

Commentaire de la décision du 20 septembre 2001

Décision sur les requêtes présentées par M. Stéphane Hauchemaille et M. Philippe Marini

Le 20 septembre 2001, le Conseil constitutionnel a rejeté deux requêtes tendant à l'annulation du décret du 4 juillet 2001 appelant les collèges électoraux sénatoriaux à élire le 23 septembre 2001 les sénateurs de la série B.

La série B correspond aux départements métropolitains compris entre l'Indre-et-Loire et les Pyrénées-Orientales (inclus), auxquels s'ajoutent, pour l'outre-mer, la Réunion et la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, quatre sénateurs représentant les Français de l'étranger doivent être élus le même jour, selon des modalités spécifiques, par le Conseil supérieur des Français de l'étranger .

Par requête en date du 31 août 2001, M. Marini, maire de Compiègne et sénateur de l'Oise, a demandé au Conseil constitutionnel d'annuler le décret du 4 juillet. Sans doute par mesure de précaution, il avait préalablement saisi le Conseil d'Etat d'une semblable requête.

Le décret de convocation du 4 juillet 2001 a également été déféré au Conseil constitutionnel, le 11 juillet, par M .Hauchemaille.

Le Conseil a procédé à la jonction des deux recours et y a statué par une seule décision.

Le Conseil constitutionnel est bien compétent pour connaître de tels recours.

Cette compétence a été affirmée pour la première fois par sa décision Delmas du 11 juin 1981 (Rec. p. 97), à propos du décret de convocation aux élections législatives de 1981 et confirmée plusieurs fois à propos d'élections législatives ultérieures (16 et 20 avril 1982, Bernard, Rec. p. 109 ; 8 juin 1995, Bayeurte, Rec. p. 213 ; 20 mars 1997, Richard, Rec. p. 43) .

Elle résulte des considérations suivantes :

- Aux termes de l'article 59 de la Constitution : "Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs". La mission ainsi confiée au Conseil constitutionnel s'exerce habituellement, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, par l'examen des contestations élevées contre les résultats acquis dans les diverses circonscriptions.

- Toutefois, le Conseil constitutionnel est exceptionnellement compétent pour connaître d'un acte préparatoire aux opérations électorales toutes les fois que "*l'irrecevabilité opposée à la requête risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle de ces opérations, vicierait leur déroulement général ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics*", pour reprendre la formule figurant dans ces décisions.

La jurisprudence Delmas, dégagée à propos d'élections législatives générales, vaut, mutatis mutandis, pour le renouvellement par tiers du Sénat.

Il n'en serait pas de même, soit dit en passant, d'une élection sénatoriale partielle, comme l'indiquait déjà la décision Delmas de 1981 et comme le confirme la décision Hauchemaille du 14 mars 2001 (première espèce).

La compétence du Conseil constitutionnel s'impose d'autant plus que celui-ci l'a reconnue encore tout récemment:

- de façon expresse, pour connaître d'un décret de convocation à un référendum (Hauchemaille, 23 août 2000, Rec. p. 134), le Conseil d'Etat déclinant dès lors sa propre compétence sur ce type d'acte (CE, 1er septembre 2000, Larrourou, Meyet et autres) ;

- et, de façon implicite, pour connaître du décret de convocation à l'élection présidentielle, du fait de l'a contrario contenu dans la décision Hauchemaille du 14 mars 2001 (seconde espèce).

La redistribution des tâches ainsi opérée entre les deux ailes du Palais Royal n'est pas encore complètement achevée et recèle toujours quelques zones d'ombre.

Mais il est désormais clair qu'il n'appartient qu'à l'aile Montpensier de connaître de la légalité des décrets de convocation aux scrutins dont le contentieux lui incombe et qui présentent un caractère général (élection présidentielle, scrutin référendaire, élections législatives générales, renouvellement par tiers du Sénat).

La position du Conseil d'Etat est en tous points conforme, puisque, le 14 septembre 2001, par une décision rendue sur le siège, sa section du contentieux a :

- prononcé le non-lieu à statuer sur les conclusions de M Marini en tant qu'elles étaient dirigées contre l'article 3 du décret attaqué (élection des délégués et suppléants des conseils municipaux le 31 août);
- opposé au surplus de sa requête l'exception de recours parallèle devant le Conseil constitutionnel.

Ceci posé, que penser des mérites des deux recours ?

1) L'examen de celui de M. Hauchemaille ne pouvait retenir longtemps l'attention du Conseil. Son unique grief consistait à soutenir que le décret devait être revêtu de la signature du Président de la République.

Mais aucune règle, ni aucun principe de niveau supérieur aux décrets dans la hiérarchie des normes n'impose qu'un décret de convocation à une élection parlementaire soit signé par le Président de la République.

Depuis le début de la Vème République, les décrets de convocation aux élections sénatoriales sont pris par décret simple du Premier ministre. La tradition veut en outre qu'une communication du ministre de l'Intérieur sur le scrutin sénatorial à venir ait lieu en Conseil des ministres avant la signature du décret par le Premier ministre. Mais ce n'est qu'une tradition et elle a été respectée en l'espèce (communication de M. Vaillant au conseil des ministres du 27 juin 2001).

2) M. Marini soulevait lui-aussi un unique grief.

Ce grief était le suivant : en appelant au renouvellement par tiers du Sénat sans que la répartition des sièges de sénateurs par départements n'ait été préalablement corrigée pour tenir compte de l'évolution de la démographie française, les auteurs du décret du 4 juillet 2001 ont méconnu le principe d'égalité devant le suffrage qui, en la matière, impose que la répartition des sièges de sénateurs repose sur des bases essentiellement démographiques .

