

Décision n° 2013-668 DC
du 16 mai 2013

(Loi organique relative à
l'élection des conseillers municipaux,
des conseillers communautaires
et des conseillers départementaux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 18 avril 2013, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 8 B, paragraphe 1, ensemble le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 22, paragraphe 1 ;

Vu la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 du Conseil de l'Union européenne fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010 ;

Vu la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, adoptée par le Parlement le 17 avril 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement du premier alinéa de l'article 25, du deuxième alinéa de l'article 72-1 et des articles 74 et 88-3 de la Constitution ; qu'elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 ; qu'en outre, l'article 2 de la loi organique a été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, comme l'impose la dernière phrase de l'article 88-3 ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELEVANT DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION :

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités » ;

3. Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique modifie l'article L.O. 141 du code électoral ; qu'il inclut, pour toutes les communes soumises au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre premier du code électoral, le mandat de conseiller municipal parmi les mandats dont l'exercice n'est compatible avec le mandat de député que dans la limite d'un seul ; que l'article 24 de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, adoptée par le Parlement le 17 avril 2013, étend à toutes les communes de 1 000 habitants et plus le mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre premier du code électoral, actuellement applicable aux communes de 3 500 habitants et plus ; qu'il est loisible à la loi organique de ne faire figurer, dans le dispositif de limitation de cumul du mandat de parlementaire et de mandats électoraux locaux, le mandat de conseiller municipal qu'à partir d'un certain seuil de population, à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire ; que cette condition est remplie en l'espèce dès lors que le seuil de 1 000 habitants détermine, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article L. 252 du code électoral, un changement de mode de scrutin pour l'élection des membres des conseils municipaux ;

4. Considérant que le paragraphe I de l'article 8 de la loi organique prévoit que l'article 1^{er} de celle-ci s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant sa promulgation ; que l'article 51 de la loi précitée adoptée par le Parlement le 17 avril 2013 prévoit une application des dispositions de l'article 24 de cette loi à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux ; que, par suite, les dispositions de loi ordinaire auxquelles renvoie l'article 1^{er} de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont rendues applicables, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, dans leur rédaction résultant de la loi adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique ;

5. Considérant que le paragraphe IV de l'article 8 de la loi organique prévoit que l'article 1^{er} de cette loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

6. Considérant que l'article 1^{er} ainsi que les paragraphes I et IV de l'article 8 en ce qu'ils font référence à cet article 1^{er} sont conformes à la Constitution qui réserve à la loi organique la fixation du régime des incompatibilités des membres du Parlement ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DU DEUXIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 72-1 DE LA CONSTITUTION :

7. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité » ;

8. Considérant que le paragraphe II de l'article 3 de la loi organique modifie le cinquième alinéa de l'article L.O. 1112-10 du code général des collectivités territoriales, relatif aux conditions d'habilitation des partis et groupements participant à la campagne en vue d'un référendum local décidé par un département ; qu'il procède à une coordination avec la suppression du renouvellement par séries des conseillers généraux, laquelle résulte de l'article 5 de la loi précitée adoptée par le Parlement le 17 avril 2013 ;

9. Considérant que l'article 4 de la loi organique modifie le deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-12 du code général des collectivités territoriales, rendant applicables ou adaptant certaines dispositions du code électoral aux opérations préparatoires au scrutin, aux opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats pour un référendum local ; qu'il procède à une coordination avec la modification de l'article L. 65 du code électoral, laquelle résulte du 4° de l'article 19 de la loi précitée adoptée par le Parlement le 17 avril 2013 ; que l'article 5 de la loi organique modifie le deuxième alinéa du paragraphe XII de l'article 159 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée pour procéder à la même coordination en ce qui concerne les dispositions relatives aux référendums décisionnels locaux de l'assemblée de la Polynésie française ;

10. Considérant que le paragraphe II de l'article 8 prévoit que les dispositions du paragraphe II de l'article 3 et des articles 4 et 5 s'appliquent à compter du prochain renouvellement général des conseils généraux suivant la promulgation de la présente loi organique ;

11. Considérant que le paragraphe II de l'article 3, les articles 4 et 5 ainsi que le paragraphe II de l'article 8 en ce qu'il fait référence à ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 74 DE LA CONSTITUTION :

12. Considérant qu'en vertu des troisième et cinquième alinéas de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque collectivité d'outre-mer régie par cet article est défini par une loi organique et fixe « le régime électoral de son assemblée délibérante » ;

13. Considérant que l'article 7 modifie le second alinéa des articles L.O. 6224-3, L.O. 6325-3 et L.O. 6434-3 du code général des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que la part des rémunérations et indemnités de fonctions des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon dépassant une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller territorial exerce le plus récemment un mandat ou une fonction ;

14. Considérant que le paragraphe III de l'article 8 prévoit que l'article 7 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

15. Considérant que l'article 7 et le paragraphe III de l'article 8 sont conformes à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 88-3 DE LA CONSTITUTION :

16. Considérant qu'aux termes de l'article 88-3 de la Constitution : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article » ;

17. Considérant qu'aux termes du paragraphe premier de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne, devenu le paragraphe premier de l'article 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient » ; qu'en application de cette disposition, le conseil de l'Union européenne a, par la directive susvisée du 19 décembre 1994, fixé les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité ;

