

Décision n° 2010 – 619 DC

Loi organique relative au Département de Mayotte

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Sommaire

I. Normes de référence	3
II. Sur la procédure d'adoption de la loi organique.....	6
III. Constitutionnalité des dispositions organiques.....	7

Table des matières

I. Normes de référence	3
1. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article 39	3
- Article 46	3
- Article 73 [<i>Dispositions en vigueur</i>]	4
- Article 73	4
- Article 74	5
II. Sur la procédure d'adoption de la loi organique.....	6
A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	6
- Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte	6
III. Constitutionnalité des dispositions organiques.....	7
A. Domaine des lois organiques	7
- Décision n° 93-318 DC du 30 juin 1993, Loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements	7
- Décision n° 93-319 DC du 30 juin 1993, Loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes, adoptée à Genève le 24 juin 1974	7
- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	7
B. Sur l'article 1^{er}	9
- Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, Loi organique relative au référendum local	9
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	10
- Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.....	12
C. Sur l'article 2	14
- Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française	14
D. Sur l'article 3	15
- Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux	15

I. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 39

(...)

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, **les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.**

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

(...)

- Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

- **Article 73** *[Dispositions en vigueur]*

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

(...)

- **Article 73**

[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)]

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

*Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi **ou par le règlement.***

*Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, **selon le cas**, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi **ou du règlement.***

(...)

- **Article 74**

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

II. Sur la procédure d'adoption de la loi organique

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte

(...)

SUR LE TITRE III RELATIF À LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE :

21. Considérant que le titre III de la loi organique comporte un article 63 qui insère dans le code général des collectivités territoriales un L.O. 3446-1 ainsi rédigé : " À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de " Département de Mayotte " et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer " ;

22. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 72-4 de la Constitution : " Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat " ;

23. Considérant que, par décret du 20 janvier 2009, le Président de la République a décidé, sur proposition du Gouvernement, de consulter les électeurs de Mayotte sur " la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée " Département ", régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer " ; que, le 11 février 2009 devant l'Assemblée nationale et le lendemain devant le Sénat, le Gouvernement a fait une déclaration qui a été suivie d'un débat ; que, le 29 mars 2009, la majorité des électeurs de Mayotte a approuvé le changement de statut ;

24. Considérant, d'autre part, que le titre III du projet de loi organique a fait l'objet, dans les conditions prévues à l'article L.O. 6113-3 du code général des collectivités territoriales, d'une consultation du conseil général de Mayotte avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le titre III de la loi organique, dont les dispositions sont organiques par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, a été adopté dans le respect des règles prévues par la Constitution,

(...)

III. Constitutionnalité des dispositions organiques

A. Domaine des lois organiques

- **Décision n° 93-318 DC du 30 juin 1993, Loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.**

(...)

3. Considérant qu'aux termes de l'article 46 de la Constitution, seules doivent revêtir la forme de lois organiques, celles auxquelles la Constitution confère ce caractère ;

4. Considérant d'une part, qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés..." ;

5. Considérant d'autre part, qu'aux termes du 2ème alinéa de l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 : "Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

6. **Considérant que la modification ainsi apportée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'article 53 précité de la Constitution relatif aux engagements internationaux de l'État qui, quelle que soit l'étendue de leur champ d'application territorial déterminée par leurs stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle ils sont conclus, subordonne à une autorisation donnée par une loi ordinaire la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux ;**

7. Considérant que dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'apprécier si l'entrée en vigueur de l'accord concerné est de nature à modifier les compétences des institutions propres au territoire de la Polynésie française, l'autorisation donnée à son approbation par une loi ordinaire n'a pas méconnu la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 93-319 DC du 30 juin 1993, Loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes, adoptée à Genève le 24 juin 1974**

(...)

6. Considérant que la modification ainsi apportée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'article 53 précité de la Constitution relatif aux engagements internationaux de l'État qui, quelle que soit l'étendue de leur champ d'application territorial déterminée par leurs stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle ils sont conclus, subordonne à une autorisation donnée par une loi ordinaire la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux ;

7. Considérant que dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'apprécier si l'entrée en vigueur de la Convention concernée est de nature à modifier les compétences des institutions propres au territoire de la Polynésie française, l'autorisation donnée à sa ratification par une loi ordinaire n'a pas méconnu la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

(...)

