

**Commentaire de la décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003**

Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques

La loi « *relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques* » a été définitivement adoptée le 12 mars 2003 par le Sénat, celui-ci ayant voté sans l'amender, dès sa première lecture, le texte réputé approuvé par l'Assemblée nationale en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi le 14 mars 2003 par plus de soixante députés (dont tous ne siègent pas sur les bancs de l'opposition) et, quatre jours plus tard, par plus de soixante sénateurs.

On examinera successivement le moyen mettant en cause l'ensemble du texte, ceux dirigés contre les dispositions relatives aux élections régionales et à l'Assemblée de Corse et, enfin, ceux visant l'élection des membres du Parlement européen.

**I) Les sénateurs requérants mettaient en cause la régularité de la procédure législative suivie pour l'adoption de l'ensemble de la loi déferée**

Selon les sénateurs requérants, la procédure législative était viciée dans son ensemble, dès lors qu'aucun amendement n'avait été retenu au Sénat.

A leurs yeux, la volonté de la majorité sénatoriale d'adopter le texte en l'état, faisant suite à l'utilisation de l'article 49 (3<sup>ème</sup> alinéa) de la Constitution à l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, trahissait un détournement de procédure et méconnaissait le droit d'amendement reconnu aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution.

Il n'était pas contesté toutefois que les amendements des sénateurs avaient été régulièrement déposés et présentés en commission des lois, puis en séance publique.

La seule circonstance qu'aucun de ces amendements n'ait été adopté ne saurait constituer une entrave au droit d'amendement. Admettre qu'une proportion minimale d'amendements de l'opposition doive être adoptée pour garantir la sincérité de la procédure législative serait aller très au-delà des prescriptions constitutionnelles. Comment d'ailleurs fixer un tel minimum au plan quantitatif comme au plan qualitatif ?

**II) Les moyens dirigés contre les dispositions relatives aux élections régionales et à l'Assemblée de Corse**

**La consultation du Conseil d'Etat**

Le a) du 2° de l'article 4 de la loi déferée relevait les seuils nécessaires à une liste respectivement pour se maintenir de façon autonome au second tour et pour faire alliance à ce second tour avec une liste remplissant les conditions pour s'y présenter de façon autonome.

A son encontre, les deux saisines soulevaient un grief de procédure inédit.

Ce grief était tiré de l'irrégularité de la consultation du Conseil d'Etat.

Ni le texte soumis à ce dernier par le Gouvernement, ni celui établi par la commission permanente du Conseil d'Etat le 27 janvier 2003 ne font en effet mention d'un seuil égal à 10 % du nombre d'électeurs inscrits. Ils se réfèrent tous deux à un seuil égal à 10 % des suffrages exprimés (soit le double du seuil antérieur).

Par ailleurs, la référence au nombre d'inscrits n'a pas été évoquée au Conseil d'Etat. Ce n'est qu'entre la délibération du Conseil d'Etat et le Conseil des ministres tenu le surlendemain que la référence au nombre d'électeurs inscrits a été substituée à celle relative aux suffrages exprimés. Cette substitution a été entérinée par le Conseil des ministres par sa délibération.

En vertu du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « *Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées* ».

La consultation du Conseil d'État ne satisferait pas à ces prescriptions (et le Conseil des ministres ne serait pas éclairé, comme l'a voulu le constituant, par l'avis du Conseil d'Etat) si le texte déposé sur le bureau de celle des deux assemblées parlementaires appelée à en délibérer la première soulevait une question essentielle que le Conseil d'État n'aurait pas été mis à même d'examiner.

