territoire siégeant au congrès.

Ce statut a été élaboré par Edgard Pisani, favorable à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en dépit de forts mouvements anti-indépendantistes. L'objectif de la création d'élus chargés de cette double représentation était alors éminemment politique : les indépendantistes étant minoritaires, leur accession au pouvoir était facilitée par la possibilité d'accéder aux responsabilités dans certaines régions, ce qui, par voie de conséquence, permettait leur accession au congrès du territoire (addition des conseils régionaux ; v. J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, Manuel, 2007, pp. 353-355).

Ainsi, il apparaît que, dans ce système, c'est le niveau territorial « inférieur » qui est favorisé par essaimage de ses forces dans le niveau territorial « supérieur » que ce soit, comme en l'espèce, pour permettre à une minorité d'accéder à ce niveau, ou pour créer une majorité.

Le conseiller territorial de 2014 et sa problématique politique

Les dispositions relatives aux conseillers territoriaux s'inspirent de ce modèle : deux collectivités territoriales subsisteront, dotées chacune d'un conseil, mais composé d'élus qui auront une double fonction, cette fois-ci départementale et régionale.

C'est également le niveau inférieur qui semble être favorisé dès lors que la circonscription électorale retenue – le canton – est historiquement celle du département tandis que seulement 20 % des élus seront élus sur une liste départementale. Même si rien ne garantit que cet arrondissement favorisera nécessairement la droite (la gauche ayant gagné des départements lors des dernières cantonales), il n'en demeure pas moins qu'il constitue un espace généralement plus rural et ainsi réputé plus conservateur. Quant au mode de scrutin retenu, le scrutin majoritaire uninominal à un seul tour pour 80 % des élus – au lieu de l'ancien scrutin proportionnel pour les régions – est présenté par certains comme défavorisant la gauche, plus fragmentée que la majorité qui sait se réunir dès le premier tour.

On peut donc envisager que cette réforme est nourrie par des préoccupations peu éloignées de celles qui ont prévalu en Nouvelle-Calédonie : le désir de renforcer une mouvance politique à un niveau territorial.

L'enseignement constitutionnel, lui, résulte de la validation du dispositif par le Conseil constitutionnel.

LA VALIDATION DU DISPOSITIF NÉO-CALÉDONIEN PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les doutes exprimés par des universitaires lors des auditions parlementaires inquiètent peu le gouvernement, rassuré par la validation constitutionnelle du système mis en place en Nouvelle-Calédonie.

Les interrogations relatives à la constitutionnalité d'un élu commun aux conseils généraux et régionaux

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les « collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». L'élection des conseils permet, en effet, d'assurer l'indépendance des collectivités.

Il semble donc que chaque collectivité doit disposer de son propre conseil élu.

Certes, précisément, les conseillers communs aux départements et à la région ne seront pas conseillers généraux et régionaux mais conseillers territoriaux, ce qui évite l'écueil de la jurisprudence précitée. Mais il y aurait une certaine logique à considérer que, hors statut particulier, conserver formellement deux conseils distincts, mais composés d'élus

Le Conseil constitutionnel a décidé que la libre administration s'accommode d'un conseil élu par collectivité composé de représentants communs à plusieurs collectivités.

identiques constitue une sorte de détournement de la Constitution qui ne peut faire illusion : chaque collectivité a un conseil, mais point de conseil propre.

Toutefois, si l'existence d'un conseil propre semble découler du principe de libre administration accordée à chaque collectivité et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, aux termes de laquelle « pour s'administrer librement, toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives » (Cons. const. 9 mai 1991, n° 91-290 DC, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. Cons. const. 50 ; JO 14 mai, p. 6350), aucune décision n'a cependant précisé que ce conseil devait effectivement être « propre », c'est-à-dire composé d'élus différents.

La haute juridiction amenée à se prononcer sur le dispositif néo-calédonien en a même décidé autrement.

Les réponses apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 août 1985

Les saisissants mécontents de la réforme de 1985 avaient développé un argument assez proche de celui qu'on pourrait développer aujourd'hui contre les conseillers territoriaux qui semblent ériger les conseillers généraux en administrateurs de la région. Selon, eux, elle faisait « du congrès du territoire, non une assemblée issue d'une consultation destinée à l'élire, mais une réunion de personnes élues pour administrer les régions ».

(2) Auquel le Conseil constitutionnel appliquait encore l'article 72 de la Constitution aux termes duquel les territoires d'outre-mer constituaient une catégorie de collectivité territoriale.