SUR LE CARACTÈRE ORGANIQUE DES DISPOSITIONS DE LA LOI :

42. Considérant qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution ; que l'introduction dans un texte de loi organique de dispositions n'ayant pas cette nature pourrait en fausser la portée ;

43. Considérant que les II et III de l'article 1er de la loi organique, ainsi que ses articles 11, 15, 16 et 18, modifient des dispositions d'articles classés en L. dans le code de l'action sociale et des familles, le code rural et le code de la sécurité sociale ; qu'ils sont, par leur contenu, étrangers au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution ; qu'ils ne sont pas formellement inséparables des dispositions organiques du chapitre 1er bis du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale ; qu'ils ont ainsi valeur de loi ordinaire ;

44. Considérant que les autres dispositions de la loi organique, y compris celles des articles 17 et 21 qui ont été classées à tort en articles en L., ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques,

(...)

B. Sur l'article 1^{er}

- Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, Loi organique relative au référendum local

(...)

- Sur les actes pouvant être soumis au référendum local :

6. Considérant que l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales confie à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale la possibilité de "soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité" ; que l'article L.O. 1112-2 permet à l'exécutif d'une collectivité territoriale de proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de "soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel" ;

7. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 que le législateur organique, en excluant les actes individuels du champ du référendum local, en raison tant du régime juridique particulier de tels actes que du risque d'atteinte aux droits individuels que leur adoption par référendum pourrait comporter, n'a pas méconnu les limites de l'habilitation conférée par la Constitution ;

8. Considérant que les articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales sont conformes à la Constitution ;

Sur les autres dispositions générales relatives au référendum local :

9. Considérant que l'article L.O. 1112-3 précise les pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière d'organisation du scrutin et détermine les modalités du contrôle de légalité exercé sur la décision de recourir au référendum ; que l'article L.O. 1112-4 définit les conditions d'organisation du référendum lorsque celui-ci est décidé par une collectivité territoriale autre que la commune ; que l'article L.O. 1112-5 détermine les conditions de prise en charge des dépenses liées à l'organisation du référendum ; que l'article L.O. 1112-6 interdit l'organisation d'un référendum les jours des scrutins politiques dont il fixe la liste, ainsi que pendant une période précédant ces scrutins ; qu'il détermine la durée de cette période pour chacun des scrutins considérés ; qu'il exclut en outre l'organisation de plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an, ainsi que l'organisation d'un référendum en cas de dissolution de l'assemblée délibérante, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection ; que, dans tous ces cas, la délibération organisant le référendum devient caduque ; que l'article L.O. 1112-7 détermine les règles concernant l'adoption, l'entrée en vigueur et le contrôle des délibérations et actes soumis à référendum local ; qu'il prévoit notamment que le projet est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'en disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir, l'article L.O. 1112-5 ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; qu'il ne peut non plus être regardé comme un transfert, une création ou une extension de compétences au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dès lors que le référendum local ne constitue, pour les collectivités territoriales, qu'une procédure facultative d'adoption de leurs délibérations et de leurs actes ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'en subordonnant le caractère décisionnel du référendum à la condition que la moitié au moins des électeurs inscrits y ait pris part, l'article L.O. 1112-7 ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par l'article 72-1 de la Constitution ;

12. Considérant, enfin, que les autres dispositions des articles L.O. 1112-3 à L.O. 1112-7 du code général des collectivités territoriales n'appellent aucune critique quant à leur constitutionnalité ;

- Sur l'information des électeurs, la campagne électorale et les opérations de vote :

13. Considérant que l'article L.O. 1112-8 du code général des collectivités territoriales prévoit la mise à disposition du public d'un dossier d'information sur l'objet du référendum ; que l'article L.O. 1112-9 précise les règles relatives à l'organisation de la campagne en vue du référendum local et rend applicables à cette campagne ou adapte certaines dispositions de la loi électorale ; que l'article L.O. 1112-10 précise les conditions d'habilitation des partis et groupements participant à la campagne ; que l'article L.O. 1112-11 définit la

composition du corps électoral admis à participer au référendum local ; que l'article L.O. 1112-12 rend applicables ou adapte certaines dispositions du code électoral aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats ; que l'article L.O. 1112-13 prévoit l'application aux référendums locaux de dispositions pénales du chapitre VII du titre Ier du livre Ier du code électoral ; qu'enfin, l'article L.O. 1112-14 précise les modalités du contrôle de la régularité des opérations liées au scrutin ;

14. Considérant qu'en incluant dans le corps électoral appelé à se prononcer sur l'adoption d'un projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une commune les citoyens de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires de cette commune, l'article L.O. 1112-11 fait une juste application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution et de son article 88-3 qui leur reconnaît la qualité d'électeurs de la commune ;

15. Considérant que les autres dispositions des articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14 du code général des collectivités territoriales sont conformes à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

(...)

