



N° 3778

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3585) DE MM. VICTORIN LUREL, JEAN-MARC AYRAULT ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES, *tendant à adapter la loi de **réforme des collectivités territoriales** aux caractéristiques et contraintes particulières de la **Guadeloupe**,*

PAR MME GEORGE PAU-LANGEVIN,

Députée.

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE ET LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 2010</b> .....	7
A. LE DÉBAT SUR L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE .....	7
B. L'INCLUSION DE LA GUADELOUPE DANS LE DROIT COMMUN DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE 2010.....	8
C. LES PROPOSITIONS DU CONGRÈS DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX DE LA GUADELOUPE .....	10
<b>II.– LA NÉCESSITÉ DE MODIFIER LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	12
A. FIXER À SOIXANTE-CINQ LE NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX EN GUADELOUPE .....	12
B. INSTAURER UN MODE DE SCRUTIN MIXTE POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX EN GUADELOUPE.....	14
1. Le dispositif initial .....	14
2. Le risque d'inconstitutionnalité soulevé par le Conseil d'État .....	17
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	19
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	23
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Fixation à 65 du nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe.....	23
<i>Article 2</i> (art. 1 <sup>er</sup> de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 ; art. L. 338 du code électoral) : Instauration d'un mode de scrutin mixte pour l'élection des conseillers territoriaux en Guadeloupe .....	24
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	25
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	27



MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que les élus de la Guadeloupe réfléchissaient aux perspectives d'évolution institutionnelle du département et de la région, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a inclus la Guadeloupe dans son champ d'application, sans prévoir aucune mesure d'adaptation particulière.

Le 28 décembre 2010, le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe en a tiré les conséquences, en appelant – à une très large majorité – à une modification sur deux points de la loi de réforme des collectivités territoriales. Il s'agirait, d'une part, de porter de 45 à 65 le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe et, d'autre part, d'y instaurer un mode de scrutin permettant de tenir compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de cette collectivité, au sens du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Ce sont ces deux modifications que tend à mettre en œuvre la présente proposition de loi, présentée par notre collègue M. Victorin Lurel – par ailleurs président du conseil régional de la Guadeloupe – et les autres membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

En application du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution, cette proposition de loi a été soumise pour avis au Conseil d'État par le Président de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2011. Réunie le 22 septembre 2011, l'assemblée générale du Conseil d'État a donné un « *avis favorable* » à l'article 1<sup>er</sup> fixant à 65 le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe, cette modification ne posant aucune difficulté juridique. En revanche, le Conseil d'État « *croit (...)* *devoir souligner le risque de non conformité à la Constitution auquel s'exposerait l'article 2 de la proposition de loi* », relatif au mode de scrutin <sup>(2)</sup>.

Dans ces conditions, la question des modalités d'application en Guadeloupe de la réforme des collectivités territoriales demeure posée.

---

(1) *Le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose : « 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 ».*

(2) *Votre rapporteure, à qui l'avis du Conseil d'État a été transmis par l'auteur de la proposition de loi, a reproduit avec son accord dans le présent rapport les principales observations et suggestions du Conseil d'État.*



## I.- L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE ET LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 2010

### A. LE DÉBAT SUR L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE

Comme le rappellent les professeurs Jean-Yves Faberon et Jacques Ziller, « *la Guadeloupe est le département d'outre-mer où les mouvements indépendantistes ont longtemps été à la fois les plus nombreux et les plus structurés. Après avoir été tentés par la violence comme moyen de lutte complémentaire à l' "abstention révolutionnaire" au milieu des années 80, la plus grande partie d'entre eux semble à présent préférer la participation aux élections, au moins locales* »<sup>(1)</sup>. De ce point de vue, la décentralisation réalisée au début des années 1980 a permis d'atténuer les revendications autonomistes et indépendantistes<sup>(2)</sup>.

Le débat sur l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe n'en est pas moins récurrent. En témoigne, en 1982, **la tentative avortée de créer une assemblée unique, élue à la représentation proportionnelle, exerçant tant les compétences départementales que les compétences régionales**. Le 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel jugeait en effet qu'une telle réforme allait « *au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer* »<sup>(3)</sup>.

Réaffirmée en 2000, cette jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a cependant pas empêché toute adaptation en matière institutionnelle, comme l'illustre la création du congrès des élus départementaux et régionaux<sup>(4)</sup>. Créé par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le congrès « *délibère de toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales* » (article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales).

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a ensuite ouvert de nouvelles perspectives d'évolution institutionnelle dans les différentes collectivités d'outre-mer.

---

(1) Droit des collectivités d'outre-mer, LGDJ, 2007, p. 162.

(2) Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion ; loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

(3) Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.

(4) Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer.

Le 7 décembre 2003, **les électeurs de la Guadeloupe ont rejeté à près de 73 % le projet de création d'une collectivité unique** qui se serait substituée au département et à la région <sup>(1)</sup>.

Cette consultation trouvait son fondement dans le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, modifié en 2003, selon lequel « *la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités* ».

Après la crise sociale du début de l'année 2009, **le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe a, le 24 juin 2009, souhaité se donner un délai de dix-huit mois de réflexion pour travailler à l'évolution, notamment institutionnelle, de la Guadeloupe**. Comme l'a rappelé M. Victorin Lurel, « *durant ce délai, le Gouvernement devait s'abstenir d'engager toute réforme institutionnelle ou statutaire, ce que le chef de l'État avait solennellement accepté devant nous deux jours plus tard [le 26 juin 2009] à Petit-Bourg* » <sup>(2)</sup>.

Rappelons qu'à l'inverse, les électeurs de Guyane et de Martinique ont opté le 24 janvier 2010 pour une transformation en collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution <sup>(3)</sup>, choix matérialisé par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

En dépit de la réflexion ouverte en juin 2009, la réforme territoriale lancée par le Gouvernement en octobre 2009, qui a abouti à la loi du 16 décembre 2010, a inclus la Guadeloupe dans son champ d'application.

