

**Monsieur Michel DELPUECH, Préfet de la Région Aquitaine, Préfet de la Gironde :**

Monsieur le Président du Conseil général,  
Mesdames et Messieurs les vice-présidents,  
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

L'article L. 3113-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que... *"les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'État, après consultation du Conseil général..."*

Cette consultation est l'objet de votre session de ce jour et elle est la raison de ma présence devant vous ce matin.

Permettez-moi d'abord, Monsieur le Président, de vous remercier de votre invitation. Je vous avais fait part, conformément aux instructions du Ministre de l'Intérieur, de ma disponibilité pour venir exposer à votre assemblée les fondements juridiques et les objectifs du projet de décret dont vous êtes saisi pour avis. Vous avez souhaité qu'il en soit ainsi ; je vous en sais gré et je vois là - avec satisfaction, mais sans surprise - un signe de plus du climat de confiance et de proximité qui entoure la relation entre votre collectivité et l'Etat.

Je veux aussi, avant d'entamer mon propos, Monsieur le Président, saisir l'occasion de ma présence parmi vous pour adresser à l'assemblée départementale, à chacune et chacun des soixante trois conseillers généraux de la Gironde, le salut républicain et cordial que le Représentant de l'Etat doit aux élus du suffrage universel.

Dans notre République - unitaire et décentralisée, comme le précise la Constitution - le partenariat, le respect et la confiance sont une exigence évidente dans la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Je puis vous assurer du souci constant qui est le mien de veiller à ce qu'il en soit ainsi dans l'action quotidienne que l'Etat déploie dans ce département.

\*

On ne saurait évoquer le projet de décret en Conseil d'Etat, portant révision de la carte cantonale du département de la Gironde, sans le resituer dans le cadre législatif dont il fait application.

La loi organique n° 2013-402 et la loi ordinaire n° 2013-403 du 17 mai 2013 constituent en effet une étape majeure dans l'évolution de l'institution départementale. En instaurant un scrutin majoritaire binominal et paritaire, dans le cadre de circonscriptions cantonales recomposées sur la base de critères démographiques, la loi du 17 mai 2013 renoue le fil de l'histoire des départements et fait œuvre de modernité, en garantissant un triple objectif de parité, de proximité et d'égalité.

\*\*\*

Le fil de l'histoire commence en 1789, vous le savez !

Créés par la loi du 22 décembre 1789, les départements sont une des toutes premières institutions d'inspiration démocratique créées dans notre pays, avec déjà une assemblée délibérante, le conseil départemental, qui désigne un directoire exécutif permanent et un président. En retrouvant, après son renouvellement intégral en 2015, le nom de Conseil départemental que lui redonne la loi du 17 mai - vous l'avez précisé Monsieur le Président - votre assemblée renouera avec cette appellation qu'avait choisie l'Assemblée Constituante ! Cela, me semble-t-il, ne devrait pas trop déplaire aux Girondins.

La Constitution du 3 septembre 1791 inscrit dans ses dispositions la distribution du territoire en 83 départements, dont le chef-lieu - on le sait - devait pouvoir être atteint à cheval en une journée au plus, depuis le point le plus éloigné du territoire départemental. Il s'agissait d'assurer l'égal accès des citoyens à l'administration départementale. La même Constitution créait le canton, subdivision du département. Il y avait, à cette époque de 40 à 60 cantons par département.

Dix ans plus tard, la loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801, dans le calendrier grégorien) "portant réduction des justices de paix", institua une nouvelle répartition des communes par justice de paix, par arrondissement de justice de paix. Elle en réduisit le nombre (entre 30 et 50 par département). Pour la Gironde, un arrêté des Consuls du 5 brumaire an X (27 octobre 1801) arrête la définition des territoires en 48 arrondissements de justice de paix. Ce sont les délimitations qui ont servi de base aux cantons. Les délimitations de 26 de ces 48 cantons n'ont jamais changé et demeurent aujourd'hui celles qui ont été ainsi fixées, il y a plus de deux siècles, par un arrêté des consuls.

Cette loi du 8 pluviôse an IX constitue toujours la base des cantons actuels. J'ai le texte ici. Or, il est intéressant de noter, lorsqu'on le lit, que cette loi privilégiait très clairement les critères d'équité démographique, en évoquant une population moyenne de 10 000 habitants et maximum de 15 000 habitants. Sans doute ce texte du 1<sup>er</sup> Consul avait-il eu le tort - mais on peut le comprendre, dans la France rurale et stable d'alors -, de ne pas imposer les adaptations que les évolutions démographiques à venir auraient pu justifier.