Le Conseil constitutionnel n'a pas partagé cette analyse. Après avoir rappelé «qu'il résulte de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives», le Conseil décide «qu'en prévoyant que le territoire dispose d'un conseil élu celle-ci a pu charger ses membres d'une double fonction territoriale et régionale, sans enfreindre aucune règle constitutionnelle» (Cons. const. 8 août 1985, n° 85-196 DC, Rec. Cons. const. 63 ; RD publ. 1986. 395, obs. L. Favoreu ; AJDA 1988. 605, note F. Hamon ; D. 1986. 45, note F. Luchaire ; Rev. adm. 1985. 423, note R. Etien).

Ainsi, cette décision déjà célèbre pour avoir jugé qu'il n'était pas nécessaire que l'exécutif d'une collectivité soit élu, devra l'être également – puisqu'on l'avait oublié – pour avoir décidé que la libre administration s'accommode d'un conseil élu par collectivité composé de représentants communs – intégralement ou en partie – à plusieurs collectivités. La double fonction d'élus qui représenteraient plusieurs intérêts locaux à partir d'une élection unique ne serait ainsi pas inconstitutionnelle.

Il convient néanmoins de rester prudent à l'égard d'une décision prise dans le contexte particulier d'une Nouvelle-Calédonie déjà sur la voie de l'autonomie/indépendance, rendue il y a vingt-quatre ans.

▶ La transposition du modèle au regard de la jurisprudence constitutionnelle actuelle

Le nouveau dispositif ayant vocation à s'appliquer dans le contexte nouveau de la République décentralisée, on doit relativiser la portée d'une décision rendue antérieurement aux progrès de la détermination par le juge des exigences inhérentes à la libre administration des collectivités territoriales. Il semble ainsi difficile de ne pas reconnaître l'obligation de disposer d'un conseil «propre» au regard du principe de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. Par ailleurs, les conditions d'élection des conseillers territoriaux qui diffèrent de celles retenues en 1985 semblent également contraires à des principes constitutionnels.

LA NÉCESSITÉ D'UN CONSEIL PROPRE AU REGARD DU PRINCIPE DE L'INTERDICTION DE TUTELLE D'UNE COLLECTIVITÉ SUR UNE AUTRE

Le système étant celui d'une quasi-fusion, on peut s'interroger sur sa compatibilité avec la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution et, surtout, avec le principe d'interdiction de tutelle.

La quasi-fusion de deux collectivités et la liste constitutionnelle des collectivités territoriales

L'article 72 de la Constitution dresse la liste des collectivités territoriales. Celles-ci sont «les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa».

Ainsi, chaque collectivité constitue une personne morale distincte, avec son conseil, son budget, son patrimoine, et ses compétences.

L'hypothèse d'une fusion a cependant été inscrite en 2003 pour la raison même qui justifie les conseillers territoriaux : les niveaux d'administration territoriale peuvent paraître trop nombreux et une simplification par fusion de niveaux existants est autorisée.

Mais cette rédaction autorise-t-elle une formule intermédiaire qui consiste à se rapprocher de la fusion en faisant gérer par les mêmes élus deux niveaux de collectivités existants sans faire disparaître les deux personnes morales ?

Depuis que la Constitution protège le département et la région et n'autorise que le remplacement de ces deux collectivités en les fusionnant pour créer une nouvelle collectivité en leur lieu et place, la solution du rapprochement organique mériterait d'être jugée inconstitutionnelle. Elle ne semble pas respecter la consécration constitutionnelle de deux catégories de

Il faut relativiser la portée d'une décision rendue antérieurement aux progrès de la détermination par le juge des exigences inhérentes à la libre administration des collectivités territoriales.

collectivités territoriales distinctes, elles-mêmes nées de la reconnaissance textuelle de deux catégories d'affaires différentes : les affaires départementales et les affaires régionales qui justifient l'existence de deux personnes morales distinctes (on n'évoquera ici que les affaires, non les intérêts, la question pouvant être

plus complexe). Ce n'est, en effet, pas l'existence du patrimoine, des ressources et du budget, ou du personnel distincts qui justifie la création de ces deux personnes morales : c'est la reconnaissance d'affaires distinctes nécessitant un département, d'une part, et une région, d'autre part, qui ont impliqué que tous les éléments de l'autonomie (patrimoine et ressources propres, etc.) leur soient accordés.

