



*Liberté • Egalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU NORD

**INTERVENTION DE DOMINIQUE BUR, PREFET DU NORD**

**PRESENTATION AU CONSEIL GENERAL  
DU PROJET DE DECRET PORTANT RECOMPOSITION DES CANTONS  
DU DEPARTEMENT DU NORD**

**Jeudi 19 décembre 2013**

Monsieur le Président du Conseil général,

Mesdames et Messieurs les vice-présidents,

Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

Permettez-moi d'abord, Monsieur le Président, de vous remercier de votre invitation et de l'occasion qui m'est donnée de vous présenter le projet de carte cantonale que le Ministre de l'intérieur m'a demandé de soumettre à votre avis en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

Avant d'entamer mon propos, je voudrais saisir l'occasion de ma présence parmi vous pour adresser à l'assemblée départementale, à chacun des soixante dix neuf conseillers généraux du Nord, mes remerciements pour la qualité des échanges que nous avons eus au cours de ces derniers mois. C'est la deuxième fois que j'ai l'honneur de m'exprimer devant vous en l'espace d'un mois puisque je vous ai présenté le rapport d'activité des services de l'Etat le 13 novembre dernier. Je ne peux que me féliciter de nos excellentes relations.

Après vous avoir exposé le processus d'élaboration de la carte, les fondements juridiques du projet de décret, je rappellerai les objectifs qui sont recherchés par le Gouvernement.

\*

L'avis que vous allez rendre aujourd'hui en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de la loi du 17 mai 2013, est consultatif. Cet article 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'Etat après consultation du Conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine* ».

M. le Président, dans ce cadre je vous ai transmis le 4 décembre dernier le projet de nouvelle carte cantonale et vous avez pu aussitôt l'adresser aux conseillers généraux. De mon côté, dans le respect de la tradition républicaine, j'ai transmis ce même jour ce projet aux parlementaires et aux fédérations départementales des groupes politiques représentés dans votre assemblée.

La nouvelle carte cantonale avait fait l'objet d'échanges entre les principaux responsables politiques du département et moi il y a déjà plusieurs mois. En effet, dès le 29 avril dernier, alors que la loi du 17 mai 2013 était en attente de promulgation après son vote par le Parlement, je vous ai invité Monsieur le Président, vous Messieurs les présidents des groupes de l'Assemblée, ainsi que l'ensemble des parlementaires et les responsables des fédérations des partis politiques à me faire part de vos observations et de vos propositions sur la modification des limites cantonales du département du Nord.

J'ai reçu un grand nombre d'entre vous tout au long du printemps et du début d'été. J'ai eu ainsi une quinzaine d'entretiens. Vous m'avez fait part de votre vision de la refonte de cette carte électorale, des enjeux départementaux et de la cohérence des territoires. L'ensemble de ces observations ont été transmises au service du ministère de l'intérieur chargé de l'élaboration de la carte que vous allez examiner aujourd'hui.

\*

Venons-en aux fondements juridiques du projet de décret en Conseil d'Etat portant révision de la carte cantonale du département du Nord. Ce projet est pris pour l'application de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral. Cette loi qui constitue une étape majeure dans l'évolution de l'institution départementale, instaure un scrutin majoritaire binominal et paritaire dans le cadre de circonscriptions cantonales recomposées sur la base de critères démographiques.

Institués par la loi du 22 décembre 1789, les départements sont une création de la Révolution française. Ils sont une des toutes premières institutions d'inspiration démocratique créées dans notre pays. A cette époque, le département comprenait déjà une assemblée délibérante, appelée le conseil départemental, laquelle désignait un président et un directoire exécutif permanent. La loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801), relative à l'organisation des justices de paix, fixe la première carte des cantons dont la plupart ne vont plus changer au cours de l'Histoire.

En effet, la carte cantonale n'a pas été fondamentalement revue depuis le Consulat, malgré les textes majeurs qui vont affecter les départements : la grande loi du 10 août 1871 qui organisa l'élection au suffrage universel des conseillers généraux, la loi du 2 mars 1982 qui a transféré le pouvoir exécutif du Préfet au Président du Conseil Général ou encore les transferts de compétences prévus par les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983.