Par suite, dans le cas où, après avoir recueilli l'avis du Conseil d'Etat, le Premier ministre envisage d'apporter au projet de loi des modifications substantielles, il lui appartient :

- soit de consulter à nouveau le Conseil d'État si le projet n'a pas été déjà déposé,
- soit, si le projet est déjà déposé, de lui soumettre pour avis une « lettre rectificative » (laquelle, comme pour un projet de loi autonome, sera ensuite délibérée en Conseil des ministres puis déposée sur le bureau de l'assemblée saisie du projet initial, que la « lettre rectificative » vient ainsi compléter),
- soit de faire ultérieurement usage du droit d'amendement que l'article 44 de la Constitution accorde au Gouvernement devant le Parlement.

L'importance, au regard de l'article 39 de la Constitution, de la consultation du Conseil d'Etat sur les projets de loi, comme les règles de ce fait applicables au procédé dit de « la lettre rectificative », ont été précisées par le Conseil constitutionnel dans les considérants 3 à 6 de sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 [Loi de finances pour 1991, Rec. p. 95. Voir aussi n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 2 à 4, Rec. p. 121].

Sans doute n'était-il pas illégitime de s'interroger sur le caractère de « question nouvelle » du remplacement des 10 % des suffrages exprimés par les 10 % des électeurs inscrits.

Dans le sens du Gouvernement, on pouvait soutenir que le texte soumis au Conseil d'Etat comportait bel et bien une disposition rendant plus stricte la condition imposée aux listes pour se maintenir au second tour d'une élection régionale. Cette disposition doublait la proportion minimale de voix nécessaire au premier tour antérieurement retenue. De ce fait, la modification en cause n'aurait pas introduit dans le projet une disposition de nature étrangère à celles sur lesquelles s'était prononcée la commission permanente du Conseil d'Etat

Cette solution se heurtait toutefois à des considérations objectives difficilement contournables.

On sait en effet que le taux d'abstention a atteint un niveau très élevé en France. Il s'agit là malheureusement d'un phénomène massif, structurel et indiscutable, de ceux dont le juge des lois ne peut faire abstraction.

La référence au nombre d'inscrits (plutôt qu'au total des suffrages exprimés) modifie donc radicalement la portée de la disposition en cause. En pratique, selon diverses simulations réalisées sur la base des résultats de 1998, elle ne permettrait, dans la majorité des cas, qu'à une seule liste d'opposition de se maintenir au second tour face à la liste arrivée en tête.

En conséquence, il n'est nullement évident que la position du Conseil d'Etat eût été la même, du point de vue de l'opportunité comme de la constitutionnalité, s'il avait été appelé à se prononcer sur cette question.

La jurisprudence administrative sur les procédures consultatives exige à cet égard que l'organisme consulté ait connaissance de l'ensemble des questions posées par le projet.

Il est ainsi jugé que « *dans le cas où, après avoir recueilli l'avis (de l'organisme obligatoirement consulté), l'autorité compétente envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau* » [Conseil d'Etat, 15 mai 2000, Territoire de Nouvelle-Calédonie c/ Mme Colombani].

Cela vaut a fortiori pour le Conseil d'Etat, puisque, dans ses fonctions consultatives, il « chapeaute » toutes les autres instances consultatives, que son avis (le dernier rendu) est prévu par la Constitution et qu'il concourt, par son intervention, à la qualité et à la constitutionnalité de la loi, comme à la sécurité juridique, dans laquelle on peut voir une des expressions de la « garantie des droits » proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

En raison des effets considérables de la substitution dénoncée par les recours, il y avait lieu de considérer que le Conseil d'Etat n'avait pas été mis à même, en l'espèce, de débattre d'un élément essentiel du projet de loi déposé au Parlement.

Les instructions figurant dans la circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1997 « *relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre* » énoncent au demeurant (§ 3.7.1.1): « *S'agissant des projets de loi, l'exigence d'un avis du Conseil d'Etat, qui résulte de l'article 39 de la Constitution, impose que toutes les dispositions de fond aient été soumises au Conseil d'Etat, mais laisse au Gouvernement une marge d'appréciation et d'ajustement en ce qui concerne la rédaction définitive du texte* ».