Dès lors, faire gérer les affaires départementales et régionales par une seule catégorie d'élus, les conseillers territoriaux, n'est-ce pas conserver assez fictivement deux personnes morales, ce qui traduit une démarche qualifiable d'abus de droit ou de Constitution ? Dans ce cas, l'article 72 de la Constitution qui prescrit soit deux personnes morales de droit public distinctes que sont le département et la région, soit la fusion des deux par la loi pour créer une nouvelle catégorie de collectivité n'est pas respecté.

Un parallèle peut être réalisé avec le droit des sociétés et le principe de l'autonomie de la personne morale : la Cour de cassation récuse l'autonomie de la personnalité morale de sociétés membres d'un groupe, en imputant une dette d'une société à une autre société du groupe, dans l'hypothèse où en dépit de l'existence d'une personnalité morale reconnue par un acte juridique, un statut, les critères de cette autonomie – qui ne sont pas seulement l'existence d'une comptabilité propre – ne sont pas réunis (Com. 28 mai 1991, Rev. soc. 1991. 764 ; Com. 12 févr. 1980, Bull. IV, n° 73, p. 57).

A défaut de s'inspirer du droit privé, la question de l'autonomie de la personne morale peut être posée de façon plus sûre et habituelle en droit local, sous la forme du principe de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'interdiction d'une tutelle entre collectivités et la gestion des affaires par un élu commun

L'interdiction de tutelle est inscrite dans la Constitution et vise le cas d'une collectivité de niveau supérieur sur une collectivité de niveau inférieur, inversement, ou alternativement de l'une sur l'autre selon les compétences exercées. Toute forme de tutelle est interdite. La jurisprudence administrative relative aux tutelles introduites par le biais des subventions démontre que celle-ci est constituée lorsqu'un niveau de collectivité est capable d'influer véritablement sur la prise d'une décision d'un autre niveau de collectivité qui intervient pourtant dans le cadre de ses compétences (CE ass. 12 déc. 2003, *Département des Landes*, n° 236442, Lebon 502; RFDA 2004. 518, concl. F. Séners; AJDA 2004. 195, chron. F. Donnat et D. Casas; JCP Adm. 2004, n° 1360, note M.-C. Rouault; CAA Versailles 9 mars 2006, *Département des Yvelines*, Coll. terr. 2001, n° 35; CAA Marseille 30 mai 2000, *Préfet des Alpes-de-Haute-Provence*, Coll. terr. 2006, n° 122, note G. Pélissard).

Certes, la Constitution réserve le cas de la coordination des actions – recherchée par la création d'un élu commun aux départements et aux régions. Néanmoins, l'importance du principe de non-tutelle est telle que seule est autorisée l'institution d'une collectivité chef de file, dans l'hypothèse exclusive où l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités,

et dont la mission se borne à définir les modalités de leurs actions communes.

Il résulte tant des enseignements de la jurisprudence relative aux subventions que des limites étroites posées par la Constitution à l'aménagement dérogatoire du

Il ne s'agit pas de rapprocher deux niveaux de gestion de proximité, mais un niveau de gestion de proximité et un niveau d'impulsion et surtout de coordination.

principe de non-tutelle que ce dernier n'autorise pas une confusion des élus qui aurait pour conséquence de permettre une tutelle sur toutes les compétences mêmes non partagées, dans les deux sens : les conseillers territoriaux pourront orienter les délibérations prises pour l'exercice des affaires départementales par le conseil général dans un sens favorable à la région ; les conseillers territoriaux pourront orienter la prise de délibération régionale prise par le conseil régional, par des considérations liées à la sauvegarde des intérêts des départements et, par exemple, de politiques qu'ils auraient initiées ou voudraient initier dans leur département.

Ce cas est plus probable puisque le conseil régional sera composé des conseils généraux réunis en conseil régional. Une proposition de loi du 29 janvier 2008 visant à confier à des conseillers territoriaux l'administration des départements et des régions, dont le projet de loi est une reproduction assez fidèle, trahit cette orientation inéluctable du rapport d'influence. L'exposé des motifs, à propos des circonscriptions, précise : « Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste proportionnel. Ce type de scrutin a conduit à l'instabilité des exécutifs qu'il a fallu corriger par un système complexe et à une faible représentativité des élus, peu connus de leurs électeurs. Au contraire, les conseillers généraux puisent leur légitimité dans le scrutin cantonal uninominal majoritaire à deux tours qui fonde sans conteste leur représentativité ». L'article 1^{er} confirme ensuite que les nouveaux élus seront bien

des conseillers généraux dénommés autrement : « Les conseillers généraux, désormais dénommés conseillers territoriaux » régleront les affaires départementales dans leur conseil général, et régionales dans leur conseil régional.