Cependant, sous la pression de l'urbanisation, les gouvernements de la Vème République, ont été conduits à créer de nouveaux cantons dans les zones en forte croissance démographique. Ainsi, dans le Nord, les cantons suivants ont été créés :

- décret du 26 mars 1958 portant création d'un canton à Hautmont ;
- décret du 4 février 1982 portant création des cantons de Haubourdin, Lomme, Lannoy, Villeneuve d'Ascq, Roubaix-Centre et Roubaix-Est, Valenciennes-Nord, Anzin, Grande-Synthe, Dunkerque-Ouest et Dunkerque-Est, Coudekerque-Branche ;
- décret du 27 février 1991 portant création des cantons de Villeneuve d'Ascq-Nord et Villeneuve d'Ascq-Sud, Douai-Nord-Est et Douai-Sud-Ouest.

On compte aujourd'hui 79 cantons dans le Nord. Mais l'absence d'une révision générale de cette carte a permis le maintien de distorsions démographiques considérables.

Il en est ainsi pour notre département. Le moins peuplé des cantons du Nord est celui d'Avesnes-nord (9.146 habitants) et le plus peuplé est celui de Lille-ouest (66.187 habitants). Ainsi, le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé au sein du département du Nord est de 1 à 7. Cela veut dire concrètement que la voix d'un électeur dans le canton le plus peuplé pèse 7 fois moins que celle d'un électeur de l'autre canton. Ces disparités sont encore plus accentuées dans d'autres départements, comme celui de l'Hérault où ce rapport est de 1 à 47.

Telle est la situation, largement héritée de l'Histoire, à laquelle répond la réforme mise en œuvre par la loi du 17 mai 2013.

\*

Cette loi a pour objectif premier de mettre l'institution départementale en phase avec les exigences d'aujourd'hui au triple plan de l'égalité, de la parité et de la proximité.

### **Principe d'égalité devant le suffrage**

C'est le premier objectif de la réforme.

Le Gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel en matière de délimitation des circonscriptions électorales. Dans sa décision fondatrice « Nouvelle-Calédonie » du 8 août 1985, le juge constitutionnel a posé la règle selon laquelle une élection doit être organisée sur « *des bases essentiellement démographiques* », tout en précisant qu'il n'en résultait ni l'obligation d'un scrutin proportionnel, ni que l'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée.

Cette décision qui précise la portée du principe d'égalité des citoyens devant le suffrage s'appuie sur l'article 2 de la Constitution selon lequel la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les*

*citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* » et sur son article 3 selon lequel le « *suffrage est égal* ». Il se fonde également sur l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 selon lequel « *la loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Le Conseil constitutionnel a appliqué cette jurisprudence sur l'égalité du suffrage aux élections locales dans sa décision du 7 juillet 1987 concernant la Ville de Marseille. Dans cette décision, il a considéré que « *l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent et que s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur ni qu'il puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces conditions ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée.* »

Le Conseil constitutionnel avait rappelé ces principes dans sa décision du 9 décembre 2010 quand il a examiné les dispositions créant le conseiller territorial et en particulier le tableau qui fixait le nombre de conseillers territoriaux par département. Observant que les écarts du ratio moyen conseiller territorial/habitant du département excédaient, pour certains, très largement le seuil de 20 % par rapport au ratio moyen conseiller territorial/habitant à l'échelle de la région, le Conseil a estimé 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. Il a défini à cette occasion les limites de la fourchette à l'intérieur de laquelle les bases démographiques sur lesquelles reposent l'élection devaient se situer.

La loi du 17 mai 2013 est venue préciser ces principes au niveau législatif. Ainsi le paragraphe III de l'article L 3113-2 du CGCT dispose :

- a) le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques ;
- b) le territoire de chaque canton est continu ;
- c) toute commune de moins de 3.500 habitants est entièrement comprise dans le même canton.

Dans sa décision du 16 mai 2013 relative à cette loi, le Conseil constitutionnel a rappelé tous ces principes lors de son examen de l'article 46 de la loi. Il a ainsi partiellement censuré cet article en supprimant certaines des exceptions qui avaient été adoptées par le Parlement. Le Conseil a en effet considéré que « *si le législateur peut tenir compte de considérations géographiques, au nombre desquelles figurent l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général, susceptibles d'atténuer la portée de la règle d'égalité devant le suffrage, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée* ». Dès lors que les exceptions prévues par le paragraphe IV de l'article L. 3113-2 du CGCT insérés par l'article 46 de la loi déferée, pouvaient aboutir à vider le principe de son sens, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; d'ordre*

*démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental ; d'équilibre d'aménagement du territoire comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton ».*

Aujourd'hui, 57 des 79 cantons nordistes ne respectent pas les principes dégagés par le Conseil constitutionnel. En effet, alors que la moyenne départementale de population des cantons est de 36.293 habitants, 34 cantons sont au-dessous de la limite inférieure de 20 % fixée par le Conseil constitutionnel et 23 dépassent la limite supérieure.