Le Conseil constitutionnel s'est donc déterminé dans le sens suivant :

- S'il entre dans les prérogatives éminentes et évidentes du Conseil des ministres de modifier un projet de loi par ses délibérations, c'est à la condition que l'ensemble des questions posées par le texte qu'il adopte ait été soumis au Conseil d'Etat lors de la consultation de celui-ci. A défaut, le Conseil des ministres ne serait pas éclairé par le Conseil d'Etat comme le veut l'article 39 de la Constitution ;
- En l'espèce, le texte soumis au Conseil d'État faisait référence, s'agissant des conditions auxquelles une liste pouvait se maintenir au second tour d'une élection régionale, à 10 % des suffrages exprimés au premier tour, alors que le texte déposé au Parlement, après délibération du Conseil des ministres, fixait ce seuil à 10% du nombre des électeurs inscrits ;
- Or ce seuil de 10 % des électeurs inscrits n'avait été à aucun moment évoqué lors de la consultation du Conseil d'Etat [En raison de l'urgence, c'est la commission permanente du Conseil d'Etat qui a délibéré] ;
- Par sa portée, la modification en cause a introduit dans le projet de loi une disposition de nature étrangère à celles examinées par le Conseil d'Etat ;

- Par suite, la loi déférée était entachée, sur ce point, d'un vice de procédure ;

- Les dispositions ainsi viciées étaient cependant séparables des autres dispositions de la loi.

Cette censure, sur le seul terrain de la procédure, dispensait le Conseil constitutionnel d'examiner les nombreux moyens de fond dirigés contre le nouveau seuil conditionnant le maintien d'une liste au second tour.

La censure sur le terrain de l'article 39 de la Constitution n'a pas tranché les questions ainsi soulevées.

Elle ne laisse pas le pouvoir exécutif et le Parlement dépourvus de moyens de réagir, le cas échéant en modifiant l'appréciation portée jusque là par eux sur ces questions de fond.

Trois possibilités s'offrent a priori à cet égard :

- Soit laisser les choses en l'état. Aux prochaines élections régionales de 2004, le même seuil de 5 % des suffrages exprimés permettrait alors à une liste de se maintenir de façon autonome ou de faire alliance avec une autre liste (remplissant la même condition) ;
- Soit, après promulgation de la loi déférée (ainsi amputée d'une partie du a) du 2° de son article 4), voter une loi spéciale modifiant les seuils ;
- Soit amender l'article 4 dans l'hypothèse où le Président de la République ferait usage du droit qu'il tient du deuxième alinéa de l'article 10 de la Constitution de demander une nouvelle délibération. La « marche à suivre » en pareil cas a été précisément explorée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 85-197 du 23 août 1985 [Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, cons. 2 à 29, Rec. p. 70].

Dans les deux derniers cas, l'option est ouverte entre différents seuils possibles. La gamme des choix est plus ou moins large selon la valeur juridique accordée aux griefs de fond articulés contre un seuil élevé.

Quoi qu'il en soit, la censure de la partie du a) du 2° de l'article 4 relative au seuil de 10 % des inscrits ne dispensait pas le Conseil constitutionnel d'examiner les divers moyens soulevés par les deux saisines à l'encontre du relèvement (de 3% à 5% des exprimés) du seuil au-dessus duquel une liste peut faire alliance avec une autre liste.

Il a été jugé à cet égard que le nouveau seuil de 5% des suffrages exprimés conditionnant la possibilité pour une liste de faire alliance avec une autre liste au second tour, déjà institué pour d'autres élections locales [L. 264 du code électoral (communes de 3500 habitants et plus)], ne porte atteinte ni à la liberté des partis politiques, ni à l'égalité devant le suffrage, ni au pluralisme.

### **L'intelligibilité de la loi**

Les sénateurs requérants soutenaient que les dispositions relatives à la répartition des élus d'une liste entre « sections départementales » (répartition dont les modalités sont fixées par l'article L. 338-1 introduit dans le code électoral par l'article 3 de la loi déferée) méconnaissaient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 [cons. 13, Rec. p. 136].