Ultérieurement, ni la loi du 10 août 1871, qui organisa l'élection au suffrage universel (masculin) des conseillers généraux, ni plus récemment la loi du 2 mars 1982, qui a donné au Département sa pleine autonomie, sa pleine existence comme collectivité territoriale, avec le transfert du pouvoir exécutif au Président du Conseil Général, donc aucun de ces deux textes n'a modifié fondamentalement la carte cantonale héritée de l'organisation des justices de paix sous le Consulat.

Certes, sous la Vème République, en particulier, de nombreux cantons ont été créés dans les zones en forte croissance démographique et c'est ainsi qu'on en compte aujourd'hui 63 en Gironde ; mais dans le même temps au plan national très peu de cantons ont été supprimés - aucun ne l'a été en Gironde -, d'où les distorsions considérables constatées aujourd'hui.

Dans notre pays, le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé au sein d'un même département est un rapport de 1 pour 47 ; on trouve cela dans le département de l'Hérault. En Gironde, c'est un ratio de 1 pour 27.

\* \* \*

Telle est la situation, largement héritée de l'Histoire, à laquelle répond la réforme mise en œuvre par la loi de mai 2013, en mettant l'institution départementale en phase avec les exigences d'aujourd'hui au triple plan de la parité, de la proximité et de l'égalité.

**. Parité** - La loi prévoit l'élection de deux conseillers départementaux par canton. Les candidats se présenteront devant le suffrage constitués en binôme, chaque binôme étant composé d'une femme et d'un homme. Une fois élus, les deux membres du conseil départemental exerceront leur mandat indépendamment l'un de l'autre. Le choix de ce mode binominal, qui est totalement novateur, permet de respecter l'objectif d'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux, tel qu'il est fixé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Aujourd'hui, les femmes ne représentent que 13,8 % des élus dans les conseils généraux de France ; deux assemblées départementales ne comptent même encore aucune femme dans leurs rangs. Demain, la parité sera exactement assurée dans tous les départements de notre pays.

En Gironde, votre assemblée compte 12 femmes, sur un total de 63, ce qui fait 19 %, bien plus que la moyenne nationale.

Après le renouvellement de 2015, votre assemblée comptera 33 femmes, soit 21 de plus qu'aujourd'hui ; elle comptera 33 hommes, soit 18 de moins qu'à ce jour.

**. Proximité** - Le scrutin majoritaire à deux tours, dans le cadre du canton, a toujours eu le mérite de créer un lien fort entre l'élu, le territoire et la population. Ce scrutin n'est pas remis en cause. En outre, s'il est vrai que le mode binominal a pour effet de diviser par deux le nombre des cantons pour inscrire dans la stabilité le nombre global des élus ; en revanche, il faut souligner que le nombre total d'élus ne diminue pas, il augmente même légèrement en Gironde (66 contre 63), du fait des dispositions de l'article L. 191-1 du code électoral, qui fixe pour chaque département : "un nombre de cantons égal à la moitié de celui existant au 1<sup>er</sup> janvier 2013, arrondi à l'unité la plus supérieure si ce

*nombre n'est pas impair*". Moitié de 63 égale 31,5 ; arrondi à l'unité impaire supérieure donne bien 33, et deux élus par canton font 66.

Certes, il est exact que certains nouveaux cantons auront un territoire et une superficie bien plus grands que les cantons conçus en 1801. Pour autant, convenons aussi, en terme de proximité, que les modes de communication et de déplacement d'aujourd'hui ne sont plus ceux d'il y a deux siècles...

**. Egalité, égalité devant le suffrage** - C'est le troisième objectif de la réforme et cet objectif est la clef du projet de décret, qui vous a été communiqué, sur lequel vous donnerez votre avis.

Le projet s'inscrit dans le cadre fixé par l'article L 3113-2 du CGCT, tel qu'issu de la loi du 17 mai, en particulier son paragraphe III, qui dit :

"- a) le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques,  
- b) le territoire de chaque canton est continu,  
- c) est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants."

