

Conseil d'État

N° 393026

ECLI:FR:CESSR:2015:393026.20151027

Publié au recueil Lebon

3ème / 8ème SSR

M. Romain Victor, rapporteur

M. Vincent Daumas, rapporteur public

lecture du mardi 27 octobre 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 393026, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 27 août et 25 septembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, MM. Jean-Philippe I..., Frédéric C...et Paul G...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de convoquer les collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux dans le cadre des régions délimitées conformément aux dispositions de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à sa modification par l'article 1er de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

2° Sous le n° 393488, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 14 septembre, 12 octobre et 15 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, MM. B...K...E...et D...F...demandent au Conseil d'Etat, à titre principal, d'annuler pour

excès de pouvoir le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique et, à titre subsidiaire, d'annuler ce décret en tant qu'il décide la convocation des électeurs de la nouvelle région Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine.

.....

3° Sous le n° 393622, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 21 septembre et 16 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Mouvement alsacien Unser Land demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique et, d'autre part, le décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015 modifiant le décret n° 60-516 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

.....

4° Sous le n° 393659, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 septembre et 16 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Parti lorrain demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique et, d'autre part, le décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015 modifiant le décret n° 60-516 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

.....

5° Sous le n° 393724, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 septembre et 16 octobre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Parti des Mosellans demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique et, d'autre part, le décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015 modifiant le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 ;
- le décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 ;
- le décret n° 2015-939 du 30 juillet 2015 ;
- le décret n° 2015-969 du 31 juillet 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Romain Victor, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du Mouvement alsacien Unser Land, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du Parti lorrain et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du Parti des Mosellans ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre les mêmes décrets ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que, dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales dispose : " Les régions sont des collectivités territoriales. / Elles sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux " ; que les établissements publics régionaux mentionnés par ces dispositions ont été institués par la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions dans chacune des vingt-deux circonscriptions d'action régionale mentionnées à l'annexe I au décret du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, telle que modifiée par le décret du 9 janvier 1970 ;

3. Considérant que l'article 1er de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a modifié l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer à compter du 1er janvier 2016 douze régions métropolitaines, en procédant au regroupement de plusieurs régions ; qu'ont notamment été regroupées, pour former de

nouvelles régions, les régions Franche-Comté et Bourgogne ainsi que les régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ; que l'article 7 de la même loi a également prévu que les dispositions de son article 1er s'appliqueraient à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux suivant la promulgation de la loi et que ces élections auraient lieu dans le cadre des nouvelles régions définies à l'article 1er ; qu'enfin, le premier renouvellement général des conseils régionaux suivant la promulgation de la loi a été fixé au mois de décembre 2015 par les dispositions du 1° du II de son article 10 ;

4. Considérant que, par le décret attaqué du 30 juillet 2015, le Premier ministre a, en application de l'article L. 357 du code électoral, convoqué les collèges électoraux le dimanche 6 décembre 2015 pour procéder à l'élection des conseillers régionaux, fixé la date d'un éventuel second tour de scrutin au dimanche 13 décembre 2015, décidé que les élections auraient lieu sur la base des listes électorales arrêtées le 30 novembre 2015 à l'issue de la procédure de révision exceptionnelle prévue par la loi du 13 juillet 2015 visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales, énoncé les règles applicables aux heures d'ouverture et de clôture du scrutin ainsi que les dates d'ouverture et de fin de la campagne électorale ; que, par le décret attaqué du 31 juillet 2015, dont les dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2016, le périmètre de certaines circonscriptions administratives régionales a été adapté afin de définir un cadre d'action administrative cohérent avec les nouvelles régions ; que, pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de ces décrets, les requérants invoquent, par la voie de l'exception, l'incompatibilité des dispositions des articles 1er, 7 et 10 de la loi du 16 janvier 2015 précitée avec les stipulations du paragraphe 3 de l'article 4 et de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

5. Considérant que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ; que, sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, régulièrement approuvée, et publiée au Journal officiel de la République française du 5 mai 2007 par le décret du 3 mai 2007 : " L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie " ; que ces stipulations ne peuvent être regardées comme produisant, par elles-mêmes, des effets à l'égard des particuliers ; qu'au demeurant, le principe qu'elles énoncent ne peut être utilement invoqué par les requérants dès lors que la loi du 16

janvier 2015 n'a pas pour objet ou pour effet un transfert de compétences entre collectivités territoriales de niveaux différents ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la Charte : " Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet " ; que si, en vertu des dispositions de l'article 55 de la Constitution, le juge devant lequel un acte administratif est contesté au motif que les dispositions législatives dont il fait application sont contraires à une norme juridique contenue dans un traité ou un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne est habilité à écarter l'application de celles-ci, il ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un tel traité ou accord ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la loi du 16 janvier 2015 fixant la nouvelle délimitation des régions aurait été adoptée en méconnaissance des stipulations de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale imposant la consultation préalable des collectivités locales ne peut qu'être écarté ;

8. Considérant, enfin, que si plusieurs requérants invoquent la méconnaissance des dispositions de l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient que les limites territoriales des régions sont modifiées après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés, il était loisible au législateur de déroger à cette obligation de consultation pour l'adoption de la loi du 16 janvier 2015 ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de M. I... et autres, de MM. E...etF..., du Mouvement alsacien Unser Land, du Parti lorrain et du Parti des Mosellans doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de M. I...et autres, de MM. E...etF..., du Mouvement alsacien Unser Land, du Parti Lorrain et du Parti des Mosellans sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à MM. Jean-J...I..., H...C...et B...G..., à MM. E...etF..., au Mouvement alsacien Unser Land, au Parti lorrain, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Abstrats : 01-01-02-01 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. ACCORDS INTERNATIONAUX. APPLICABILITÉ. - EFFET DIRECT - ARTICLE 4, PARAGRAPHE 3 DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE - ABSENCE.

01-01-02-02 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. ACCORDS INTERNATIONAUX. APPLICATION PAR LE JUGE FRANÇAIS. - CONTRÔLE PAR LE JUGE DE LA CONFORMITÉ DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI AUX STIPULATIONS D'UN TRAITÉ OU ACCORD INTERNATIONAL - ABSENCE.

54-07-01-04 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. QUESTIONS GÉNÉRALES. MOYENS. - MOYEN TIRÉ DE CE QUE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI N'AURAIT PAS ÉTÉ CONFORME AUX STIPULATIONS D'UN TRAITÉ OU ACCORD INTERNATIONAL - ABSENCE DE CONTRÔLE DU JUGE.

Résumé : 01-01-02-01 Les stipulations du paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale ne peuvent être regardées comme produisant, par elles-mêmes, des effets à l'égard des particuliers.

01-01-02-02 Si, en vertu de l'article 55 de la Constitution, le juge devant lequel un acte administratif est contesté au motif que les dispositions législatives dont il fait application sont contraires à une norme juridique contenue dans un traité ou un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne est habilité à écarter l'application de celles-ci, il ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un tel traité ou accord. Le moyen tiré de ce que la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 fixant la nouvelle délimitation des régions aurait été adoptée en méconnaissance des stipulations de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale imposant la consultation préalable des collectivités locales ne peut donc qu'être écarté.

54-07-01-04 Si, en vertu de l'article 55 de la Constitution, le juge devant lequel un acte administratif est contesté au motif que les dispositions législatives dont il fait application sont contraires à une norme juridique contenue dans un traité ou un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne est habilité à écarter l'application de celles-ci, il ne peut être utilement saisi d'un moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de la loi n'aurait pas été conforme aux stipulations d'un tel traité ou accord.