### **Le principe de parité**

La loi du 17 mai 2013 prévoit l'élection de deux conseillers départementaux par canton. Les candidats se présentent 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 exercent leur mandat indépendamment l'un de l'autre. Le choix de ce mode binominal, novateur, permet de respecter l'objectif constitutionnel 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 en France. Quatorze assemblées départementales en France ne comptent aucune femme élue. A cet égard, les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 qui obligent le candidat à désigner un remplaçant de sexe différent n'ont pas permis de réels progrès puisqu'il y avait déjà 10 % de femmes en 2001.

Heureusement, la situation dans le Nord n'est pas aussi défavorable puisque votre assemblée compte actuellement 13 femmes sur un total de 79 conseillers généraux, ce qui fait une proportion de 16,5 % supérieure à la moyenne nationale.

Demain, la parité sera strictement assurée, dans tous les départements français. Après le renouvellement de 2015, votre assemblée comptera 41 femmes, soit 28 de plus qu'aujourd'hui.

Cette féminisation concerne aussi la commission permanente puisque selon l'article L. 3122-5 du CGCT issu de l'article 20 de la loi, celle-ci sera composée de membres alternativement de chaque sexe.

### **Le principe de 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. Un autre mode de scrutin reposant par exemple sur la règle proportionnelle aurait nécessité de définir des

circonscriptions électorales beaucoup plus larges, par exemple à l'échelle de l'arrondissement, ce qui aurait distendu le lien entre les élus et la population.

En outre, avec le système retenu, le nombre total d'élus ne diminue pas. Il augmente même légèrement dans le Nord (82 contre 79) 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 1er janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas impair* ».

\*

Avec les 41 cantons qu'il crée, le projet que vous allez examiner met fin à ces distorsions tout en tenant compte des réalités du territoire. La moyenne départementale s'établit à 62 848 habitants. Le canton le moins peuplé, celui du Cateau-Cambrésis, comptera 50 488 habitants, soit un écart de – 19,7 %. Le plus peuplé, celui de Fâches Thumesnil, en comptera 74 696, soit + 18,9 % par rapport à cette moyenne. Ainsi sont respectés les principes constitutionnels dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour assurer le respect du principe d'égalité du suffrage.

Afin d'assurer l'approche la plus objective possible dans la définition de cette nouvelle carte, le Gouvernement a complété ces principes constitutionnels par d'autres principes, qui ont été dégagés notamment lors d'échanges avec le Conseil d'Etat.

Ces principes complémentaires sont les suivants :

- premièrement, le respect, dans la mesure du possible, de l'intégrité des communes. Actuellement 16 communes comportent plusieurs cantons. A l'avenir 12 d'entre elles figureront en totalité dans un seul canton. Toutes les communes du département dont la population est inférieure à la limite maximale de 75 417 habitants se retrouvent au sein d'un seul et même canton. Seules les 4 communes qui dépassent ce seuil, à savoir Lille, Roubaix, Dunkerque et Tourcoing comportent plusieurs cantons englobant chacun une partie de leur territoire. Dans ces dernières communes, les limites ont été posées en respectant l'unité statistique infra-communale de l'INSEE appelée IRIS (îlots regroupés pour l'information statistiques). Clairement délimitées par les grandes coupures du tissu urbain (voies principales, voies ferrées, cours d'eau), ces unités de 1500 à 5000 habitants ont l'avantage de voir leur population actualisée par chaque recensement, contrairement à une approche par bureau de vote qui ne connaît que le nombre d'électeurs.
- deuxièmement, il a été recherché, dans la mesure du possible, que les nouveaux cantons puissent être bâtis sur la base des anciennes délimitations. Cette approche permet de préserver les équilibres existants.

