CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

MT

N° 377431

REPUBLIQUE FRANÇAISE

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

DEPARTEMENT DE LA COTE-D'OR

_____

Mme Julia Beurton
Rapporteur

_____

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1ère et 6ème sous-sections réunies)

Mme Maud Vialettes
Rapporteur public

_____

Sur le rapport de la 1ère sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 20 octobre 2014
Lecture du 3 novembre 2014

_____

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 avril 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de la Côte-d'Or demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2014-175 du 18 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département de la Côte-d'Or ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu :
- les autres pièces du dossier ;
- la Constitution ;
- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 ;
- le décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013 ;
- le décret n° 2014-112 du 6 février 2014 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Beurton, auditeur,

- les conclusions de Mme Maud Vialettes, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 191-1 du code électoral, résultant de 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 : « *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* » ; qu'aux termes de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la même loi, applicable à la date du décret attaqué : « *I. - Les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil général qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine. A l'expiration de ce délai, son avis est réputé rendu. (…) / III. - La modification des limites territoriales des cantons effectuée en application du I est conforme aux règles suivantes : / a) Le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques ; / b) Le territoire de chaque canton est continu ; / c) Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants ; / IV. - 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* » ;

2. Considérant que le décret attaqué a, sur le fondement de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, procédé à une nouvelle délimitation des cantons du département de la Côte-d'Or, compte tenu de l'exigence de réduction du nombre des cantons de ce département de quarante-trois à vingt-trois résultant de l'article L. 191-1 du code électoral ;

Sur la procédure suivie :

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'un projet de décret, accompagné d'un exposé des motifs, de cartes et de tableaux, a été soumis au conseil général du département ; que, sur cette base, et alors même que l'exposé des motifs décrivait succinctement la méthode retenue pour procéder à la nouvelle délimitation des cantons de la Côte-d'Or, l'assemblée départementale a été mise 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 ; qu'en particulier, il ressort des pièces du dossier

que, contrairement à ce que soutient le département requérant, les cartes transmises permettaient d'identifier de façon suffisamment claire les limites des cantons préfigurés ; que, par suite, le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à soutenir que la consultation du conseil général aurait été irrégulière ;

Sur les données démographiques prises en considération :

4. Considérant que l'article 8 du décret du 6 février 2014 portant différentes mesures d'ordre électoral a modifié l'article 71 du décret du 18 octobre 2013 portant application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, qui prévoit désormais que : « *(…) Pour la première délimitation des cantons opérée en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 46 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (…), le chiffre de 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 de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon* » ;

5. Considérant qu'il résulte du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage que, comme le rappellent les III et IV de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, le territoire de chaque canton doit être défini sur des bases essentiellement démographiques, sous réserve d'exceptions de portée limitée pour tenir compte d'impératifs d'intérêt général ; qu'il appartient ainsi au Gouvernement de retenir les chiffres de population les plus récents auxquels il est susceptible de se référer en tenant compte de la date des prochaines échéances électorales ainsi que des exigences d'une bonne administration, au nombre desquelles figure notamment le respect des contraintes et délais de consultation inhérents au processus d'élaboration et d'adoption des nouvelles délimitations ;

6. Considérant que la délimitation des nouvelles circonscriptions cantonales devait, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990, être effectuée au plus tard un an avant le prochain renouvellement général des conseils généraux, prévu en mars 2015 ; que, dans les circonstances de l'espèce, 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'Etat, d'autre part, à la circonstance que la déclinaison à l'échelon infra-communal 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 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 du 27 décembre 2012 et non celui que prévoit le décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013, qui authentifie les chiffres de population auxquels il convient, en principe, de se référer pour l'application des lois et règlements à compter du 1er janvier 2014 ;

7. Considérant que les dispositions dont l'illégalité est invoquée ne concernent que la délimitation des nouvelles circonscriptions cantonales ; que le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à soutenir qu'il en résulterait une incertitude dans l'application des règles relatives aux dépenses de campagne et, par suite, une méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le département n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait illégal par voie de conséquence de l'illégalité de l'article 8 du décret du 6 février 2014 ;

Sur la délimitation des cantons de la Côte-d'Or :