SUR LES « CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » :

4. Considérant que l'article 2 de la loi organique rédige ainsi l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales : « Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont : - 1° Les communes ; - 2° Les départements auxquels sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ; - 3° Les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les provinces de la Nouvelle-Calédonie, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution » ;

. En ce qui concerne le nombre de catégories :

5. Considérant que, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le constituant a chargé le législateur de définir « pour chaque catégorie de collectivités » la part déterminante que doivent représenter ses ressources propres ; que le législateur organique a retenu les trois catégories que sont les communes, les départements et les régions ; qu'il leur a assimilé, pour l'application de la présente loi, les collectivités dotées d'un statut particulier, notamment celles d'outre-mer ; qu'en agissant ainsi, il n'a pas dénaturé les dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les provinces de la Nouvelle-Calédonie :

6. Considérant que, par les décisions du 15 mars 1999 susvisées, le Conseil constitutionnel a jugé que les assemblées de provinces étaient au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie et que leurs règles d'organisation et de fonctionnement relevaient de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution ; que, par suite, si les provinces de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République, elles n'en sont pas moins régies par les dispositions du titre XIII de la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 72-2 de la Constitution ne leur est pas applicable de plein droit ;

7. Considérant que, s'il était loisible au législateur organique, compétent en application de l'article 77 de la Constitution, d'étendre aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République, c'était à la double condition que cette extension ne soit pas contraire aux orientations de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, auxquelles le titre XIII de la Constitution confère valeur constitutionnelle, et qu'elle recueille l'avis préalable de l'assemblée délibérante de la Nouvelle Calédonie comme l'exige l'article 77 de la Constitution ; que cette consultation n'a pas eu lieu ; **qu'il**

s'ensuit que la mention des mots « les provinces de la Nouvelle-Calédonie, » au 3° de l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ;

- SUR LES « RESSOURCES PROPRES » :

8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

9. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. ° Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... » ;

10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;

- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72 2 de la Constitution, 'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en oeuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisant à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées.» ;

- SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité,

(...)

- **Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer**

(...)

- Sur l'article 73 de la Constitution :

30. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » ; que son deuxième alinéa prévoit que « ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi » ; que ses troisième et quatrième alinéas ajoutent : « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. - Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique » ; que, toutefois, son cinquième alinéa précise que les dispositions des troisième et quatrième alinéas ne sont pas applicables au département et à la région de La Réunion ; qu'enfin,

aux termes de son sixième alinéa : « Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti » ;

31. Considérant que l'article 1er de la loi organique complète le code général des collectivités territoriales par des dispositions qui définissent, conformément au sixième alinéa précité de l'article 73 de la Constitution, les modalités selon lesquelles les assemblées délibérantes des départements et des régions d'outre-mer pourront exercer les compétences qui leur sont reconnues par les deuxième et troisième alinéas de cet article ;

32. Considérant que les conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, lorsqu'ils souhaiteront être habilités à adapter localement les lois et règlements, devront adopter à cet effet une délibération motivée mentionnant les dispositions destinées à être adaptées, les caractéristiques et contraintes particulières justifiant leur demande, ainsi que la nature et la finalité des mesures qu'ils envisagent de prendre ; que cette délibération ne pourra porter sur les matières mentionnées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution ni intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ;

33. Considérant que les conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, lorsqu'ils souhaiteront être habilités à fixer des règles dans certaines matières pouvant relever du domaine de la loi, autres que celles figurant au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution, devront également adopter à cet effet une délibération motivée ; que cette délibération devra mentionner la matière susceptible d'être concernée, les spécificités locales justifiant une telle demande ainsi que la nature et la finalité des mesures qu'ils envisagent de prendre ;