18. Considérant qu'en disposant que le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales est accordé « selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne », l'article 88-3 de la Constitution a expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes du droit de l'Union européenne ; qu'en conséquence, il résulte de la volonté même du constituant qu'il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de

l'article 22 précité du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive susvisée du 19 décembre 1994 prise par le Conseil de l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce droit ; qu'au nombre des principes posés par le paragraphe premier de l'article 22 figure celui selon lequel les citoyens de l'Union exercent leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État » ;

19. Considérant que le 1° de l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 247-1 du code électoral ; qu'il prévoit que, dans l'ensemble des communes soumises au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre premier du code électoral, les bulletins de vote imprimés distribués aux électeurs lors des élections municipales doivent comporter l'indication de leur nationalité en regard du nom des candidats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France ; qu'il instaure également une obligation, dans les communes soumises au mode de scrutin prévu au chapitre II du titre IV du livre premier du code électoral, de faire figurer l'indication de la nationalité des candidats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France sur la liste des candidats affichée dans chaque bureau de vote ; que de telles mentions sont nécessaires à l'information des électeurs dès lors que les conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française ne peuvent ni, en vertu de l'article L.O. 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales, exercer des fonctions communales exécutives, ni, en vertu de l'article L.O. 286-1 du code électoral, participer à l'élection des sénateurs ; que, par suite, une telle obligation ne méconnaît pas l'exigence énoncée à l'article 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon laquelle les citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France exercent leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les mêmes conditions que les ressortissants français ;

20. Considérant que le 2° de l'article 2 introduit dans le code électoral un nouvel article L.O. 255-5 ; que ces dispositions prévoient que, dans les communes auxquelles le mode de scrutin prévu au chapitre II du titre IV du livre premier du code électoral est applicable, le candidat ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doit mentionner sa nationalité sur la déclaration de candidature et exigent une déclaration formelle de ce candidat ainsi que la production de documents officiels ; que ces exigences découlent directement des articles 9.1 et 9.2 a) et b) de la directive susvisée ;

21. Considérant que le 3° de l'article 2 introduit dans le code électoral une nouvelle section et un nouvel article L.O. 273-2 ; que ces dispositions prévoient que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France participent à l'élection des conseillers communautaires dans les mêmes conditions que les électeurs de nationalité française ;

22. Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son troisième alinéa, que « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret » ; qu'il est spécifié au quatrième alinéa de l'article 3 que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » ;

23. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République 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 » ; que, selon le troisième alinéa du même article, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ;

24. Considérant qu'il ressort de ces dispositions que, sous la réserve prévue par l'article 88-3 de la Constitution, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection au suffrage universel à laquelle seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité ;

25. Considérant toutefois que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui sont une forme de groupement des communes, ne sont pas des collectivités territoriales ; que, par suite, la disposition permettant la participation des ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France à l'élection des membres de l'organe délibérant de ces établissements publics de coopération intercommunale n'est pas contraire à la Constitution ;

26. Considérant que le paragraphe I de l'article 8 prévoit que les dispositions de l'article 2 s'appliquent à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la présente loi organique ;

27. Considérant que les dispositions de loi ordinaire auxquelles renvoient les dispositions du 1° de l'article 2 de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont rendues applicables, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, dans leur rédaction résultant de la loi adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique ;

28. Considérant que le paragraphe IV de l'article 8 prévoit que les dispositions du 1° de l'article 2 sont applicables en Nouvelle-Calédonie et que les dispositions du 1° et du 2° de l'article 2 sont applicables en Polynésie française ; qu'il appartenait au législateur organique de rendre applicable l'article 2 dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le cas échéant en adaptant les modalités prévues par cet article ; que le législateur ayant rendu applicables les dispositions en cause sans les assortir de mesures d'adaptation tenant à l'organisation particulière des territoires concernés, la procédure de consultation des assemblées délibérantes des collectivités intéressées n'était pas obligatoire ;

29. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 2 n'est contraire à aucun principe ni à aucune norme constitutionnelle, non plus qu'à aucune des normes du droit de l'Union européenne de référence applicables en l'espèce ; qu'il en va de même des paragraphes I et IV de l'article 8 en ce qu'ils font référence à cet article 2 ;

– SUR LES AUTRES DISPOSITIONS :

30. Considérant que l'article 6 de la loi organique modifie l'article 3 de la loi organique du 7 décembre 2010 susvisée ; que le 1° de cet article reporte de mars 2014 à mars 2015 l'expiration du mandat des conseillers généraux élus à Mayotte en mars 2011 ; que le 2° de cet article porte de vingt-trois à vingt-six le nombre de membres de l'assemblée départementale de Mayotte à compter du prochain renouvellement général de cette assemblée ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ; que, toutefois, elles n'ont pas le caractère organique ; qu'il en va de même des dispositions du paragraphe II de l'article 8 en ce qu'elles font référence à l'article 6 pour prévoir son application à compter du prochain renouvellement général des conseils généraux suivant la promulgation de la présente loi organique ;

31. Considérant qu'aucune autre disposition de la loi organique n'est contraire à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– La loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux est conforme à la Constitution.

Article 2.– N'ont pas un caractère organique :

– l'article 6 ;

– le paragraphe II de l'article 8 en ce qu'il fait référence à l'article 6.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 mai 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.