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales citées au point 1 que le territoire de chaque canton doit être établi sur des bases essentiellement démographiques, qu'il doit être continu et que toute commune de moins de 3 500 habitants doit être entièrement comprise dans un même canton, seules des exceptions de portée limitée et spécialement justifiées pouvant être apportées à ces règles ; que le Premier ministre a pu légalement se donner pour lignes directrices, afin de satisfaire à l'exigence de délimitation des cantons sur des bases essentiellement démographiques, de se fonder sur la population moyenne des cantons du département et de rapprocher la population de chaque canton de cette moyenne sans s'en écarter de plus de 20 %, dès lors, d'une part, qu'il a vérifié, pour chaque canton, s'il y avait lieu de s'écarter de ces lignes directrices en raison de considérations géographiques ou d'autres impératifs d'intérêt général et, d'autre part, qu'il s'est efforcé, lorsque tel n'était pas le cas, de réduire de façon plus importante l'écart à la moyenne, dans le respect des autres critères légaux et de la cohérence territoriale du découpage ; que, par suite, le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à soutenir que le Premier ministre se serait cru tenu par le respect d'une règle qui ne résultait pas de la loi et aurait ainsi commis une erreur de droit ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que ni les dispositions de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, ni aucun autre texte non plus qu'aucun principe n'imposent au Premier ministre de prévoir que les limites des cantons, qui sont des circonscriptions électorales, coïncident avec les limites des arrondissements et les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale ; que, par suite, le Premier ministre n'a pas commis d'erreur de droit en partageant le canton n° 20 (Nuits-Saint-Georges) entre les arrondissements de Beaune et de Dijon et en ne respectant pas les limites des arrondissements dans la délimitation du canton n° 20 (Nuits-Saint-Georges) ni le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dans la délimitation de plusieurs cantons ;

11. Considérant, en troisième lieu, que la modification des limites territoriales des cantons doit être opérée selon les règles prévues aux III et IV de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, en respectant le nombre de cantons résultant de l'application des dispositions de l'article L. 191-1 du code électoral ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le Premier ministre aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les considérations géographiques tenant à l'appartenance au massif du Morvan de certaines des communes des cantons n° 1 (Arnay-le-Duc) et 22 (Semur-en-Auxois) ne justifiaient pas qu'il soit dérogé à l'exigence tenant aux bases essentiellement démographiques de la délimitation des cantons, sur le fondement du IV de l'article L. 3113-2 ; que, dès lors que ces deux cantons, ainsi que le canton n° 5 (Châtillon-sur-Seine), respectent les règles prévues au III de l'article L. 3113-2, la circonstance qu'ils regroupent, respectivement, 92, 89 et 107 communes et aient une superficie de, respectivement, 1 086 km², 1 041 km² et 1 818 km² est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ; qu'il ne peut pas davantage être utilement soutenu que la délimitation de ces trois cantons ne permettrait pas aux conseillers départementaux d'exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, au vu

notamment de la population des cantons n° 3 et 8 à 13, correspondant aux villes de Beaune et de Dijon, que le décret attaqué, en assurant une surreprésentation générale de la population urbaine du département, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; que la circonstance que les cantons n° 14 (Fontaine-lès-Dijon), 18 (Longvic) et 23 (Talant) regroupent à la fois des communes de la communauté d'agglomération dijonnaise et des communes rurales n'est pas non plus de nature à entacher le décret d'une telle erreur ;

12. Considérant, en quatrième lieu, que le département requérant critique les choix opérés par le décret attaqué de rattacher certaines des communes de la communauté de communes de Forêts, Seine et Suzon au canton n° 14 (Fontaine-lès-Dijon) plutôt qu'au canton n° 16 (Is-sur-Tille) et de rattacher certaines des communes de la communauté d'agglomération dijonnaise à trois cantons comprenant également des communes de communautés de communes voisines ; que, toutefois, il ne conteste pas que ces rattachements respectent les critères définis par l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales et se borne à soutenir que le Premier ministre aurait pu procéder à un autre découpage, tenant compte des intercommunalités ; que ces critiques ne sont pas de nature à établir que les choix auxquels le Premier ministre a ainsi procédé reposeraient sur une erreur manifeste d'appréciation ;

13. Considérant, en cinquième lieu, que le département critique la délimitation des cantons de l'agglomération dijonnaise ; que le décret attaqué répartit le territoire de la ville de Dijon entre cinq cantons composés exclusivement de quartiers de cette commune, dont la population excède la population moyenne par canton du département dans une proportion allant de 4,25 % à 17,50 %, et un sixième canton regroupant la partie de la ville non incluse dans les précédents cantons ainsi que les communes de Corcelles-les-Monts et Flavignerot, dont la population excède la population moyenne de 13,43 %, tandis que le canton n° 6 voisin (Chenôve), qui regroupe les communes de Chenôve et de Marsannay-la-Côte, compte une population inférieure de 15,99 % à la moyenne ; que l'exigence de continuité du territoire de chaque canton faisait obstacle au rattachement au canton de Chenôve des communes de Perrigny-lès-Dijon et Fénay suggéré par le département ; que si le rattachement des communes de Corcelles-les-Monts et Flavignerot au canton de Chenôve plutôt qu'à celui de Dijon-6 aurait permis de rapprocher ces deux cantons de la population moyenne sans se heurter à une exigence légale, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que le choix opéré par le Premier ministre aurait été motivé par des considérations étrangères à l'objet du décret attaqué ; qu'eu égard à l'impact limité d'un tel rattachement, portant sur 817 habitants, soit 3,6 % de la population moyenne par canton, ce choix n'entache pas le décret d'erreur manifeste d'appréciation ;