- troisièmement, dans le Nord, les nouveaux cantons respectent les limites des arrondissements. J'ai en effet fait valoir au Ministère de l'intérieur qu'il existait un véritable consensus des élus que j'avais consultés sur ce point. Les arrondissements dans le Nord ont une taille telle qu'ils constituent de vrais bassins de vie reconnus et connus de tous. J'ai été suivi sur ce point par l'administration centrale.
- quatrièmement, afin d'atténuer les effets de cette réforme sur les cantons plus ruraux, le choix a été fait de retirer deux cantons à l'arrondissement de Lille par rapport à une stricte répartition selon le poids démographique. Ces deux cantons sont allés pour l'un à l'arrondissement de Dunkerque et pour l'autre à celui de Valenciennes. Cette approche a notamment permis de préserver la représentation des zones plus rurales par rapport aux zones très urbanisées. Ainsi, les communes urbaines de Lille, Roubaix, Tourcoing et Dunkerque sont rattachées à 13 cantons tandis que le reste du département est couvert par 29 cantons. Le retrait de deux cantons à l'arrondissement de Lille a conduit à mettre les cantons de cet arrondissement à proximité de la fourchette haute. A l'inverse, les cantons plus ruraux, dans le Dunkerquois, le Cambrésis ou l'Avesnois, se situent à proximité de la fourchette basse de 50 278 habitants, afin de permettre une meilleure prise en compte de la réalité de ces territoires.

Enfin, je voudrais aborder un point dont la presse s'est fait l'écho, je veux parler de la perte de la qualité de chef lieu de canton.

Sur ce sujet, la loi a laissé au pouvoir réglementaire le soin de désigner les chefs lieux. Dans le projet de décret, 21 communes conservent cette appellation, 31 la perdent et 12 l'obtiennent.

Le statut de chef-lieu implique concrètement la centralisation des procès-verbaux des opérations électorales cantonales et de leurs pièces jointes. En outre, il offre la possibilité pour les communes concernées de bénéficier d'une dotation complémentaire au titre de la dotation de solidarité rurale pour sa fraction bourg centre en application des articles L. 2334-20 et suivants du CGCT ainsi que de pouvoir bonifier les indemnités perçues par le maire et ses adjoints.

La commission des finances de l'Assemblée Nationale a rejeté le 22 novembre dernier un amendement au projet de loi de finances rectificative 2013 visant à maintenir le complément de dotation aux communes qui perdraient la qualité de chef lieu, du fait de la nouvelle carte.

Le Gouvernement est conscient des effets de la loi pour les communes qui perdraient le statut de chef lieu. C'est la raison pour laquelle l'article 46 de la loi du 17 mai 2013 a maintenu la qualité de chef lieu de canton ainsi que les dotations qui en découlent aux communes qui la perdraient du fait du redécoupage, jusqu'au renouvellement général de mars 2015. Le Gouvernement ne s'interdit pas de mener d'autres réflexions sur ce sujet pour y remédier, au moins temporairement.

\* \* \*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les vice-présidents,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers Généraux,

Tels sont les éléments que je souhaitais vous présenter pour éclairer vos débats sur le projet de décret que je vous ai transmis le 4 décembre dernier.

Comme j'y ai été convié, je vais assister aux déclarations des groupes et je répondrai bien volontiers aux questions que vous pourriez avoir sur ce projet et qui relèveraient de ma compétence.

Lorsque l'avis de votre assemblée, M. le Président, m'aura officiellement été communiqué par vos soins, et au plus tard avant le 15 janvier 2014, il me reviendra de le transmettre à Monsieur le Ministre de l'Intérieur accompagné de la synthèse de vos débats, ainsi que toute motion que vous auriez été conduit à adopter. Ces documents seront annexés au rapport transmis par le Gouvernement au Conseil d'Etat sur le projet de décret concernant le Nord.

Le Conseil d'Etat (en pratique sa section de l'intérieur) aura un rôle déterminant à jouer dans la rédaction finale de ce décret. En effet, le texte qui sera retenu par le Gouvernement ne peut pas être différent soit du projet du Gouvernement, éventuellement modifié pour tenir compte d'une motion adoptée par le Conseil général, soit de l'avis du Conseil d'État. Ce principe est apprécié strictement. Son application se fait par ensemble de dispositions ayant entre elles un rapport, c'est-à-dire par article ou par subdivision d'article, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat « Union nationale des grandes pharmacies de France du 16 octobre 1968 ». Le non respect de ce principe ferait courir un réel risque contentieux au projet.

A ce stade, plus de 33 conseils généraux ont déjà délibéré sur les projets de décret les concernant. Le Gouvernement est confiant sur le respect du calendrier et il prévoit de publier les décrets avant la fin du mois de février.

Je vous remercie de votre attention.