Vous noterez qu'il n'est fait aucune référence aux limites d'arrondissement, ni à celles des circonscriptions législatives. C'est le critère démographique qui est essentiel ; il est issu d'une jurisprudence bien établie du Conseil Constitutionnel qui a statué à plusieurs reprises sur le sujet depuis 1985.

Dès 1985, et se fondant sur l'article 3 de la Constitution, qui dit : *"le suffrage est universel, égal et secret"*, mais également sur l'article 2 de la Constitution, qui évoque *"l'égalité devant la loi de tous les citoyens"*, mais aussi sur l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 (*égalité devant la loi*), le Conseil donc, se fondant sur ces textes, affirme - il y a bientôt trente ans déjà - la règle selon laquelle une élection doit être organisée *"sur des bases essentiellement démographiques"* ; les dérogations à ce principe ne pouvant intervenir que dans une mesure très limitée. En dépit d'évolutions rédactionnelles et de précisions apportées ultérieurement, les principes dégagés par cette décision de 1985, qui portaient sur la Nouvelle Calédonie, ont, par la suite, constamment guidé la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Je ne vais pas tout citer.

Il en a notamment été ainsi dans sa décision du 9 décembre 2010, à l'occasion de l'examen par le Conseil Constitutionnel de la conformité au principe d'égalité devant le suffrage du tableau annexé relatif à l'élection des conseillers territoriaux. Le Conseil Constitutionnel, observant que les écarts du ratio moyen conseiller territorial/habitant d'un département excédaient, pour certains départements, très largement le seuil de 20 %, par rapport à ce ratio moyen (+ vingt ou - 20 %), il a estimé en décembre 2010 que l'objectif d'intérêt général de valorisation des territoires ruraux ne pouvait, en lui-même, justifier les atteintes au principe d'égalité qui résultaient du dépassement de ce seuil, précisant à cette occasion les limites (+ ou - 20 %) à l'intérieur de laquelle les bases démographiques sur lesquelles repose l'élection pouvaient être définies.

La loi de 2013, les travaux du Ministère de l'Intérieur, s'inscriront naturellement dans le strict respect de ces règles de droit.

Pour la Gironde, la situation actuelle fait apparaître des disparités démographiques qui battent en brèche ces principes constitutionnels. Le plus petit des cantons de Gironde, celui de Caplieux, compte 2 156 habitants ; le plus grand, celui d'Audenge, 57 857 habitants, soit près de 27 fois plus. Alors qu'aujourd'hui la moyenne départementale de population des cantons est de 23.000 habitants, 30 cantons sont au-dessous de la limite inférieure de 20 %, fixée par le Conseil constitutionnel, et 25 dépassent la limite supérieure, autrement exprimée aujourd'hui 55 des 63 cantons girondins ne respectent pas les principes dégagés par le Conseil constitutionnel.

\* \* \*

Avec les 33 cantons qu'il crée, le projet que vous allez examiner met fin à ces distorsions, tout en tenant compte des réalités du territoire.

Le canton le moins peuplé, celui de la Teste-de-Buch, comptera 35 566 habitants, soit un écart de - 19 % par rapport à la moyenne départementale.

Le plus peuplé, Eysines, en comptera 52 058, soit + 18,5 % par rapport à cette moyenne.

Ainsi sont strictement respectés les principes jurisprudentiels dégagés par le Conseil Constitutionnel pour assurer le respect du principe d'égalité du suffrage.

Aussi systématiquement que possible - vous avez pu l'observer -, les nouveaux cantons ont été bâtis sur la base des anciennes délimitations cantonales. Par ailleurs, le projet respecte l'équilibre général entre les cantons de l'unité urbaine de Bordeaux et les autres cantons du département, unité urbaine au sens INSEE ; l'unité urbaine de Bordeaux comporte 16 cantons sur 33 ; le reste du département compte 17 cantons, ce qui assure une représentation équilibrée au regard du poids démographique.

S'agissant de Bordeaux, la délimitation des cinq cantons a été définie par addition d'IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique), qui est l'entité retenue par l'INSEE pour ses données statistiques à l'échelle infra communale. Cette entité est clairement délimitée par les grandes coupures du tissu urbain (voies principales, cours d'eau) et stable, regroupant de 1500 à 5000 habitants, et la population est mise à jour au fur et à mesure de l'évolution des recensements, ce qui permettra d'adapter au fil du temps la carte aux évolutions démographiques.

