Conseil d'État

N° 378140
ECLI:FR:CESEC:2014:378140.20141105
Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

Mme Isabelle Lemesle, rapporteur
Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public

Lecture du mercredi 5 novembre 2014

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1°, sous le n° **378140**, par une requête, enregistrée le 17 avril 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... C...demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2014-229 du 24 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département de la Corse-du-Sud.

2°, sous le n° 378563, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 avril et 16 mai 2014, le département de la Corse-du-Sud, représenté par le président du conseil général, demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;
- 2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 5 du décret n° 2014-351 du 19 mars 2014 portant correction d'erreurs matérielles dans les décrets délimitant les cantons de divers départements ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

3°, sous le n° 379696, par une requête, enregistrée le 22 avril 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Sorbollano, représentée par son maire, demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le même décret.

.....

4°, sous le n° 379697, par une requête, enregistrée le 23 avril 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Quenza, représentée par son maire, demande au Conseil d'Etat

d'annuler pour excès de pouvoir le même décret par les mêmes moyens que ceux soulevés sous le n° 379696.

.....

5°, sous le n° 379711, par une requête, enregistrée le 23 avril 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Zoza, représentée par son maire, demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le même décret par les mêmes moyens que ceux soulevés sous les n°s 379696 et 379697.

.....

6°, sous le n° 380403, par une requête, enregistrée le 16 mai 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... D...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 24 mars 2014 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté sa demande tendant au retrait du même décret et de l'article 5 du décret n° 2014-351 du 19 mars 2014 portant correction d'erreurs matérielles dans les décrets délimitant les cantons dans divers départements ;
2°) de faire droit à sa demande d'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2014-229 du 24 février 2014 et de l'article 5 du décret n° 2014-351 du 19 mars 2014 ;
3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 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° 86-825 du 11 juillet 1986 ;

- la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ;

- le décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013, modifié par le décret n° 2014-112 du 6 février 2014 ;

- la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 ;

- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat du département de la Corse-du-Sud ;

1. Considérant que MM. C..., etD..., le département de la Corse-du-Sud et les communes de Sorbollano, Quenza et Zoza demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2014-229 du 24 février 2014, modifié en dernier lieu par l'article 5 du décret n° 2014-351 du 19 mars 2014, portant délimitation des cantons dans le département de la Corse-du-Sud ; que M. D... demande, en outre, l'annulation de la décision du 24 mars 2014 du ministre de l'intérieur rejetant sa demande de retrait de ce décret ;

2. Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par une seule décision ;

3. 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 seront 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 " ; que ces dispositions impliquent qu'il soit procédé à une nouvelle délimitation de l'ensemble des circonscriptions cantonales, qui sera applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils généraux fixé au mois de mars 2015 ; qu'aux termes de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de la loi du 17 mai 2013 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 départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine (...) 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 " ;

4. Considérant que le décret attaqué a, en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, procédé à une nouvelle délimitation des cantons du département de la Corse-du-Sud, compte tenu de l'exigence de réduction du nombre des cantons de ce département de vingt-deux à onze qui résulte de l'application de l'article L. 191-1 du code électoral ;

Sur la légalité externe du décret :

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat :

5. Considérant qu'il ressort de la copie de la minute de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été versée au dossier par le Premier ministre, que le texte publié, dans sa version issue de l'article 5 du décret du 19 mars 2014 portant correction d'erreurs matérielles dans les décrets délimitant les cantons des divers départements, ne contient pas de dispositions qui différeraient à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par le Conseil d'Etat ; que les requérants ne sont, dès lors, pas fondés à soutenir que le décret litigieux aurait, pour ce motif, été pris selon une procédure irrégulière ;

En ce qui concerne la consultation du conseil général :

6. Considérant, en premier lieu, que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre ce texte envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau ;

7. Considérant que si M. D... et les communes de Sorbollano, Quenza et Zoza soutiennent que le décret qu'ils attaquent ne serait pas conforme à celui qui a été soumis pour avis au conseil général de la Corse-du-Sud, il ne ressort pas des pièces du dossier que le décret adopté aurait comporté, par rapport au projet soumis au conseil général, des modifications soulevant des questions nouvelles qui auraient imposé une nouvelle consultation ;

8. Considérant, en second lieu, qu'il n'est pas contesté qu'un projet de décret, accompagné d'un exposé des motifs, d'une carte des nouveaux cantons mentionnant les limites des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), celles des anciens cantons, la carte des cantons urbains pour les communes fractionnées, un tableau synthétique des chiffres relatifs aux nouveaux cantons (population, nombre de communes) et un tableau de répartition des communes par canton, adressés par le préfet, ont été soumis au conseil général de la Corse-du-Sud, pour recueillir son avis sur le projet de nouvelle délimitation des cantons de ce département ; que sur cette base, l'assemblée départementale a été mise à même d'émettre un avis sur les modalités de mise en oeuvre de la nouvelle délimitation des cantons prévue par le législateur et de se prononcer sur le projet relatif au département de la Corse-du-Sud ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la consultation du conseil général aurait été irrégulière faute d'une information suffisante de ce dernier ;