## **B. L'INCLUSION DE LA GUADELOUPE DANS LE DROIT COMMUN DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE 2010**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit que la création du conseiller territorial, élu local appelé à siéger tant au conseil général qu'au conseil régional à partir de 2014, s'appliquera à

---

(1) *Le même jour, les électeurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont voté en faveur d'un détachement de la Guadeloupe et d'un passage au régime de l'article 74 de la Constitution. La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a procédé à leur transformation en collectivités d'outre-mer.*

(2) *M. Victorin Lurel, Discours devant le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe, 28 décembre 2010.*

(3) *Cette consultation du 24 janvier 2010 a succédé à celle du 10 janvier, par laquelle les électeurs de Guyane et de Martinique ont rejeté la transformation en collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.*



l'ensemble des départements métropolitains, mais aussi à la Réunion et à la Guadeloupe <sup>(1)</sup>.

Pour ces deux régions monodépartementales, la réforme aboutit à créer ce qui s'apparente beaucoup à une assemblée unique, **le conseil général et le conseil régional ayant vocation à comporter strictement les mêmes membres**. Saisi de cette question, le Conseil constitutionnel a cependant considéré que la loi de réforme de collectivités territoriales « *n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer, dans les régions d'outre-mer, une assemblée unique ; (...) en particulier, si les conseils généraux et les conseils régionaux sont composés des mêmes élus, ces assemblées constituent des assemblées distinctes dotées de compétences propres et régies par des règles de fonctionnement et d'organisation différentes* » <sup>(2)</sup>. Le Conseil constitutionnel en déduit que le consentement préalable des électeurs, prévu au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, n'était pas requis pour procéder, en Guadeloupe, à la réforme conduisant à la création des conseillers territoriaux.

Sans créer une « *assemblée délibérante unique* » au sens de l'article 73, la loi de réforme des collectivités territoriales revient donc à instituer en Guadeloupe et à la Réunion ce que l'on peut qualifier d'« **assemblée commune** », composée de conseillers territoriaux, tout en laissant subsister deux exécutifs distincts.

Le mode de scrutin retenu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 décembre 2010 pour l'élection des conseillers territoriaux est le même que pour l'élection des conseillers généraux, c'est-à-dire **le scrutin majoritaire uninominal à deux tours**.

**Le nombre de conseillers territoriaux que comptera la Guadeloupe a été fixé à 45 par la loi du 26 juillet 2011** <sup>(3)</sup>. Rappelons que, pour déterminer le nombre de conseillers territoriaux dans chaque région et chaque département, le législateur a dû s'y reprendre à plusieurs reprises. Le tableau fixant les effectifs a été censuré par le Conseil constitutionnel le 9 décembre 2010 en raison de la méconnaissance, dans une mesure « *manifestement disproportionnée* », de la liberté de suffrage dans six départements métropolitains <sup>(4)</sup>. Une version remaniée du tableau a été adoptée au printemps 2011, mais cette nouvelle loi a été invalidée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2011-632 DC du 23 juin) pour violation du droit de priorité du Sénat prévu au deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution <sup>(5)</sup>. Le même tableau a été repris dans un nouveau projet de loi,

---

(1) *La collectivité territoriale de Corse, qui dispose d'un statut particulier, n'est pas concernée par la réforme. En raison de leur transformation en collectivité unique, la Martinique et la Guyane ne le sont pas davantage.*

(2) *Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

(3) *Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (modifiant l'article 6 de la loi du 16 décembre 2010 précitée).*

(4) *Il s'agissait de la Meuse (Lorraine), du Cantal (Auvergne), de l'Aude (Languedoc-Roussillon), de la Haute-Garonne (Midi-Pyrénées), de la Mayenne (Pays-de-la-Loire) et de la Savoie (Rhône-Alpes).*

(5) « Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ».

devenu loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011, que le Conseil constitutionnel a jugé cette fois conforme à la Constitution (décision n° 2011-634 DC du 21 juillet).

La réforme des collectivités territoriales a donc été conçue sans que la Guadeloupe ne fasse l'objet de dispositions particulières, à la seule exception de l'article 87 de la loi du 16 décembre 2010 qui habilite le Gouvernement, jusqu'au 17 juin 2012, à **prendre par voie d'ordonnance des « mesures d'adaptation » des dispositions relatives aux conseillers territoriaux « dans les départements et régions d'outre-mer »**.

Toutefois, ni le projet de loi, ni l'étude d'impact, ni les débats parlementaires n'ont permis de préciser en quoi consisterait cette adaptation. En particulier, les éléments de « clarification » apportés le 7 juillet 2010 par M. Alain Marleix, alors secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, ne sont guère éclairants : *« Pour ce qui concerne la Guadeloupe (...), les élus régionaux et départementaux ont souhaité, en 2009, avec l'assentiment du chef de l'État, qu'un délai de dix-huit mois leur soit donné pour mener à bien leurs réflexions propres sur cette évolution. Si, au terme de cette réflexion, les propositions exprimées par les élus devaient s'écarter des dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, par exemple si elles tendaient à la création d'une collectivité ou d'une assemblée unique, les électeurs guadeloupéens seraient alors bien évidemment consultés, conformément à la Constitution. Dans le cas inverse, si les élus de Guadeloupe faisaient le choix d'une évolution identique à celle des collectivités de métropole, à l'instar de ceux de la Réunion, la loi portant réforme des collectivités territoriales s'y appliquerait, là encore sous réserve, le cas échéant, des adaptations que le Gouvernement pourrait arrêter dans l'ordonnance prévue à l'article 40 [devenu article 87] du projet de loi »* <sup>(1)</sup>.