Il est exact qu'en définissant un mode scrutin, le législateur ne doit pas s'écarter sans motif d'intérêt général de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, lequel revêt une importance particulière en matière électorale afin d'assurer la sincérité du scrutin et l'authenticité de la représentation.

Les dispositions critiquées tombent-elles sous le coup de ces reproches ?

Elles sont les suivantes :

*« 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 » (nouveau premier alinéa de l'article L. 338 du code électoral, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée).*

Pour sa part, le nouvel article L. 338-1 du code électoral énonce :

*« Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 338 sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections départementales ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section départementale 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. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section départementale.*

*Lorsque la région est composée d'un seul département, les sièges sont attribués dans le ressort de la circonscription régionale selon les mêmes règles ».*

Il est indiscutable que le sectionnement départemental sera une source de complexité, voire de malentendus. Ainsi, du fait de la « prime majoritaire » régionale, une liste pourra être majoritaire en sièges et minoritaire en voix dans un même département.

Cette complexité est cependant en rapport direct avec plusieurs motifs regardés en l'espèce comme d'intérêt général par le législateur : concilier l'adoption d'un scrutin proportionnel, la recherche d'une majorité au niveau du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements ; recourir au suffrage universel de préférence à la désignation par l'assemblée régionale en vue de rattacher chaque conseiller régional au département au titre duquel il sera « grand électeur » aux élections sénatoriales et pourra présenter des candidats pour l'élection présidentielle.

Il appartiendra cependant aux services du ministère de l'intérieur de diffuser une information appropriée tant auprès des listes qu'en direction des électeurs.

Cette bonne information passe par le fait que chacun des bulletins de vote entre lesquels auront le choix les électeurs d'une même région comportera le libellé de la liste, le nom de sa tête de file, la totalité des candidats présentés par cette liste, tout en distinguant ces candidats par « section départementale ».

Il incombera également aux autorités compétentes, juge le Conseil constitutionnel, de prévoir toutes dispositions utiles pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que doit être appréciée la représentativité de chaque liste.

Il leur appartiendra en particulier d'expliquer que le caractère régional du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section départementale donnée, une formation se voie attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans le département correspondant.

Il leur reviendra enfin d'indiquer que le mécanisme de répartition retenu peut aboutir, d'une élection régionale à la suivante, à la variation du nombre total de sièges attribués à une même section départementale.

Le caractère détaillé de ces réserves n'est pas sans précédent en matière électorale. On se reportera par exemple aux réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel afin d'assurer la clarté et la loyauté de la consultation de la population de Mayotte en 2000 [n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 14 à 18, Rec. p. 70].

### **La situation de l'assemblée de Corse au regard des règles de parité**

Le premier alinéa de l'article L. 346 du code électoral, dans la rédaction que lui donne l'article 4 de la loi déferée, impose, pour les élections régionales, que les listes des candidats des sections départementales soient composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

Or l'article 9 de la loi déferée, tout en modifiant sur certains points les règles relatives à l'Assemblée de Corse, n'étend pas ces modalités à l'élection de ladite assemblée. Il y maintient en effet les dispositions de l'article L. 370 du code électoral, en vertu desquelles : « *Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe* ».

Députés et sénateurs requérants dénonçaient une atteinte au principe d'égalité dans cette différence de traitement.

Rappelons que l'article 3 de la Constitution dispose en son cinquième alinéa que « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ».

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit [Voir, pour une application de ce principe à la Corse ayant conduit à une censure : n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 43 à 46, Rec. p. 201].

Or, compte tenu de leurs compétences, de leur place dans l'administration territoriale de la France et de leurs règles de composition et de fonctionnement, l'Assemblée de Corse et les conseils régionaux ne se trouvent pas dans une situation différente au regard de l'objectif de parité inscrit à l'article 3 de la Constitution.