En ce qui concerne la consultation de l'Assemblée de Corse :

9. Considérant qu'aux termes du V de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales : " L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse " ; que par ces dispositions, le législateur n'a pas entendu rendre obligatoire la consultation de l'Assemblée de Corse sur tous les textes législatifs ou réglementaires dont le champ d'application territoriale couvre tout ou partie du territoire de la collectivité, mais seulement sur ceux d'entre eux qui, adaptés aux particularités de cette dernière ou ne concernant qu'elle, sont spécifiques à cette collectivité ; que le décret attaqué, qui se borne à appliquer sur le territoire du département de la Corse-du-Sud les règles de délimitation des circonscriptions cantonales résultant de la loi du 17 mai 2013, ne comporte aucune règle spécifique à la Corse qui aurait rendu nécessaire une consultation préalable de l'Assemblée de Corse au titre de l'article L. 4422-16 ; que le moyen tiré de la méconnaissance de cet article ne peut donc qu'être écarté ;

Sur la légalité interne du décret :

En ce qui concerne les données démographiques retenues :

10. Considérant qu'il appartient au Gouvernement de retenir, pour procéder à un découpage électoral, 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 ; que, pour répondre à ces exigences, l'article 71 du décret du 18 octobre 2013, dans sa rédaction applicable en l'espèce issue de l'article 8 du décret n° 2014-112 du 6 février 2014 prévoit 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 (...) " ;

11. Considérant qu'il est constant que les nouveaux cantons du département de la Corse-du-Sud ont été délimités sur la base des données authentifiées par le décret du 27 décembre 2012 ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué est entaché d'erreur de droit pour avoir retenu des données qui ne correspondraient pas à la réalité démographique ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le nombre de cantons à délimiter :

12. Considérant que s'il ressort des dispositions précitées de l'article L. 191 du code électoral que le nombre de cantons ne peut être inférieur à treize dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants, la circonstance, à la supposer établie, que les projections de l'évolution de la population départementale de Corse-du-Sud permettent de prévoir que celle-ci dépassera le nombre de 150 000 habitants d'ici 2015 ou 2016 est sans incidence sur la légalité du décret attaqué, qui doit être appréciée à la date de son adoption ;

En ce qui concerne la répartition de la commune de Porto-Vecchio entre deux cantons :

13. Considérant que la commune de Porto-Vecchio compte environ 11 000 habitants ; que, par suite, elle n'est pas au nombre des communes de moins de 3 500 habitants qui, en application des dispositions précitées du c) du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales doivent être entièrement comprises dans le même canton ; que si la circulaire du ministre de l'intérieur du 12 avril 2013 recommande " sauf raison impérieuse, de respecter l'intégrité des communes ", celle-ci est dépourvue de caractère impératif ; qu'il ressort des pièces du dossier que c'est pour satisfaire au principe de redécoupage sur des bases essentiellement démographiques que la commune de Porto-Vecchio a été répartie entre les deux cantons n° 6 (Bavella) et n° 7 (Grand Sud) ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit pour n'avoir pas respecté l'intégrité territoriale de la commune de Porto-Vecchio doit être écarté ;

En ce qui concerne la communauté de communes de l'Alta Rocca :

14. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales 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 ni ces dispositions, ni aucun autre texte non plus qu'aucun principe n'imposent au Gouvernement de prévoir que les limites des cantons, qui sont des circonscriptions électorales, coïncident avec les limites des cartes des établissements publics de coopération intercommunale, des anciens cantons ou des " bassins de vie " définis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ni de tenir compte de la proximité géographique des communes, de leurs liens historiques, économiques, culturels ou sociaux ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret qu'ils attaquent est entaché d'erreur de droit pour avoir réparti les seize communes de la communauté de commune de l'Alta Rocca entre les

trois cantons n°6, 7 et 9 ;

15. Considérant que si l'appellation " Bavella " attribuée au canton n° 6 est contestée au motif que ce nom serait celui d'un hameau rattaché à la commune de Quenza, située dans le canton n° 9, il ressort des pièces du dossier que le massif montagneux de Bavella s'étend sur des communes qui relèvent du canton n° 6 ; que le moyen relatif à la dénomination de ce dernier canton ne peut, dans ces conditions, qu'être en tout état de cause écarté ;