À la connaissance de votre rapporteure, aucun projet d'ordonnance fondé sur l'article 87 précité n'est aujourd'hui en préparation. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Intérieur n'a pas répondu à votre rapporteure.

### **C. LES PROPOSITIONS DU CONGRÈS DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX DE LA GUADELOUPE**

Appelé le 28 décembre 2010 à se prononcer sur l'évolution de la Guadeloupe dans le nouveau contexte créé par l'instauration du conseiller territorial, le congrès des élus départementaux et régionaux a rejeté l'idée d'une transformation en collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution <sup>(2)</sup>. Le congrès a également rejeté le *statu quo*, c'est-à-dire l'application telle quelle de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

---

(1) *Débats, Sénat, séance du 7 juillet 2010.*

(2) *Dont le premier alinéa dispose* : « 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 ».

En revanche, après avoir relevé que cette loi « *crée une assemblée commune au département et à la région [qui] se rapproche de l'assemblée unique souhaitée par de nombreux élus de Guadeloupe et par plusieurs membres de la commission mixte conseil général / conseil régional* », le congrès a approuvé à une très large majorité l'idée d'une modification de la loi sur deux points <sup>(1)</sup> :

– **le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe devrait être porté à 65**, au lieu de 45 dans la loi de réforme des collectivités territoriales <sup>(2)</sup> ;

– **un mode de scrutin particulier devrait être institué** à la place du scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Le congrès propose de retenir de préférence un mode de scrutin mêlant scrutin majoritaire uninominal à deux tours (pour élire 33 conseillers) et scrutin proportionnel avec prime majoritaire de 50 % (pour élire 32 conseillers). À défaut, le congrès propose un scrutin à la proportionnelle, avec prime majoritaire de 25 % et sections territoriales correspondant aux circonscriptions législatives.

La présente proposition de loi vise à procéder à ces deux modifications, souhaitées par la grande majorité des élus de la Guadeloupe. Précisons qu'**elles ne tendent aucunement à créer une assemblée unique (ni, a fortiori, une collectivité unique)** au sens du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, ce qui supposerait une consultation préalable des électeurs de la Guadeloupe.

L'avis du Conseil d'État du 22 septembre 2011 confirme d'ailleurs que les dispositions de la présent proposition de loi « *ne relèvent d'aucun des cas prévus au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, car elles ne tendent ni à substituer une collectivité unique au département et à la région de la Guadeloupe, ni, comme le rappelle la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, à instituer une assemblée délibérante unique. En effet, la proposition de loi maintient la distinction, prévue par la loi du 16 décembre 2010, entre deux assemblées délibérantes, certes composées des mêmes membres, mais distinctes, dotées de compétences propres et régies par des règles de fonctionnement et d'organisation différentes. La consultation préalable des électeurs de la Guadeloupe n'est donc pas nécessaire* ».

---

(1) *La même délibération demande également que l'élection des conseillers territoriaux en 2014 se déroule en Guadeloupe aux mêmes dates qu'en métropole. Elle souligne en outre que « le maintien de deux présidents-exécutifs (...) constitue une forme d'équilibre des pouvoirs, équilibre auquel les Guadeloupéens ont manifesté leur attachement lors des réunions des comités communaux du projet ».*

(2) *Telle que modifiée par la loi précitée du 26 juillet 2011. À la date de la résolution du congrès (28 décembre 2010), les effectifs prévus pour la Guadeloupe étaient, dans le tableau censuré le 9 décembre 2010, de 43 conseillers territoriaux (voir infra, II, A).*

## II.- LA NÉCESSITÉ DE MODIFIER LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### A. FIXER À SOIXANTE-CINQ LE NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX EN GUADELOUPE

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi **fixe à 65, au lieu de 45 dans la loi de réforme des collectivités territoriales, le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe.**

La Guadeloupe dispose actuellement de 41 conseillers régionaux et de 40 conseillers généraux.

Initialement, la loi de réforme des collectivités territoriales visait à leur substituer 43 conseillers territoriaux. Toutefois, après la censure par le Conseil constitutionnel du tableau des effectifs de conseillers territoriaux par région et par département le 9 décembre 2010, le nouveau tableau proposé par le Gouvernement au printemps dernier a fixé à 45 le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe. Il s'agit d'ailleurs, par rapport au tableau censuré, de la seule modification qui n'était pas commandée par la décision du Conseil constitutionnel de décembre dernier : tout en jugeant excessive la demande de 65 conseillers territoriaux formulée par le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe, le Gouvernement a décidé de porter de 43 à 45 le nombre de conseillers territoriaux « pour mieux tenir compte des réalités démographiques d'un archipel constitué de plusieurs îles et assurer une représentation satisfaisante de ses 32 communes »<sup>(1)</sup>.

En dépit de cette timide augmentation, **le nombre de 45 conseillers territoriaux demeure singulièrement limité.** Par rapport aux 81 conseillers régionaux et généraux actuels, il représente une diminution de 44,4 %, supérieure à la diminution observée au niveau national (- 38,3 %) <sup>(2)</sup>.