La circonstance que le conseil régional sera formé de la réunion de départements qui pourront appartenir à des majorités politiques différentes ne pourra atténuer la tutelle des départements sur les régions, car la question transcende les clivages politiques. Cela résulte de ce qui fait la faiblesse de cette mesure : il ne s'agit pas de rapprocher deux niveaux de gestion de proximité, mais un niveau de gestion de proximité et un niveau d'impulsion et surtout de coordination.

Un seul exemple suffira à comprendre l'impossibilité dans laquelle se trouvera parfois la région d'exercer sa compétence sans tutelle des départements : l'aménagement du territoire et le développement économique, les deux étant liés. Le rôle de la région est notamment d'assurer un bon aménagement du territoire régional, en évitant les concurrences stériles entre collectivités de niveau inférieur et notamment les départements. Cet objectif explique que la région dispose de la compétence pour décider, par délibération, des aides – autrefois qualifiées de directes – accordées aux entreprises sur le territoire régional. Cette action permet une prise de hauteur régionale visant un développement harmonieux de l'activité économique. En vertu de cette préoccupation, la région conclut ensuite avec les départements des conventions autorisant les uns et les autres à intervenir dans ce domaine (art. L. 1511-2 CGCT). Or, un conseiller territorial, siégeant aux conseils général et régional, mais élu dans le cadre du canton, pourra-t-il prendre en toute indépendance des mesures d'intérêt régional, lesquelles pourraient faire obstacle à l'installation de certaines entreprises sur son territoire départemental, et ceci au nom d'un aménagement économique du territoire régional harmonieux ? La réponse est inéluctablement négative : il est illusoire de considérer que sa réélection sera possible dans un cas où il sacrifierait l'installation de certaines catégories d'entreprises sur son territoire d'élection, le département, en faveur de l'intérêt régional. Les intérêts divergents des départements n'y changeront rien : la délibération régionale visera la satisfaction du plus grand nombre de départements et non l'harmonisation régionale. Loin d'éviter les actions concurrentes sur un territoire, la réforme aboutirait à l'effet inverse.

Cette circonstance illustre l'impossibilité de confier à un élu commun les affaires départementales et régionales et, ainsi, la nécessité de créer une catégorie de collectivité par affaires reconnues : l'intérêt régional n'est pas l'addition des intérêts départementaux, comme l'intérêt national n'est ni l'addition des intérêts des collectivités décentralisées ni l'addition des intérêts privés. C'est la faille juridique à l'origine de ce dispositif.

Mais d'autres motifs d'inconstitutionnalité existent et concernent le mode de scrutin.

LE MODE DE SCRUTIN ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL ÉLECTORAL

Les conseillers territoriaux seront élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour, dans le cadre du canton pour 80 % d'entre eux, et au scrutin proportionnel organisé au niveau départemental, pour le restant. Ce système a été estimé

contraire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République et aux principes d'égalité et de sincérité du suffrage.

Le scrutin uninominal à un tour et la représentativité des conseillers territoriaux

Dans une tribune dans le quotidien Libération (10 nov. 2009), Guy Carcassonne constate que le législateur de toutes les Républiques, lorsqu'il a retenu un scrutin majoritaire uninominal (généralement le cas), a toujours prévu deux tours de scrutin et pas un seul. Il en déduit que tous les critères d'identification d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République sont réunis et, qu'ainsi, le Conseil constitutionnel devrait s'opposer à l'émergence nouvelle d'un scrutin aussi brutal et éloigné de la tradition française.

Sa démonstration du caractère assumé par le législateur de cette constance est fondée sur des prises de position anciennes de parlementaires insistant sur la nécessité de conserver deux tours de scrutin pour assurer une représentativité suffisante de l'élu.

Or, si l'exposé des motifs des dispositions relatives à l'institution et à l'élection des conseillers territoriaux dit rechercher

cet objectif, on peut le discuter, y compris en évoquant la représentation des composantes territoriales de la région.

Il ne fait aucun doute que le Conseil constitutionnel n'a jamais proclamé le principe aux termes duquel les élus d'une assemblée locale

Il serait préférable de trouver une circonscription neutre, qui ne fasse pas des conseillers territoriaux des conseillers généraux gérant la région.

devaient être issus d'une circonscription représentant les composantes territoriales de la collectivité concernée. D'ailleurs, pendant longtemps, les élus régionaux ont été élus aussi dans le cadre des cantons, sans que le Conseil n'en ait été saisi.