14. Considérant, en sixième lieu, que le département de la Côte-d'Or critique le choix opéré par le décret attaqué de dissocier la ville de Beaune, qui compose à elle seule le canton n° 3, et les communes qui l'entourent, regroupées au sein du canton n° 17 (Ladoix-Serrigny), ainsi que le choix de rattacher certaines communes au canton n° 1 (Arnay-le-Duc) plutôt qu'au canton de Ladoix-Serrigny ; que, d'une part, si le département requérant fait valoir que la délimitation de ce canton serait dépourvue de cohérence géographique, elle respecte toutefois les critères définis par le III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, notamment l'exigence de continuité du territoire de chaque canton ; qu'en outre, il n'est pas contesté qu'il n'existe pas de continuité de l'habitat entre la ville de Beaune et les communes qui l'entourent, ce qui a d'ailleurs conduit l'Institut national de la statistique et des études économiques à estimer que Beaune devait être, à elle seule, regardée comme une « unité urbaine » ; que, d'autre part, le choix de rattacher onze communes de la communauté d'agglomération « Beaune, Côte et Sud - communauté Beaune-Chagny-Nolay » au canton

d'Arnay-le-Duc, dont la population aurait été, à défaut, inférieure de 28,9 % à la moyenne départementale, plutôt qu'au canton de Ladoix-Serrigny, est justifié par le respect de l'exigence tenant aux bases essentiellement démographiques de la délimitation des cantons, conformément au III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la délimitation du canton de Ladoix-Serrigny serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté ;

15. Considérant que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Sur la désignation des bureaux centralisateurs et l'absence de chefs-lieux de canton :

16. Considérant, en premier lieu, qu'il n'appartient qu'au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales ; que, toutefois, les dispositions qui tendent uniquement à déterminer leurs modalités d'application, dans le cadre de ces règles et dans le respect des principes qui les inspirent, relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire ; que les dispositions de l'article R. 112 du code électoral, issue du décret du 18 octobre 2013, selon lesquelles le bureau centralisateur du canton procède au recensement général des votes, ne mettent en cause aucune des règles relatives au régime électoral des assemblées départementales ; que, par suite, le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions auraient été prises par une autorité incompétente et que, par suite, le décret attaqué serait illégal en tant qu'il désigne un bureau centralisateur par canton ;

17. Considérant, en deuxième lieu, que s'il résulte des dispositions de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales que la première fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée, notamment, aux communes chefs-lieux de canton remplissant certaines conditions et si le I de l'article L. 3113-2 du même code donne compétence au décret en Conseil d'Etat pour déterminer le siège du chef-lieu des cantons, il résulte également des dispositions du II du même article L. 3113-2 que la qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la perdent dans le cadre d'une modification des limites territoriales des cantons jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux ; qu'aucune disposition ni aucun principe n'imposait au Premier ministre d'épuiser, par le décret attaqué, la compétence qu'il tenait des dispositions du I de l'article L. 3113-2, dès lors qu'il ne faisait pas, par son abstention, obstacle à l'application de dispositions législatives ; qu'il résulte de la combinaison des dispositions du II du même article et de l'article R. 2334-6 du code général des collectivités territoriales que les communes ayant la qualité de chef-lieu de canton à la date du décret attaqué pourront bénéficier de la première fraction de la dotation de solidarité rurale au moins jusqu'à l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils départementaux ; qu'ainsi, en délimitant les nouvelles circonscriptions en vue de l'élection au conseil départemental de la Côte-d'Or et en se bornant à identifier, pour chaque canton, un bureau centralisateur sans déterminer de nouveaux chefs-lieux de canton, le Premier ministre n'a ni méconnu les dispositions des articles L. 2334-21 et L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales ni empiété sur la compétence du législateur ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à demander l'annulation du décret qu'il attaque ; que les conclusions qu'il présente au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête du département de la Côte-d'Or est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au département de la Côte-d'Or et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.