34. Considérant, en premier lieu, que les délibérations précitées seront transmises au représentant de l'état dans le département ou la région, lequel pourra les porter devant le Conseil d'état ; que le législateur a ainsi prévu des dispositions propres à assurer le respect du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution en vertu duquel le représentant de l'état a « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ;

35. Considérant, en deuxième lieu, que les demandes d'habilitation ne pourront être soumises ni au référendum local ni à une consultation des électeurs ; que les délibérations prises sur leur fondement ne pourront être soumises au référendum local ; que de telles limitations sont au nombre des conditions et des réserves que peut prévoir la loi organique en vertu du sixième alinéa de l'article 73 de la Constitution ;

36. Considérant, en troisième lieu, que le législateur a prévu que les dispositions prises localement sur le fondement d'une habilitation ne pourront être modifiées par une loi ou par un règlement ultérieurs que si ceux-ci le prévoient « expressément » ; que cette précision, qui tend à assurer une meilleure sécurité juridique, n'est pas contraire à la Constitution ;

37. Considérant, enfin, eu égard à l'économie générale des dispositions constitutionnelles précitées, qu'en prévoyant que « l'habilitation est accordée par la loi », le législateur organique n'a entendu autoriser que cette dernière à délivrer l'habilitation, en excluant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ;

38. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article 1er de la loi organique, pris sur le fondement du sixième alinéa de l'article 73 de la Constitution, n'est pas contraire à celle-ci ;

(...)

C. Sur l'article 2

- **Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française**

(...)

- Sur le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

21. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'état et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

22. Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 6271-4 inséré dans le code général des collectivités territoriales par l'article 4 de la loi organique : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'état, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Barthélemy est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Barthélemy des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » ; que l'article L.O. 6371-4, résultant de l'article 5 de la loi organique, comporte les mêmes dispositions au bénéfice de la collectivité de Saint-Martin ;

23. Considérant, par ailleurs, qu'en vertu du 1° du I des articles L.O. 6214-3 et L.O. 6314-3 du même code, les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin perçoivent le produit des impositions qu'elles établissent sur leur territoire ;

24. Considérant, en outre, qu'en vertu des nouveaux articles L.O. 6271-5, pour Saint-Barthélemy, et L.O. 6371-5, pour Saint-Martin, l'accroissement net des charges est compensé notamment par un transfert d'impôts pour l'évaluation duquel « est retenu le montant total des produits fiscaux recouvrés au titre d'impositions établies sur le territoire de la commune... au profit de la commune, du département, de la région et de l'état, la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique » ;

25. Considérant que le calcul de la compensation résultant des transferts de compétences devra nécessairement prendre en compte le montant des recettes qu'aurait dû percevoir l'état la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique ; que toute autre interprétation serait contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ;

26. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les dispositions prises sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne sont pas contraires à celle-ci ;

(...)

D. Sur l'article 3

- **Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux**

(...)

11. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée ne serait justifiée par aucun motif d'intérêt général ; qu'à supposer ce motif établi, l'atteinte portée à la durée des mandats des conseillers généraux et des conseillers régionaux serait disproportionnée ; que ces modifications seraient de nature à créer " une confusion dans l'esprit des électeurs avec d'autres consultations électorales " ;

12. Considérant, d'une part, que le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ; que, toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes d'ordre constitutionnel, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable ;

13. Considérant, d'autre part, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif ;

14. Considérant qu'en réduisant de six à quatre ans le mandat des conseillers régionaux qui seront élus en 2010 et de six à trois ans celui des conseillers généraux qui seront élus en 2011, le législateur n'a porté atteinte à la durée d'aucun mandat en cours ; qu'il a entendu que ces nouveaux mandats arrivent à échéance concomitamment dans la perspective d'une réforme future ; que, si cette dernière dépend de textes qui n'ont pas été promulgués ou même adoptés, le législateur était fondé, pour assurer le respect des exigences de clarté et de loyauté de l'élection des conseillers régionaux, en 2010, et des conseillers généraux, en 2011, à modifier la durée des mandats avant ces scrutins ; qu'il a donc ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; que, pour les mêmes raisons, il n'était pas tenu de subordonner cette modification à l'entrée en vigueur de la réforme envisagée ; qu'au demeurant, la concomitance des scrutins peut également trouver une justification dans l'objectif de favoriser une plus forte participation du corps électoral à chacune de ces consultations ; que les deux articles de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution,

(...)