Mais cette notion de représentation des composantes territoriales n'est pas absente de sa jurisprudence : dans une décision du 25 juillet 1984 (n° 84-174 DC, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, JO 28 juill., p. 2493), le Conseil aborde la question de la compétence des transports «qui concerne les diverses composantes territoriales dont le département est représentatif», et dans sa décision du 2 décembre 1982 sur l'assemblée unique dans les DOM-ROM, il censure le dispositif au motif «qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux» (n° 82-147 DC, JO 4 déc., p. 3666; Rec. Cons. const. 70). Cette censure est donc fondée sur l'atteinte au principe d'uniformité institutionnelle des départements d'outre-mer et de la métropole et non sur l'existence d'une obligation de représentation des composantes territoriales conduisant à une obligation de disposer d'une circonscription d'élection propre à chaque catégorie de collectivités.

Mais à défaut de violer un principe (encore qu'il pourrait être consacré aux côtés de l'équilibre démographique...), on peut regretter que la circonscription d'élection des élus régio-

naux redevienne le canton pour l'essentiel, car ceci conduit à une sous-représentation des zones urbaines malvenue au regard des compétences et de la vocation du niveau régional. C'est un recul alors qu'il était plutôt question d'envisager une circonscription régionale pour élire les élus régionaux.

En toutes hypothèses, il serait préférable, pour l'élection d'un élu commun aux deux collectivités, de trouver une circonscription neutre, qui ne fasse pas des conseillers territoriaux des conseillers généraux gérant la région.

Le Conseil d'Etat et les principes d'égalité et de sincérité de suffrage

Le Conseil d'Etat a rendu un avis qui l'a conduit à disjoindre les dispositions relatives au mode de scrutin du reste du texte (<http://www.lepoint2.com/sons/pdf/conseil-etat-conseillers-territoriaux.pdf>).

Le principe d'égalité du suffrage serait violé. Dans le système contraire à l'intelligibilité du droit qui voit les suffrages recueillis par un candidat non élu au scrutin majoritaire réutilisés au profit de la liste départementale à laquelle se rattache ledit candidat, les électeurs qui ont désigné un candidat au scrutin uninominal qui n'était rattaché à aucune liste ne pourront prendre part au scrutin proportionnel en faveur d'une liste présentée dans leur circonscription départementale. A l'inverse, l'électeur ayant voté pour le candidat victorieux ne participe plus au scrutin de liste départementale. Enfin, le Conseil d'Etat constate que lorsqu'une liste départementale n'a pas obtenu le parrainage d'un candidat se présentant au scrutin uninominal au sein d'un canton, l'ensemble de ses électeurs se trouve dans l'impossibilité de prendre part au vote en faveur de cette liste.

Or, non seulement le Conseil ne détecte pas d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi autorisant ces atteintes, mais il est en outre d'avis que ce mode de scrutin risque de compromettre le bon fonctionnement des conseils, le système ne garantissant pas l'émergence d'une majorité stable.

S'agissant de la sincérité du suffrage, les arguments du Conseil d'Etat ont moins filtré. Néanmoins, il semble qu'il conteste le fait qu'une liste ayant recueilli moins de voix qu'une autre au niveau régional puisse néanmoins obtenir plus de sièges qu'elle, de même que la circonstance que les listes rattachées à un candidat élu ne puissent pas prendre part à la répartition des sièges alors qu'elles sont candidates au même scrutin et qu'elles rempliraient les conditions de seuil des suffrages recueillis.

Le scénario de 1982 qui a conduit à censurer l'institution d'une assemblée unique dans les DOM-ROM pour des raisons tenant au mode de scrutin retenu a ainsi toutes les chances de se renouveler. Mais, au-delà de ce mode de scrutin, ce sont les règles fondamentales de la décentralisation qui vont être mises en jeu : exiger que toute collectivité dispose d'un conseil, mais tolérer que ce dernier soit composé d'élus communs à deux collectivités, c'est accepter une habile violation du principe constitutionnel d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. Hors arguments juridiques, cette réforme censée favoriser la coordination des actions va au contraire amoindrir cette fonction qui appartient à la région et porter atteinte à la défense de l'intérêt régional qui ne sera plus que l'addition des intérêts départementaux. ■