La Guadeloupe ne disposerait ainsi que d'un conseiller territorial pour 8 929 habitants (45 conseillers territoriaux pour 401 784 habitants)<sup>(3)</sup>, soit moins que :

– la région Limousin, qui compte un conseiller territorial pour 8 140 habitants ;

---

(1) *Étude d'impact jointe au projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région. Le 14 février 2011, le chef de l'État avait « demandé aux ministres de s'assurer que le nombre de conseillers territoriaux actuellement retenu [soit 43] reflétait bien la réalité démographique de la Guadeloupe. Il [avait] en revanche fermement exclu la possibilité d'une hausse significative du nombre des élus locaux » (communiqué de presse de la Présidence de la République).*

(2) *Au total, 3 493 conseillers territoriaux devraient succéder à 1 757 conseillers régionaux et à 3 900 conseillers généraux.*

(3) *Toutes les données démographiques citées ci-après correspondent à la population municipale par région et par département au 1<sup>er</sup> janvier 2008, authentifiée par le décret n° 2010-1723 du 30 décembre 2010.*

– les départements de la Haute-Vienne, de la Corrèze et de la Creuse (Limousin), qui comptent respectivement un conseiller territorial pour 8 696 habitants, 8 376 habitants et 6 521 habitants ;

– les départements de la Haute-Loire et du Cantal (Auvergne), qui disposent respectivement d'un conseiller territorial pour 8 216 habitants et 7 437 habitants ;

– les départements des Ardennes et de la Haute-Marne (Champagne-Ardenne), qui comptent respectivement un conseiller territorial pour 8 612 habitants et 8 107 habitants ;

– le département de la Lozère (Languedoc-Roussillon), qui dispose d'un conseiller territorial pour 5 132 habitants ;

– la Guyane et la Martinique, certes devenues collectivités uniques <sup>(1)</sup>, qui comptent respectivement un conseiller pour 4 299 habitants et 7 798 habitants ;

– la Corse, collectivité à statut particulier, qui compte un élu pour 2 941 habitants si l'on additionne conseillers de l'assemblée de Corse et conseillers généraux de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud.

Dès lors, comme l'indique de manière détaillée l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, **la bonne administration de la Guadeloupe suppose que le nombre de conseillers territoriaux y soit revu à la hausse**, afin de tenir compte :

– du nombre de comités, commissions, conseils d'administration et d'organismes divers dans lesquels les élus sont appelés à siéger ;

– des compétences spécifiques des départements et régions d'outre-mer ;

– des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de la Guadeloupe, au sens du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, telles que l'éloignement de la métropole, la situation insulaire, le caractère archipélagique et le faible nombre de communes.

Fixer à 65 le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe permettrait donc de mieux répondre aux particularités de cette région monodépartementale.

La diminution par rapport au nombre actuel de conseillers régionaux et généraux serait ainsi ramenée à moins de 20 %, au lieu de 44,4 % avec 45 conseillers territoriaux. La Guadeloupe compterait alors un conseiller territorial pour 6 181 habitants, soit moins que la Lozère (un conseiller territorial pour 5 132 habitants).

---

(1) Loi du 27 juillet 2011 précitée.

Contrairement à l'argumentation du Gouvernement, selon laquelle augmenter le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe poserait une difficulté juridique, **une telle décision relève d'un choix politique**, le législateur disposant en la matière d'une marge de manœuvre clairement reconnue par le Conseil constitutionnel.

En effet, dans la décision précitée du 9 décembre 2010, le juge constitutionnel a systématiquement procédé, pour chaque région, à l'examen du ratio entre le nombre de conseillers territoriaux et la population départementale en le comparant à la moyenne régionale, sans procéder à des comparaisons entre régions. Ce raisonnement a été explicité dans la décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011 : *« considérant que les conseillers territoriaux sont appelés à siéger au sein des conseils généraux et des conseils régionaux ; qu'ainsi, le respect des exigences attachées au principe d'égalité devant le suffrage s'apprécie au sein de chaque région ; que la répartition des sièges fixée par la loi déférée n'est pas contraire à ces exigences ; qu'en revanche, les conseillers territoriaux n'ont pas vocation à constituer, au niveau national, une assemblée unique ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il s'applique aux écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale est inopérant »*.

Dans ces conditions, la fixation à 65 du nombre de conseillers territoriaux ne saurait être refusée au seul motif qu'elle induirait des écarts trop importants avec d'autres régions ou avec la moyenne nationale. **Cette analyse a été confirmée sans ambiguïté par le Conseil d'État** lors de son examen de la présente proposition de loi <sup>(1)</sup>.

## **B. INSTAURER UN MODE DE SCRUTIN MIXTE POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX EN GUADELOUPE**

L'article 2 de la présente proposition de loi vise à fixer un nouveau mode de scrutin, spécifique à la Guadeloupe, pour l'élection des conseillers territoriaux. Toutefois, le Conseil d'État ayant souligné le risque d'inconstitutionnalité attaché à l'instauration d'un mode de scrutin *« différent par sa nature »* de celui prévu en métropole, l'auteur de la présente proposition et votre rapporteure ont proposé de supprimer cet article.

### **1. Le dispositif initial**

L'article 2 de la présente proposition vise à instaurer un mode de scrutin mixte pour élire les conseillers territoriaux en Guadeloupe. Il s'agit de mettre en œuvre la faculté d'adaptation de la législation dans les départements et régions d'outre-mer prévue au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, modifié en 2003 : les lois et règlements peuvent désormais *« faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières »* des départements et ré-

---

(1) Voir ci-après le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

gions d'outre-mer, alors que le texte de 1958 évoquait les seules « *mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* »<sup>(1)</sup>.

D'une part, **33 conseillers seraient élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans un cadre cantonal**, à l'instar des conseillers territoriaux élus en métropole. C'est là une différence importante avec le mode de scrutin censuré par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée du 2 décembre 1982, au motif que « *contrairement au conseil général des départements métropolitains (...), [il] n'assur[ait] pas la représentation des composantes territoriales du département* ».

D'autre part, **32 conseillers seraient élus au scrutin de liste proportionnel à deux tours, avec prime majoritaire de 50 %**, répartition des restes à la plus forte moyenne et seuil de représentativité de 5 % des suffrages exprimés. Il s'agit d'un mode de scrutin proche de celui applicable aux élections régionales (quoique la prime majoritaire y soit de 25 %) <sup>(2)</sup> et, plus encore, de celui applicable aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants <sup>(3)</sup>. Ce mode de scrutin devrait favoriser une meilleure représentation du corps électoral et de la diversité des territoires (en particulier les différentes îles), tout en garantissant l'existence d'une majorité stable. Il devrait également permettre de mieux prendre en compte la dimension régionale de la Guadeloupe, préoccupation spécifiquement liée au caractère monodépartemental de la région : en métropole, le caractère pluridépartemental de chacune des régions devrait, à lui seul, favoriser la prise en compte de l'intérêt régional par les conseillers territoriaux.