La référence aux IRIS a également été utilisé pour le découpage des communes de Mérignac, de Bègles et de Pessac. Les cartes sont dans les dossiers. A Bordeaux et dans ses communes, le périmètre des bureaux de vote devra être adapté, pour éviter que certains bureaux de vote ne se trouvent à cheval sur deux cantons.

Enfin, pour compléter ma présentation et éclairer votre assemblée sur quelques préoccupations déjà exprimées dans d'autres départements, je souhaite vous apporter trois précisions. La première est sur la portée de votre avis.

Je ne relis pas l'article L3113-2 du CGCT, que j'ai déjà évoqué et lu en introduction. C'est l'article qui rappelle l'avis du conseil général aujourd'hui, conseil départemental demain, dans un délai de six semaines. Cet avis est un avis simple rendu au terme d'une consultation obligatoire. L'avis est obligatoire mais c'est un avis simple, qui doit strictement porter sur le projet de décret qui vous est soumis. Cependant, à l'issue du vote sur le projet de décret, l'assemblée départementale peut, si elle le souhaite, adopter une motion de suggestion de modifications.

Une deuxième précision concernant la dénomination des cantons. Il a été retenu comme critère objectif de leur appliquer le nom de la commune la plus peuplée. Juridiquement, ce point relève de la stricte appréciation du pouvoir réglementaire et ne peut en lui-même faire l'objet d'un contentieux ultérieur. Toutefois, l'histoire et la géographie locales peuvent conduire à retenir un autre nom. C'est pourquoi, il peut être envisagé qu'à l'issue du vote de l'assemblée départementale sur le projet de redécoupage lui-même, là aussi votre assemblée adopte une motion complémentaire sur l'appellation de certains cantons. Les propositions peuvent porter sur un élément géographique fédérateur (comme cela est par exemple le cas avec des cantons du Mont Blanc, du Mont Canigou ou du Puy de Sancy) ou sur une identité locale propre à ce canton (les Baronnie dans la Drôme ou le Couserans en Ariège, par exemple). Je peux ajouter par expérience qu'en Corse beaucoup de cantons portent le nom de territoires.

En troisième précision, il convient de rappeler enfin, que la qualité de chef-lieu de canton, de par la loi, est maintenue aux communes qui la possèdent jusqu'au renouvellement général des assemblées départementales en mars 2015. Pour l'avenir, le projet de décret définit pour chaque canton un bureau centralisateur et il s'agit de la seule obligation fixée par le code électoral. Il n'existe à ce stade aucune nécessité juridique d'attribuer à une commune par canton la qualité de chef-lieu de canton, puisqu'en matière électorale, cette qualité ne recouvre donc plus aujourd'hui que la seule fonction de centralisation des procès-verbaux des opérations de vote et de leurs pièces jointes.

\*\*\*

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers Généraux, tels sont les éléments que je souhaitais présenter à votre assemblée pour - du moins je l'espère - éclairer ces débats sur le projet de décret, que je vous ai transmis le 13 septembre dernier, Monsieur le Président, et dont vous m'avez accusé réception le 16 septembre.

Conformément aux dispositions du paragraphe I de l'article L 3113-2 du CGCT, le Conseil Général dispose d'un délai de six semaines, à compter de cette date du 16 septembre, pour se prononcer. La date de ce jour respecte parfaitement ce délai.

Lorsque l'avis de votre assemblée, Monsieur le Président, m'aura officiellement été communiqué par vos soins, il me reviendra de le transmettre à Monsieur le Ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat sera ultérieurement saisi et je ne manquerai pas de vous tenir informé de l'évolution de ce cheminement administratif.

Je me tiens à disposition de votre assemblée pour apporter tout élément complémentaire de ma compétence et je vous remercie de votre attention.

**Applaudissements**

**M. LE PRÉSIDENT :**

On peut remercier Monsieur le Préfet. C'était tellement important d'entendre le Droit.

Monsieur le Préfet, je vous remercie de votre rapport objectif, argumenté, du rappel de la loi, de la Constitution de la République, de la jurisprudence. C'est inattaquable. C'est bien cadré. Nous donnerons un avis sur le schéma présenté. Ensuite, on peut sur une motion apporter un certain nombre d'amendements pour une dénomination. Monsieur le Préfet vient de nous dire que cela a été accepté dans d'autres départements. Et d'ailleurs, sur tous les bancs de cette assemblée, j'ai déjà eu des propositions.