Par ailleurs, aucune particularité locale, ni aucune raison d'intérêt général ne justifie la différence de traitement en cause.

Comme le soutenaient les requérants, celle-ci est donc contraire au principe d'égalité.

Toutefois, le Conseil constitutionnel ne pouvait résorber cette rupture d'égalité qu'en censurant les nouvelles dispositions de l'article L. 346 du code électoral. Une telle censure eût méconnu la volonté du constituant de voir la loi favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives [pour une autre illustration de ce type de dilemme : n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, cons. 76 et 77, Rec. p. 164].

Dans ces conditions, il appartiendra à la prochaine loi touchant à l'Assemblée de Corse de remédier à cette inégalité.

### **La composition du collège électoral sénatorial résultant de la loi déferée**

L'article L. 280 du code électoral, dans la rédaction que lui donne l'article 10 de la loi déferée, rattache désormais les conseillers régionaux - pour la détermination du collège des « grands électeurs sénatoriaux » - au département correspondant à la « section départementale » sur laquelle ils ont figuré comme candidats lors de l'élection régionale.

Dans le régime antérieur, ce rattachement était plus arbitraire puisque fondé sur une simple désignation par l'assemblée régionale.

On ne perçoit pas en quoi le nouveau système méconnaîtrait, comme le soutenait le recours sénatorial, l'intelligibilité de la loi, le pluralisme des courants d'opinion, l'égalité devant le suffrage ou l'article L.O. 274 qui prévoit que les sénateurs (autres que ceux représentant les Français de l'étranger) sont élus par département.

Dans le précédent du 14 janvier 1999, était contestée la participation à l'élection des sénateurs de conseillers régionaux qui ne seraient pas élus dans le département dans lequel se déroule l'élection sénatoriale, mais dans un autre département de la région. Une telle situation était dénoncée en 1999 comme contraire à la règle de valeur organique fixée par l'article L.O. 274 du code électoral selon laquelle les sénateurs sont élus "dans les départements".

Le Conseil avait répondu que l'article L.O. 274 du code électoral, aux termes duquel : "*Le nombre de sénateurs élus dans les départements est de 304*", ne faisait pas obstacle à ce que les dispositions législatives relatives au régime électoral du Sénat organisent la participation au collège électoral sénatorial de délégués de collectivités territoriales autres que ceux élus dans le département.

A été rejeté a fortiori en 2003 le moyen tiré de ce que le mécanisme retenu pour la répartition des élus régionaux entre départements induirait des variations du collège électoral sénatorial sans lien avec les rapports de force politiques au sein des départements.

Au demeurant, le faible poids relatif des conseillers régionaux dans le collège des « grands électeurs » sénatoriaux (de l'ordre de 1%) réduisait considérablement la portée du moyen.

Ainsi, s'il est vrai que les dispositions combinées des nouveaux articles L. 338 et L. 338-1 du code électoral induiront des variations du nombre de sièges revenant à une section départementale donnée, d'une élection régionale à l'autre, l'effet sur la composition du corps électoral sénatorial d'un même département sera toujours marginal (de l'ordre de 1 sur 1000).

### III) Les moyens dirigés contre le titre II de la loi relatif à l'élection des membres du Parlement européen

Le titre II de la loi réforme profondément le mode de scrutin relatif aux 78 membres du Parlement européen élus en France (dont on rappellera que les électeurs sont les citoyens européens, français ou ressortissants d'un autre pays membre de l'Union européenne, résidant en France) [sur les conditions à remplir par les ressortissants d'autres pays de l'Union pour voter en France aux élections municipales, voir la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, Rec. p. 251].

Il modifie plusieurs dispositions de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 « *relative à l'élection des représentants au Parlement européen* ». La principale innovation tient à ce que la circonscription d'élection, qui était unique et constituée par le territoire de la République dans son intégralité, est remplacée par huit grandes circonscriptions englobant un nombre entier de régions ou collectivités d'outre-mer.

