

Commentaire de la décision du 3 mai 2007

Requête présentée par Monsieur Pascal JAN
contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges
électorales pour l'élection des députés

M. Pascal Jan a saisi le Conseil constitutionnel, en sa qualité d'électeur, d'un recours tendant à l'annulation du décret n° 2007-589 du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés.

Cette affaire ne soulevait de difficultés ni sur la compétence (I), ni sur le fond (II).

I. Sur la compétence

Le Conseil constitutionnel est compétent pour statuer sur une requête dirigée contre un décret de convocation aux élections législatives ou sénatoriales. Il se satisfait de la qualité d'électeur pour admettre la qualité pour agir de son auteur.

La jurisprudence des deux ailes du Palais-Royal est constante et convergente en la matière depuis un quart de siècle :

– s'agissant du Conseil constitutionnel, on se reportera aux décisions du 11 juin 1981 (Delmas), du 20 septembre 2001 (Hauchemaille et Marini) et du 22 mai 2002 (Hauchemaille et association Déclic) ;

– s'agissant du Conseil d'État, on renverra à la décision du 3 juin 1981 (Delmas). Dans le même sens, le 14 septembre 2001, sa section du contentieux a opposé l'exception de recours parallèle devant le Conseil constitutionnel à propos d'un décret portant convocation aux élections organisées en vue de pourvoir au renouvellement par tiers du Sénat.

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, référendum national, élections législatives générales, renouvellement partiel du Sénat).

Cette jurisprudence 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 ses décisions.

La décision Delmas, dégagée à propos d'élections législatives générales, ne vaut pas, soit dit en passant, pour une élection partielle : elle l'indiquait déjà et cela a été confirmé par une décision Hauchemaille du 14 mars 2001.

II. Sur le fond

Ceci posé, que penser des mérites du recours ?

L'argumentation de la requête (A) pouvait être écartée sur deux fondements alternatifs (B et C). La décision n'en devait pas moins stigmatiser la situation actuelle pour rester cohérente avec la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel depuis 1986 (D).

A. L'argumentation du requérant

Elle reposait sur un unique grief, déjà articulé par M. Marini (sénateur-maire de Compiègne), en 2001, à propos du renouvellement partiel du Sénat.

En appelant au renouvellement de l'Assemblée nationale sans que la répartition des sièges de députés par départements n'ait été préalablement corrigée pour tenir compte de l'évolution de la démographie française, les auteurs du décret de convocation ont méconnu, selon M. Jan, le principe d'égalité devant le suffrage qui, en la matière, impose que la répartition des sièges de députés repose sur des bases essentiellement démographiques .

L'auteur du recours exposait ce qui suit :

- Le découpage actuel, opéré en 1986, est entaché de fortes disparités démographiques.
- Dès lors, ce découpage est inconstitutionnel.
- Par suite, les prochaines élections législatives ne sauraient se dérouler sur cette base.
- Il faut donc laisser le temps à l'actuelle législature de voter une loi de redécoupage.
- Or, le temps manquant pour ce faire avant le mois de juin, il faut que cette loi soit adoptée par les députés actuels (et les sénateurs) au cours du mois de juillet 2007, le Parlement étant convoqué à ce seul effet en session extraordinaire.

Pour permettre cette issue, la seule constitutionnellement satisfaisante aux yeux du requérant, le Conseil devait annuler le décret de convocation qui fixe le premier tour au 10 juin 2007.

Disons d'emblée que la subtilité du raisonnement se payait au prix d'une double contradiction :

– avec les textes d'abord, car le mandat des actuels députés ne peut aller, quoi que fassent ou ne fassent pas le pouvoir exécutif ou le Conseil constitutionnel, au-delà du 19 juin 2007. Cela résulte de l'article L.O. 121 du code électoral, aux termes duquel : « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » ;

– dans sa logique interne ensuite, car, en fixant le premier tour des législatives au dimanche 10 juin 2007 et le second (partout où il y aura lieu à second tour) le 17 juin, alors que l'article L.O. 122 du code électoral leur offrait une marge de choix assez ample (« Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale »), les auteurs du décret attaqué ont choisi la date la plus tardive possible, c'est-à-dire ont retenu la solution *de facto* la plus favorable aux vues du requérant. Un scrutin tardif est en effet le plus compatible avec la poursuite des travaux de l'Assemblée nationale existante, et donc la plus propice à l'adoption d'une loi redécoupant les circonscriptions (directement ou en habilitant le Gouvernement à le faire par ordonnance).

Mais le rejet du recours n'a pas eu à se fonder sur les contradictions de cette argumentation.

Le recours a été plus simplement rejeté au motif que la carence du législateur dénoncée par le requérant était sans incidence sur l'obligation faite au Gouvernement de convoquer les électeurs dans le seul respect des délais fixés par les dispositions du code électoral pour les

élections législatives générales.

La motivation du rejet pouvait s'en tenir là ou être développée selon deux variantes :

- L'une très semblable à la réponse faite le 19 avril 2007 à M. Galland à propos du décret de convocation à l'élection présidentielle (B),
- L'autre directement inspirée de la décision Hauchemaille et Marini du 20 septembre 2001 à propos du décret de convocation aux élections sénatoriales (C).

B. L'argumentation de M. Jan à l'encontre du décret de convocation aux élections législatives était tout aussi inopérante que celle de M. Galland à l'encontre du décret de convocation de l'élection présidentielle.

En vertu de l'article L.O. 121 du code électoral : « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection ». Le premier tour des dernières élections législatives ayant eu lieu le 9 juin 2002, la douzième législature expire donc le 19 juin 2007.

Aux termes de l'article L.O. 122 du même code : « Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ».