Un tel mode de scrutin mixte serait inédit en France. Rappelons néanmoins qu'un mode de scrutin mixte (majoritaire à hauteur de 80 % ; proportionnel à hauteur de 20 %) avait initialement été proposé par le Gouvernement pour l'élection de l'ensemble des conseillers territoriaux <sup>(4)</sup>. C'est par amendement du Gouvernement au projet de loi de réforme des collectivités territoriales que lui a finalement été préféré le scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

---

(1) La référence aux « caractéristiques et contraintes » est inspirée du droit de l'Union européenne (actuel article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif aux régions ultrapériphériques). Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2003 témoignent de cette volonté d'élargir les facultés d'adaptation permise par le premier alinéa de l'article 73 : « cette rédaction permet (...) clairement des adaptations plus larges. Il était en effet paradoxal que le droit communautaire permette des adaptations plus larges que le droit national » (M. René Garrec, *Rapport au nom de la commission des lois du Sénat, 2002-2003, n° 27, p. 147*). De même, le professeur Jean-Claude Douence écrit : « si les mots ont un sens, ils signifient que le Constituant entend abaisser le niveau d'exigence requis par le texte » du premier alinéa de l'article 73 (« *Le régime constitutionnel des départements et régions d'outre-mer* », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, 2004, n° 1905, § 128).

(2) Articles L. 336 et suivants du code électoral. Au premier tour de scrutin, il serait donc attribué à la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir (soit 16 sièges) ; au second tour de scrutin (organisé lorsque aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour), il serait attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir (soit 16 sièges).

(3) Articles L. 260 et suivants du code électoral.

(4) Article 1<sup>er</sup> du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, Sénat, n° 61, octobre 2009.

À la différence des élections sénatoriales, pour lesquelles le mode de scrutin varie d'un département à l'autre <sup>(1)</sup>, tous les électeurs de la Guadeloupe seraient soumis aux mêmes règles lors de la désignation des conseillers territoriaux. Concrètement, lors du scrutin, chaque électeur introduirait dans l'urne deux bulletins de vote (l'un pour l'élection dans le cadre cantonal, l'autre pour l'élection sur une liste), à l'instar des élections au *Bundestag* <sup>(2)</sup>.

Votre rapporteure souligne que **le Gouvernement et le Parlement n'avaient eux-mêmes pas exclu que des adaptations de la réforme des collectivités territoriales puissent porter sur le mode de scrutin applicable outre-mer**. En effet, l'article 87 précité de la loi du 16 décembre 2010 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des « *mesures d'adaptation du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la présente loi dans les départements et régions d'outre-mer* ». Or, ce chapitre comporte :

- deux articles relatifs au mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux (articles 1<sup>er</sup> et 2) ;
- un article sur le redécoupage cantonal (article 3) ;
- un article sur la vacance du siège d'un conseiller territorial (article 4) ;
- un article posant le principe du conseiller territorial (article 5) ;
- un article renvoyant au tableau annexé fixant le nombre de conseillers territoriaux par région et par département (article 6, censuré en décembre 2010 puis rétabli dans une nouvelle version par la loi du 26 juillet 2011) ;
- un article modifiant la composition et le rôle des commissions permanentes des conseils régionaux (article 7).

Cet article 87 ayant été explicitement jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 9 décembre 2010 <sup>(3)</sup>, il paraît possible d'en déduire que toutes les dispositions ci-avant, y compris le mode de scrutin, sont susceptibles d'adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution.

---

(1) *Scrutin majoritaire dans les départements élisant jusqu'à trois sénateurs ; scrutin proportionnel dans les départements élisant au moins quatre sénateurs.*

(2) *Le parallélisme avec le mode de scrutin allemand s'arrête ici : alors que la présente proposition de loi tient un véritable scrutin mixte, le mode de scrutin pour l'élection des membres du Bundestag s'analyse comme globalement proportionnel (les voix des électeurs optant pour une liste étant traduites en sièges de manière à ce que l'ensemble de l'assemblée, y compris la partie élue au scrutin uninominal, reflète la diversité du corps électoral).*

(3) « Considérant que l'autorisation délivrée au Gouvernement par l'article 87 de la loi déferée tend à l'adaptation du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la loi déferée dans les départements et régions d'outre-mer en application du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution ; qu'en raison de cet objet, cette habilitation est définie avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ». *Le Conseil ajoute* « qu'elle ne peut pas dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle ; que, par suite, elle n'est pas contraire à la Constitution ». *Selon le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, ce dernier ajout répond aux auteurs de la saisine, qui invoquaient* « une violation possible du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution » : *une ordonnance ne saurait effectivement créer une assemblée unique ou une collectivité unique sans qu'aït été préalablement recueilli le consentement de la population.*



Preuve supplémentaire de la possibilité d'adapter par la loi le mode de scrutin applicable aux départements et régions d'outre-mer, l'article 14 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, déposé au Sénat en octobre 2009, visait à habilitier le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance « *les dispositions fixant les mesures d'adaptation des titres I<sup>er</sup> et II de la présente loi dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique* ». Or, le titre I<sup>er</sup> de ce projet de loi est précisément intitulé : « *Élection des conseillers territoriaux* » et comprend toutes les règles relatives au mode de scrutin <sup>(1)</sup>, aux incompatibilités, aux inéligibilités, à la campagne électorale, etc.