Les deux saisines articulaient cinq moyens à l'encontre des nouvelles dispositions.

#### **1) Le premier moyen, soulevé par les députés requérants était tiré d'une atteinte au « principe d'universalité du scrutin »**



Le découpage adopté par le législateur, était-il exposé, aurait pour premier effet de priver du droit de vote les citoyens français résidant hors des frontières de l'Union européenne.

La loi du 7 juillet 1977 ouvrait aux Français de l'étranger, pour l'élection européenne, les possibilités de vote prévues par la loi organique du 31 janvier 1976 pour l'élection présidentielle et le référendum (centres de vote auprès des consulats de France à l'étranger).

L'article 23 de la loi de 1977 précisait à cet effet : « *Les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centre de vote pour l'élection du Président de la République exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sous réserve qu'ils n'aient pas été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de l'Etat de l'Union européenne où ils résident* ». Or cette disposition est abrogée par la loi déferée.

Sans doute reste-t-il la possibilité de voter par procuration ou celle de voter dans le pays de résidence si celui-ci est membre de l'Union européenne.

Toutefois, parmi les Français de l'étranger, il s'en trouve qui ne sont actuellement inscrits sur aucune liste électorale en France et qui, résidant à l'extérieur des frontières de l'Union européenne, ne remplissent pas non plus les conditions pour prendre part à l'élection au Parlement européen dans un pays membre autre que la France.

Le législateur, soutenaient les requérants, « *ne pouvait s'en tenir à l'abrogation pure et simple, qui résulte de l'article 28 de la loi qui vous est soumise, de l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ... Il eût été aisé de prévoir la possibilité d'un mécanisme de rattachement résultant, dans des conditions objectives, du décret prévu à l'article 15 de la loi déferée* ». Cette possibilité de rattachement existe pourtant bel et bien.

Elle résulte des termes mêmes de l'article L. 12 du code électoral :

« *Les Français et les Françaises établis hors de France et immatriculés au consulat de France peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :*

*commune de naissance;*

*commune de leur dernier domicile;*

*commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins;*

*commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants [Dans ce cas, le Français établi à l'étranger n'a pas l'obligation de justifier cumulativement de la naissance de son ascendant (qui peut être un arrière-arrière grand-père) dans la commune et de l'inscription de cet ascendant sur la liste électorale de ladite commune (Cass Civ II 3 juin 1977, Bull n°142 p.100).];*

*commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de leurs descendants au premier degré* ».

En outre, l'article L. 13 du code électoral règle la situation des militaires.

Pour sa part, l'article L. 14 prévoit que les Français établis hors de France peuvent demander leur inscription sur la liste électorale où est inscrit leur conjoint.

Pour ne pas remplir au moins l'une des conditions prévues par ces trois articles, il faudrait que l'intéressé ait perdu toute attache avec le territoire français ou n'en ait jamais eu.

Au regard de l'objectif poursuivi par la loi (organiser l'élection des membres du Parlement européen par les citoyens européens résidant en France), les (fort peu nombreuses) personnes concernées sont placées dans une situation justifiant le tempérament apporté au principe de l'universalité du scrutin.

Il reste que le cas de ces Français de l'étranger privés du droit de vote à l'élection européenne, si peu nombreux soient-ils, appelle l'attention du législateur. Le Gouvernement l'a admis au Parlement.

## **2) Les sénateurs requérants mettaient eux aussi en cause, dans son principe même, le découpage en huit grandes circonscriptions.**

Ce découpage était selon eux contraire au principe de l'indivisibilité de la République.