Le "tableau départemental" est le tableau n° 6 annexé au code électoral. Il n'a plus été revu après 1976, en dépit de l'organisation de trois recensements depuis cette date. Or l'évolution démographique enregistrée depuis un quart de siècle a suscité, en l'absence de révision du tableau, de fortes disparités de représentation d'un département à l'autre.

Ainsi, en 2001, un sénateur de la série B représente 273500 habitants dans l'Isère et 80100 habitants seulement dans le Lot, soit un écart de plus de 1 à 3.

Certes, à l'intérieur de chaque département et eu égard à la spécificité du Sénat, reconnue par l'article 24 de la Constitution, l'élection sénatoriale doit assurer la représentation des collectivités territoriales de la République avant celle de la population (n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, loi relative à l'élection sénatoriale, cons. 3 à 9 ; Rec. p. 98).

Cependant, le principe habituel selon lequel la détermination des sièges doit reposer sur "des bases essentiellement démographiques" (n° 86-208 DC des 1 er et 2 juillet 1986, loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, cons. 21, Rec. p. 78) reprend toute sa valeur s'agissant du tableau départemental.

Aussi le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000, a-t-il constaté que le tableau annexé au code électoral n'assurait plus une égalité démographique au moins approximative et, en conséquence, invité le législateur à réviser sans désenclaver les tableaux n° 5 et n° 6. Or, en septembre 2001, cette révision n'est toujours pas intervenue.

Il ne fait donc pas de doute que le tableau n° 6 annexé au code électoral est aujourd'hui inconstitutionnel. On se trouve ici dans l'hypothèse, qui se rencontre parfois, où des dispositions à l'origine constitutionnelles perdent cette qualité en raison de la carence du législateur à les adapter à l'évolution de la société.

Le Conseil ne pouvait cependant suivre M. Marini car ce que lui demandait le requérant, pour voir annuler le décret attaqué, était ni plus ni moins d'accueillir une exception d'inconstitutionnalité de la loi.

Les tableaux répartissant les départements et territoires par séries et les sièges de sénateurs par départements figurent en effet en annexe à la partie législative du code électoral. Ils constituent le complément nécessaire de l'article LO 276, aux termes duquel : "*le Sénat est renouvelable par tiers. A cet effet, les sénateurs sont répartis en trois séries A, B et C, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au code électoral*" et de l'article L 279 qui dispose que : "*Les sièges de sénateurs sont répartis conformément au tableau n° 6 annexé au présent code*".

Lorsqu'il statue comme juge électoral, et c'est en cette qualité qu'il était ici saisi, le Conseil constitutionnel dispose de tous les pouvoirs - mais seulement des pouvoirs - du juge ordinaire. Ainsi, comme le juge ordinaire, le Conseil, juge électoral, peut et doit, le cas échéant, faire prévaloir le traité sur la loi (21 octobre 1988, AN, Val d'Oise, 5 e circonscription, Rec. p. 183 ; 11 septembre 2000, Meyet, Rec. p. 148, cons. 3).

En revanche, pas plus que le juge ordinaire, le Conseil ne peut déclarer une loi inconstitutionnelle lorsqu'il se prononce comme juge de l'élection . Sa jurisprudence est constante à cet égard (5 mai 1959, AN, Algérie, 15 e circonscription, Rec. p.215 ; 9 septembre 1981, AN, Paris, 10 e circonscription, Rec. p. 121 ; 1 er avril 1986, AN, Ille-et-Vilaine, Rec. p. 33 ; 21 octobre 1988, AN, Val d'Oise, 5 e circonscription, précitée ; 11 septembre 2000, Meyet, cons. 2, précitée).

Le constituant a en effet entendu non seulement conférer au Conseil constitutionnel le monopole du contrôle de la constitutionnalité des lois, mais encore le lui confier dans le cadre exclusif de l'article 61 de la Constitution.

Aussi le Conseil s'est-il toujours fermement et solennellement déclaré incompétent pour connaître de la constitutionnalité des dispositions législatives lorsqu'il était saisi en dehors de l'article 61 de la Constitution (par exemple : n° 79-10 FNR du 26 avril 1979, cons. 5, Rec. p. 55).

Le Conseil a cependant fait reste de droit à l'argumentation de M Marini en considérant que la carence du législateur dénoncée par le requérant était "*en tout état de cause sans incidence sur l'obligation faite au Gouvernement de convoquer les électeurs sénatoriaux dans le respect des délais fixés par les dispositions du code électoral*".

La décision du 20 septembre 2001 peut décevoir en ce qu'elle laisse sans sanction la carence du législateur, pourtant dûment invité par le Conseil, par sa décision du 6 juillet 2000, à réviser la répartition des sièges de sénateurs. Mais le Conseil ne pouvait prononcer une telle sanction dans le cadre de l'article 59 de la Constitution, même étendu à cet acte préparatoire de portée nationale qu'est le décret de convocation. Le Conseil n'est pas pour autant désarmé. Le grief pourrait, en effet, être utilement invoqué à l'encontre de toute loi future modifiant le régime électoral du Sénat si, antérieurement ou concomitamment à son adoption, n'a pas été révisé le tableau départemental. En ce sens, l'invitation émise le 6 juillet 2000 pourrait être comprise comme un dernier avertissement.