## 2. Le risque d'inconstitutionnalité soulevé par le Conseil d'État

Saisi pour avis de la présente proposition de loi, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité, en soi, du mode de scrutin mixte proposé à l'article 2 pour l'élection des conseillers territoriaux en Guadeloupe. Le Conseil d'État n'a pas davantage exclu, par principe, toute possibilité d'adaptation des modes de scrutin en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution.

C'est la « *différence de nature, et d'ampleur significative* » entre le mode de scrutin proposé et celui applicable en métropole qui, selon le Conseil d'État, est génératrice d'un « *risque* » constitutionnel. En d'autres termes, l'article 2 excéderait les possibilités d'adaptation de la législation dans les départements et régions d'outre-mer ouvertes au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution (voir l'encadré ci-après).

### Avis du Conseil d'État sur l'article 2

*La conformité au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution de la mesure consistant à instituer en Guadeloupe un mode de scrutin particulier, tel que défini plus haut, pour l'élection des conseillers territoriaux, est moins certaine [que celle de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi].*

*Le mode de scrutin envisagé pour la Guadeloupe serait en effet non seulement adapté, mais différent par sa nature de celui que le législateur a instauré pour l'ensemble des conseils généraux et régionaux. La loi du 16 décembre 2010 dispose à cet égard que tous les conseillers territoriaux, composant les conseils généraux et les conseils régionaux, sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans les cantons. Pour justifier la conformité au premier alinéa de l'article 73 d'un dispositif dans lequel seule la moitié des conseillers territoriaux de la Guadeloupe seraient élus selon ce mode de scrutin, l'autre moitié l'étant au scrutin proportionnel, il ne suffit pas de démontrer que ce mode de scrutin présente des avantages intrinsèques. Il faut encore établir que les caractéristiques ou contraintes particulières de la Guadeloupe justifient qu'il s'applique à celle-ci et non aux régions et départements métropolitains.*

*L'exposé des motifs de la proposition de loi met en avant des caractéristiques et contraintes dont la spécificité est réelle : le caractère de région monodépartementale de la Guadeloupe, sa faible superficie, sa population peu nombreuse au regard des autres régions, le petit nombre de communes, l'éloignement de la métropole et la forte identification de sa population aux collectivités qui la représentent.*

(1) Avant que ces règles ne soient « transférées » (et substantiellement modifiées) dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales par amendement du Gouvernement (voir supra).

*Toutefois aucune d'entre elles ne fonde rationnellement un dispositif dans lequel seule la moitié des conseillers territoriaux serait élue dans le cadre cantonal, l'autre l'étant au scrutin proportionnel dans l'ensemble du département.*

*Or, si la mesure envisagée n'a pas pour effet d'instituer en Guadeloupe un conseil général dans lequel les cantons ne seraient plus du tout représentés, et si, par suite, elle ne déroge pas au droit commun de façon aussi manifeste que la disposition déclarée contraire au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, le mode de scrutin envisagé n'en présente pas moins une différence de nature, et d'ampleur significative, avec celui en vigueur dans les autres conseils généraux où sont exclusivement représentées, pour reprendre les termes de la décision de 1982, les « composantes territoriales du département ».*

*En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État croit donc devoir souligner le risque de non conformité à la Constitution auquel s'exposerait l'article 2 de la proposition de loi.*

Tirant les conséquences de cet avis, M. Victorin Lurel et votre rapporteure ont déposé un amendement de suppression de l'article 2, adopté par votre Commission.

Au-delà, votre rapporteure souligne que, compte tenu de la position du Conseil d'État, deux questions juridiques pourront se poser à l'avenir :

– un mode de scrutin comportant une moindre part de représentation proportionnelle que celui proposé à l'article 2 serait-il susceptible d'être jugé conforme au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution ? L'avis du Conseil d'État ne semble pas l'exclure totalement, puisqu'il y est fait référence à l'« *ampleur significative* » de la différence entre le mode de scrutin proposé et celui retenu dans la loi du 16 décembre 2010 ;

– l'option en faveur d'une collectivité unique ou d'une assemblée délibérante unique, au sens du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution (qui supposerait le consentement préalable des électeurs de Guadeloupe), autoriserait-elle un mode de scrutin similaire à celui prévu à l'article 2 de la présente proposition de loi ?

La question de l'application en Guadeloupe de la réforme des collectivités territoriales demeure donc posée.

\*

\* \*

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa première réunion du mercredi 28 septembre 2011, la Commission examine, sur le rapport de Mme George Pau-Langevin, la proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe (n° 3585).*

*Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je confirme que les parlementaires qui déposent une proposition une loi peuvent demander au président de l'Assemblée de saisir le Conseil d'État. La possibilité offerte au député d'assister aux travaux de l'assemblée générale est extrêmement intéressante.

Je dois par ailleurs porter à votre connaissance que je n'ai pas saisi le président de la Commission des finances avant le présent débat. Je serai donc amené à le faire et je serais très étonné que l'article 1<sup>er</sup> ne tombe pas sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

**M. Philippe Gosselin.** Je remercie la rapporteure pour sa présentation claire, à l'historique bien retracé.

Ce texte n'est pas révolutionnaire. Mais, du fait de la saisine du Conseil d'État, dont elle a souligné l'intérêt, les conclusions tombent un peu d'elles-mêmes.

L'article 2 se trouve en effet vidé de sa substance de par son risque d'atteinte à la Constitution. Quant à l'article 1<sup>er</sup>, au-delà de la remarque du président Warsmann portant sur l'article 40 de la Constitution et l'aggravation des charges publiques, il me semble maladroit de rouvrir le débat sur le nombre des conseillers qui a été fixé très récemment.

Voilà les deux raisons pour lesquelles, pour l'instant, il me semble plus prudent d'attendre.

**M. Victorin Lurel.** Je veux d'abord vous remercier, monsieur le président, de m'autoriser à m'exprimer devant la commission des Lois.