Dans sa décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976 (élection du Parlement européen au suffrage universel), le Conseil constitutionnel a jugé ce qui suit :

*« Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'Assemblée des communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de « procédure électorale uniforme » dont il est fait mention à l'article 7 de l'acte soumis au Conseil constitutionnel ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle ;*

*Considérant que la souveraineté qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fonctionnement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République »*

Pour certains commentateurs et non des moindres, les précisions contenues dans les considérants précités obligeaient le législateur français à adopter une circonscription unique pour l'ensemble du territoire de la République. Ainsi ont opiné M. Duverger [« le Monde » du 4 janvier 1977] et F. Goguel [« Le Courrier du Comité pour l'indépendance et l'unité de la France », mars 1981 ; « Le Monde » du 16 avril 1982 ; Cours I.E.P., Paris, 1983-1984 p. 116].

D'autres répondaient que l'atteinte à l'indivisibilité ne pourrait résulter que de l'institution de circonscriptions « à cheval sur une frontière » et regroupant par exemple l'Alsace et le pays de Bade [cf. note L. Hamon, D., 1977, p. 204 ; B. Genevois « Principes directeurs de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1986, p. 365].

Quoi qu'il en soit, l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne écarte l'objection que l'on pouvait opposer jusque là, sur le terrain de la souveraineté nationale, à l'institution de

circonscriptions régionales pour l'élection des membres du Parlement européen élus en France.

En effet, en vertu de l'article 8-B ajouté au traité institutif par le traité de Maastricht (renuméroté 19 par le traité d'Amsterdam), le droit de vote et d'éligibilité appartient aux nationaux des Etats membres dans leur pays membre de résidence, y compris s'ils n'ont pas la nationalité de ce pays membre.

Les membres du Parlement européen élus en France ne sont donc plus nécessairement des nationaux français. Il n'est pas non plus possible de soutenir qu'ils représentent le peuple français au Parlement européen.

Il en résultait qu'étaient inopérants les moyens tirés de l'atteinte à l'indivisibilité de la République ou de l'atteinte à l'unicité du peuple français - principe toujours actuel et constamment rappelé par le Conseil constitutionnel (voir notamment sa décision sur la Charte européenne des langues régionales [n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Rec. p. 71]).

### **3) Selon le grief suivant, le découpage en circonscriptions portait atteinte à la liberté et au pluralisme**

Pour les deux saisines, le remplacement d'un ressort national unique par huit circonscriptions portait atteinte à la liberté de l'électeur et au pluralisme des courants d'idées et d'opinions en réduisant de façon mathématique la probabilité des petites formations politiques d'être représentées. Cette réduction affecterait aussi la représentation au Parlement européen du « *champ des opinions politiques existant en France* ».

Contestant le principe même d'un rattachement géographique pour ce type d'élection, comme la pertinence du découpage retenu en l'espèce, les requérants estimaient qu'aucun motif d'intérêt général ne contrebalançait les inconvénients de tout découpage du point de vue du pluralisme.

Cette argumentation négligeait un élément essentiel : en cette matière (moins encore qu'en une autre), la Constitution ne confère au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement.

Il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

En l'espèce, l'objectif visé est celui de rapprocher géographiquement l'élu européen de ses électeurs. D'où le découpage. Ce rapprochement est-il optimal ? satisfaisant ? réaliste ? Trancher ces questions outrepasserait les limites du contrôle de constitutionnalité.

Le juge de la constitutionnalité doit en revanche s'assurer que le découpage n'est pas contraire au principe de l'égalité devant le suffrage.

### **4) Les députés requérants estimaient que le découpage retenu rompait l'égalité devant le suffrage**

Le principe selon lequel la détermination des sièges doit reposer sur « des bases essentiellement démographiques » a été constamment réaffirmé, qu'il s'agisse de l'élection du congrès de la Nouvelle-Calédonie (n° 85-196 DC du 8 août 1985, considérant 16, Rec. p. 63), de l'élection des députés ( n° 86-208 DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986 - loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, considérant 21, Rec. p. 78) ou du « tableau départemental » sénatorial (n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 - cons. 10 et 11, Rec. p. 98. Voir aussi 20 septembre 2001, cons. 7 et 8, Rec. p. 121).