16. Considérant que, si l'article R. 112 du code électoral, dans sa version en vigueur à la date du décret attaqué, prévoit que le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu de canton, la version de cet article applicable à compter du prochain renouvellement général des assemblées départementales confie ce rôle au bureau centralisateur du canton ; qu'ainsi, la qualité de bureau centralisateur d'un canton sera, à compter de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, dépourvue de tout lien avec celle de chef-lieu de canton ; qu'en désignant la commune de Propriano comme bureau centralisateur du nouveau canton n° 9, dénommé " Sartenais-Valinco " du même nom, le décret attaqué n'a ni eu pour objet ni pour effet de procéder au transfert du siège de chefs-lieux de canton ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que cette désignation, en faisant perdre à la commune de Zoza la qualité de chef-lieu de canton, ainsi que les dotations qui y sont actuellement attachées, entacherait le décret attaqué d'erreur manifeste d'appréciation, ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le principe d'égalité des citoyens devant le suffrage :

17. Considérant que les dispositions du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales qui, afin de respecter le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage, prévoient que le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques, n'imposent pas que, dans un même département, la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population et permettent de regarder comme admissible un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département, notamment afin de respecter les exigences du b) et du c) du III de cet article, et à condition qu'un écart de cet ordre repose sur des considérations dénuées d'arbitraire ; qu'en vertu du IV du même article, des exceptions limitées peuvent être apportées au caractère essentiellement démographique de la délimitation d'un canton, lorsque des considérations géographiques, au nombre desquelles figurent, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013, l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général, imposent de s'écarter de la ligne directrice que constitue un écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département ;

18. Considérant que l'écart de - 43,55 % du canton n° 10 (Sevi/Sorru/Cinarca) par rapport à la moyenne de la population cantonale dans le département de la Corse-du-Sud dépasse les disparités démographiques admissibles sur le fondement du III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'il s'écarte de la ligne directrice de plus ou moins 20 % ; qu'il ressort des pièces du dossier que le Gouvernement a procédé à la délimitation de ce canton en se fondant, à titre principal, sur les nécessités résultant des contraintes géographiques du territoire pris dans ses limites administratives, et tirées de ce que ce canton, qui est le deuxième du département en nombre de communes et représente 20 % de la surface du territoire départemental, superficie qui ne peut être augmentée sans étendre celle du canton à l'excès ni déséquilibrer la répartition des cantons, est bordé au Nord et à l'Est par le département de la Haute-Corse et à l'Ouest par la mer Méditerranée, et que sa limite Sud, avec le canton n° 8 (Gravona/Prunelli), suit, comme celles du canton n° 8 et de nombreux autres cantons d'ailleurs, l'orientation générale Nord-Est/Sud-Ouest du relief montagneux juxtaposant des vallées séparées par des lignes de crête d'altitude difficilement franchissables par les voies de communication existantes ; qu' en se fondant sur ces considérations dépourvues de caractère arbitraire, les auteurs du décret n'ont pas méconnu l'obligation, énoncée au IV de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, de n'apporter au caractère essentiellement démographique de la délimitation des cantons opérée dans le département de la Corse-du-Sud que des exceptions de portée limitée spécialement justifiées par l'impérative prise en

compte des contraintes géographiques de ce territoire ; qu'en tout état de cause, la circonstance que d'autres cantons n'ont pas fait l'objet de la même dérogation est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

En ce qui concerne les autres critères de délimitation de l'ensemble des cantons :

19. Considérant d'une part que, comme il a été dit au point 14, aucun texte non plus qu'aucun principe n'impose au pouvoir réglementaire de prévoir que les limites des cantons coïncident avec les limites des cartes des établissements publics de coopération intercommunale, ni des bassins de vie définis par l'INSEE ; que le découpage des cantons ne doit pas davantage tenir compte des arrondissements, ni des délimitations historiques dénommées " pieves " ;

20. Considérant d'autre part qu'aux termes de l'article 5 de la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales : " (...) à l'exception des circonscriptions [législatives] qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au recensement général de la population de 1982, est supérieure à 40 000 habitants, la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales (...) " ; que ces dispositions, qui d'ailleurs n'imposaient en rien que les limites cantonales dussent se conformer à la délimitation des circonscriptions législatives, ont produit tous leurs effets et sont devenues caduques, et ne peuvent ainsi utilement être invoquées à l'encontre du décret attaqué ;

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

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

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées à certaines requêtes ; que, dès lors, M. D... n'est pas davantage fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté sa demande tendant au retrait de ce décret ; que, par suite, les conclusions du département de la Corse-du-Sud et de M. D... tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de M. C..., du département de la Corse-du-Sud, de M. D... et des communes de Sorbollano, Quenza et Zoza sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... C..., au département de la Corse-du-Sud, à M. B... D..., aux communes de Sorbollano, Quenza et Zoza et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.