Si nous posons à nouveau le problème du nombre des élus, monsieur Gosselin, c'est qu'il n'a pas été résolu par le système mis en place par la réforme des collectivités territoriales, de l'avis même du Président de la République, qui a pour cette raison accordé aux élus guadeloupéens un temps de réflexion supplémentaire.

Il faut rappeler quelques éléments de contexte. Depuis les révisions constitutionnelles de 2003 et de 2008, la Guadeloupe pouvait faire le choix, soit de la collectivité unique, se substituant au département et à la région, soit de l'assemblée délibérante unique, avec, dans les deux cas, l'obligation de consulter

les électeurs des collectivités concernées. Par ailleurs, la réforme des collectivités territoriales a fait passer le nombre des conseillers guadeloupéens, régionaux et départementaux réunis, de 81 à 43 élus, chiffre qui a été porté à 45 après discussion avec le Président de la République. Enfin, le Gouvernement n'a jamais usé de la possibilité, glissée dans la loi portant réforme des collectivités territoriales, d'adapter par voie d'ordonnance le cadre institutionnel à la situation particulière de la Guadeloupe.

Pour toutes ces raisons, le congrès des élus de Guadeloupe a décidé de soumettre au Gouvernement deux propositions d'adaptation institutionnelle, qui sont de bon sens : porter le nombre d'élus à 65 et instaurer un mode de scrutin mixte, associant représentation majoritaire, caractéristique des élections cantonales, et scrutin proportionnel, propre à la région. Celui-ci doit refléter le choix de la Guadeloupe de conserver la distinction entre département et région, symbole fort de notre attachement à la République. Le président Accoyer a bien voulu saisir le Conseil d'État de ces deux propositions, afin que nous disposions d'un avis éclairé.

Contrairement au secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'État a jugé que la Guadeloupe pouvait disposer de 65 élus. En revanche, il a considéré que le mode de scrutin que nous proposons allait au-delà du degré d'adaptation acceptée par la Constitution. Notre proposition de loi perd de ce fait l'essentiel de sa substance.

Reste à préciser le concept d'assemblée délibérante unique, un système où 45 élus doivent élire deux présidents pour gérer la même assemblée ayant quelque chose d'ubuesque. C'est la raison pour laquelle le Président de la République nous a demandé de réfléchir aux modalités d'une évolution constitutionnelle. Dans cette perspective, nous demanderons une nouvelle réunion du congrès, pour proposer aux élus une solution comparable à celle qui prévaut en Martinique. Il faudra peut-être en effet territorialiser le mode de scrutin si l'on veut assurer une juste représentation des sensibilités et des territoires. Je vous rappelle que l'évolution institutionnelle n'est qu'un élément du projet de société que les élus guadeloupéens ont souhaité élaborer.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Votre intervention me convainc davantage que le texte même de votre proposition de loi, monsieur Lurel. Si je vous comprends bien, en effet, ce texte vise moins à être adopté qu'à appeler l'attention sur une difficulté. Sans nier le problème, je suis partagé quant à la solution que vous proposez, qui me semble destinée à satisfaire les élus plutôt que la population de Guadeloupe. Si l'on comprend bien que ceux-ci préfèrent être 65 plutôt que 45, les arguments avancés ne sont pas convaincants : le territoire a quand même perdu beaucoup du caractère archipélagique invoqué par Mme la rapporteure depuis que Saint-Barthélemy et Saint-Martin s'en sont séparés ! Quant à la comparaison avec la situation démographique de la Creuse, qu'on trouve dans l'exposé des motifs du texte, elle est en contradiction avec l'argument tiré de la faible superficie du territoire, avancé quelques lignes plus haut. En tant qu' élu d'un département qui

comptera 39 conseillers territoriaux pour 1,5 million d'habitants, une quarantaine d'élus pour 400 000 Guadeloupéens me semble un bon ratio. Une assemblée pléthorique me semble même plus exposée au risque d'inefficacité.

Quant au mode de scrutin prévu à l'article 2, quand bien même il serait anticonstitutionnel, il devrait en fait être généralisé dans notre pays, parce qu'il permet de concilier l'expression d'une majorité et la représentativité des différentes sensibilités du corps électoral.

**M. Dominique Perben.** Dois-je comprendre de votre intervention, monsieur Lurel, que vous envisagez de proposer au congrès d'opter pour l'évolution constitutionnelle prévue par l'article 74 de la Constitution ?

**M. Victorin Lurel.** Au contraire : nous comptons rester sous le régime de l'article 73, conformément au vœu exprimé par les Guadeloupéens en 2003. Je peux vous dire que, aujourd'hui que Saint-Martin est quasiment en faillite, les Saint-Martinois regrettent d'avoir fait le choix de l'article 74. Nos propositions ne visent qu'à aider le Gouvernement, puisque celui-ci n'a toujours pas pris d'ordonnance adaptant la réforme territoriale en Guadeloupe.

En ce qui concerne le nombre de sièges, vous me permettez, monsieur Lagarde, de rappeler quelques chiffres : avec moins de 400 000 habitants, la Martinique compte 60 élus et la Guyane 51 conseillers pour 280 000 habitants. Comment accepter dans ces conditions que la Guadeloupe passe de 81 à 45 élus ? Nous sommes cependant opposés à l'instauration de 65 cantons, qui risqueraient de se transformer en autant de « chefferies ». C'est pourquoi nous défendons le scrutin mixte, qui a l'avantage de permettre une majorité stable. D'ailleurs, beaucoup de membres du Conseil d'État, dont le vice-président lui-même, n'étaient pas opposés à cette proposition de bon sens, même si l'ensemble du Conseil a choisi de souligner le risque d'inconstitutionnalité.