Mais, en l'espèce, la correspondance entre population et sièges est assurée par les dispositions de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi déferée :  
*« I. - La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi.  
II. - Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.*

*La population mentionnée à l'alinéa précédent est celle du dernier recensement général.*

*III. - Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de convocation des électeurs ».*

Les écarts de représentativité que relevaient les députés requérants d'une circonscription à l'autre ne sont pas plus importants (bien au contraire) que ceux que le Conseil constitutionnel avait acceptés en 1986 pour le découpage des circonscriptions législatives.

Ainsi, la circonscription où le poids démographique du siège est le plus fort est l'Est (10 sièges pour 8 114 010 habitants selon le dernier recensement, soit 811 401 habitants par siège). Celle où ce poids est le plus faible est la Loire - Massif central (6 sièges pour 4 460 146 habitants selon le dernier recensement, soit 743 358 habitants par siège). Le poids démographique moyen d'un siège au niveau national est de 778 898 habitants (78 sièges pour une population de 60 754 010 selon le dernier recensement). L'écart relatif à la moyenne est donc toujours inférieur à 5 % (+ 4,2 % pour l'Est et - 4,6 % pour la Loire - Massif central). Par ailleurs, contrairement aux dires des requérants, l'exercice n'était pas sensiblement plus aisé qu'en 1986, puisque le législateur s'est astreint en 2003 à définir chaque circonscription par un nombre entier de régions (en 1986, chaque circonscription législative devait comprendre un nombre entier de cantons).

Quant au tableau annexé à la loi, sa seule singularité est la circonscription englobant toutes les collectivités d'outre-mer. Mais ce choix du législateur repose sur un critère objectif et rationnel en rapport direct avec la finalité poursuivie. Compte tenu de la démographie, seul un tel regroupement permettait en effet à nos compatriotes d'outre-mer de ne pas relever d'un scrutin uninominal et d'avoir plus de deux élus (la démographie leur en attribue trois), alors que, partout ailleurs, le scrutin était proportionnel.

##### **5) Le dernier moyen dirigé contre le découpage était tiré par les députés requérants d'une atteinte au principe de parité entre les femmes et les hommes.**

Du seul fait que l'actuelle circonscription unique nationale serait divisée en huit, le nombre d'élus obtenus par chaque liste en présence sera réduit. En conséquence, exposaient les députés requérants, « nombreuses seront les listes qui n'obtiendront qu'un seul siège ou, si elles font mieux, un nombre impair de sièges. Il en résultera nécessairement un déséquilibre important entre hommes et femmes, en termes d'élus...».

Les dispositions attaquées n'ont cependant ni pour objet, ni pour effet direct et nécessaire de réduire la proportion d'élues. Si elles avaient indirectement cet effet, ce serait pour des raisons extérieures à la volonté du législateur.

En tout état de cause, celui-ci a mis en oeuvre la volonté du constituant, telle qu'inscrite dans le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution (« *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »), en maintenant en vigueur la stricte règle d'alternance entre candidats féminins et masculins qui figure déjà au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 7 juillet 1977.

En conclusion, le Conseil constitutionnel a :

- déclaré contraires à la Constitution, comme entachées d'un vice de procédure, celles des dispositions du a) du 2° de l'article 4 de la loi déferée qui subordonnaient à l'obtention, au premier tour d'une élection régionale, d'un nombre de voix au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits la possibilité pour une liste de se maintenir de façon autonome au second tour;
- invité les pouvoirs publics à un effort d'information des électeurs et des formations politiques à propos du mécanisme de répartition des élus régionaux entre sections départementales ;
- appelé l'attention du législateur sur la nécessité d'aligner l'élection de l'Assemblée de Corse sur celle des conseils régionaux en matière de parité entre candidatures féminines et masculines ;
- écarté le surplus de l'argumentation des deux recours.