**Mme la rapporteure.** Le Conseil d'État n'a pas dit que le choix d'un tel mode de scrutin était inconstitutionnel en soi, plusieurs conseillers le jugeant même intéressant : il a simplement jugé qu'il dépassait le degré d'adaptation autorisé par l'article 73 de la Constitution.

Par ailleurs, monsieur Lagarde, le nombre d'élus ne doit pas seulement traduire des considérations démographiques : il doit également tenir compte des obligations dont la collectivité en cause a la charge. Je rappelle que les élus guadeloupéens doivent assumer les compétences de deux assemblées, et c'est pourquoi le nombre de 65 n'a pas paru scandaleux au Conseil d'État. Il s'agit de trouver un moyen terme entre le passage au régime de l'article 74, qui suscite des oppositions passionnées, et un système qui apparaîtrait inéquitable aux Guadeloupéens.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Ce n'est pas au Conseil d'État d'apprécier la pertinence du nombre d'élus : il s'agit là d'une appréciation de nature politique, et non pas juridique. Je répète que je ne suis pas convaincu qu'un ratio de 45 pour

400 000 habitants ne permette pas aux élus guadeloupéens de faire correctement leur travail.

Quant à la situation dramatique de Saint-Martin, elle était totalement prévisible, et nous avons d'ailleurs été plusieurs députés à l'annoncer.

Pour ce qui est de vos comparaisons avec la Martinique ou la Guyane, monsieur Lurel, je vous répondrai qu'on n'est pas obligé d'aggraver par d'autres abus les abus existants.

*La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Fixation à 65 du nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe**

Cet article vise à porter à 65, au lieu de 45 dans la loi de réforme des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>, le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe (à comparer aux 81 conseillers régionaux et généraux actuels).

Le 22 septembre 2011, l'assemblée générale du Conseil d'État a estimé que cet article ne posait aucune difficulté juridique particulière.

#### **Avis du Conseil d'État**

*La mesure consistant à porter le nombre de conseillers territoriaux composant le conseil général et le conseil régional de Guadeloupe de 45 à 65 membres, qui reste d'ailleurs inférieur à l'effectif total actuel des conseillers généraux et régionaux, n'appelle pas d'observation au regard de sa conformité à la Constitution. D'une part, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011 que « le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il s'applique aux écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale est inopérant ». D'autre part, et à supposer que cette augmentation constitue par son ampleur une adaptation au sens du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, la circonstance que la région est composée d'un seul département suffirait à justifier cette mesure au regard des caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe. Les conseillers territoriaux de la Guadeloupe devront en effet exercer à la fois les responsabilités afférentes aux compétences d'un conseil général et d'un conseil régional sans partager la charge de ces dernières, comme en métropole, avec les membres d'autres conseils généraux.*

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État a en revanche signalé que le présent article devait être complété, afin de tirer les conséquences de la modification de l'effectif des conseillers territoriaux dans le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

\*

\* \*

*La Commission **rejette** l'article 1<sup>er</sup>.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission **rejette** l'amendement de coordination CL 1 de la rapporteure.*

---

(1) Article 6 de la loi du 16 décembre 2010 telle que modifiée par la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011.

*Article 2*

(art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 ; art. L. 338 du code électoral)

**Instauration d'un mode de scrutin mixte pour l'élection des conseillers territoriaux en Guadeloupe**

*Cet article, qui visait à instaurer un mode de scrutin mixte pour l'élection des conseillers territoriaux en Guadeloupe, a fait l'objet d'un amendement de suppression de son auteur et de votre rapporteure<sup>(1)</sup>.*

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de M. Victorin Lurel, visant à supprimer l'article 2.*

**Mme la rapporteure.** Puisque nous avons demandé la saisine du Conseil d'État, nous devons tenir compte de son avis et voter la suppression de l'article.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 est **supprimé**.*

*La Commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission vous demande de rejeter la proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe (n° 3585).*

---

(1) Voir l'exposé général du présent rapport, pages 14 à 18.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p><b>Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales</b></p>	<p><b>Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe</b></p>	<p><b>Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe</b></p>
<p><i>Art. 1<sup>er</sup>.</i> – Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues au titre III du livre I<sup>er</sup> du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>Le nombre de conseillers territoriaux est fixé, pour le département et la région de Guadeloupe, à 65.</i></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p><b>Code électoral</b></p>	<p>Article 2</p> <p><i>I. – L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :</i></p> <p><i>« Les conseillers territoriaux de Guadeloupe sont élus :</i></p> <p><i>« – pour 33 d'entre eux au scrutin uninominal à deux tours selon les modalités prévues au titre III du livre I<sup>er</sup> du code électoral ;</i></p> <p><i>« – pour 32 d'entre eux au scrutin de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire de 50 % et répartition des restes à la plus forte moyenne selon les modalités prévues au titre I<sup>er</sup> du livre IV du code électoral.</i></p> <p><i>« Ils sont renouvelés intégralement tous les 6 ans. Les deux scrutins ont lieu le même jour. »</i></p>	<p>Article 2</p> <p><b>Supprimé</b></p> <p><b>(amendement CL2)</b></p>
<p><i>Art. L. 338.</i> – Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région.</p>		

**Texte en vigueur**

Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un second tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

**Texte de la proposition de loi**

*II. – Pour l'application de l'article L. 338 du code électoral, les mots : « au quart » sont remplacés par deux fois par les mots : « à la moitié » et le mot : « arrondi » est remplacé par deux fois par le mot : « arrondie ».*

**Conclusions de la Commission**

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement CL1 présenté par Mme Pau-Langevin, rapporteure :**

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

Insérer l'article suivant :

« À la trente-cinquième ligne des deuxième et quatrième colonnes du tableau annexé à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le nombre : « 45 » est remplacé, par deux fois, par le nombre : « 65 ». »

**Amendement CL2 présenté par M. Lurel et Mme Pau-Langevin, rapporteure :**

*Article 2*

Supprimer cet article.