Enfin, l'article L. 173 du code électoral dispose que :

« Les élections ont lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret convoquant les électeurs. À l'occasion du renouvellement général de l'Assemblée nationale et par dérogation à l'article L. 55, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique ».

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'en retenant les dates des 10 et 17 juin 2007 (et la veille pour certaines collectivités d'outre-mer) pour les élections législatives de 2007, le décret attaqué s'est conformé aux seules prescriptions qu'il avait à respecter.

C. Le recours pouvait également être rejeté comme soulevant une exception d'inconstitutionnalité devant un juge incompétent pour en connaître.

Il ne fait donc pas de doute que la carte des circonscriptions législatives est aujourd'hui inconstitutionnelle. Le Conseil constitutionnel l'a fermement indiqué en diverses occasions :

– Tout d'abord, le Conseil s'est toujours montré vigilant quant au respect de l'égalité démographique devant le suffrage, plus particulièrement s'agissant de l'assemblée parlementaire élue au suffrage universel direct. Il juge ainsi, au considérant 21 de sa décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986 (loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales) que « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée... ».

– Il y a plus. Dans ses observations publiques du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007, le Conseil indique qu'il « a observé, à propos des élections législatives de 2002, que la recherche de l'égalité rendait ce remodelage nécessaire. En effet, le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution. Ces disparités ne peuvent que s'accroître avec le temps. Il incombe donc au législateur de modifier ce

découpage. Si cela n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci ».

– Enfin, au considérant 7 de sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 (loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer), le Conseil a formulé la réserve suivante à propos de la création d'un siège de député à Saint-Martin et d'un autre à Saint-Barthélemy : « Considérant (...) que ces nouveaux articles créent deux sièges de députés, l'un à Saint-Barthélemy, l'autre à Saint-Martin ; que le I de l'article 18 précise que ces dispositions entreront en vigueur "à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007" ; que, comme l'indiquent les travaux parlementaires, si le législateur a prévu de différer cette entrée en vigueur, c'est afin d'attendre que soient corrigées les disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives au plan national, y compris celles de Guadeloupe ; que, sous cette réserve, ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ».

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.

Toutefois, le Conseil ne pouvait davantage suivre M. Jan en 2007 qu'il n'avait suivi M. Marini en 2001, car ce que lui demandaient les requérants, pour voir annuler le décret attaqué, n'était ni plus ni moins que d'accueillir une exception d'inconstitutionnalité de la loi.

Les tableaux répartissant les départements (et collectivités assimilées) par séries de sénateurs et les sièges de sénateurs par départements (et collectivités assimilées) figurent en effet en annexe à la partie législative du code électoral. Ils constituent le complément nécessaire de la loi.

Il en va de même de la carte des circonscriptions législatives, qui est du domaine de la loi comme le précise l'article L. 125 du code électoral :

« Les circonscriptions sont déterminées conformément au tableau n° 1 annexé au présent code.

Il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation ».

Lorsqu'il statue comme juge électoral, et c'est en cette qualité qu'il est 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 ; 11 septembre 2000, Meyet, 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 ; 9 septembre 1981, AN, Paris, 10^e circonscription ; 1^{er} avril 1986, AN, Ille-et-Vilaine ; 21 octobre 1988, AN, Val d'Oise, 5^e circonscription, précitée ; 11 septembre 2000, Meyet, cons. 2).

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).

D. Par suite, qu'on réponde à M. Jan comme à M. Marini ou comme à M. Galland, la légalité du décret attaqué n'est en rien affectée, si exacte qu'en soit la prémisse, par le grief tiré de ce que le découpage actuel des circonscriptions législatives est porteur de disparités démographiques constitutives d'une rupture d'égalité devant le suffrage.

Le Conseil pouvait cependant faire reste de droit à l'argumentation de M. Jan (comme il avait fait à celle de M. Marini) en soulignant que, si l'abstention du législateur à remodeler les circonscriptions pour réduire les écarts démographiques est « en tout état de cause sans incidence sur l'obligation faite au Gouvernement de convoquer les électeurs dans le respect des délais fixés par les dispositions du code électoral », cette abstention est bel et bien constitutive d'une carence.

Cette solution n'apportera certes au requérant qu'une consolation toute morale et pourra être regardée comme une nouvelle réponse platonique à la lancinante et légitime question du redécoupage des circonscriptions législatives.

Mais le décret de convocation n'était assurément pas la bonne occasion, pour le Conseil constitutionnel, de sanctionner concrètement le maintien d'une situation qui offense les principes constitutionnels.

D'abord, ainsi qu'on vient de le voir, parce qu'il était juridiquement impossible de faire droit aux conclusions de M. Jan.

Ensuite, parce que, même si cela avait été possible, il aurait fallu concilier les mérites d'une telle solution avec ses inconvénients proprement constitutionnels (sans même parler de son inopportunité) :

- celui de créer une césure dans la continuité des institutions
- et celui, non moins redoutable, de méconnaître la séparation des pouvoirs en prolongeant par voie prétorienne une législature, ainsi qu'en adressant une injonction tant à la législature ainsi prolongée qu'au Chef de l'État nouvellement élu (en application de l'article 30 de la Constitution, c'est le président de la République qui serait en effet appelé à signer le décret convoquant le Parlement en session extraordinaire et à inscrire à son ordre du jour cette question et seulement elle).

Le requérant n'en disconvenait d'ailleurs pas, puisqu'il admettait la gravité des conséquences d'une décision d'annulation « sur le fonctionnement même des institutions (report des élections législatives et convocation du dernier Parlement en session extraordinaire par le président en vue de statuer en urgence sur une nouvelle délimitation des circonscriptions laquelle demande un travail préparatoire minimum) » et en déduisait que « si le Conseil constitutionnel ne devait finalement pas invalider le décret, il lui reviendrait alors de justifier sa position en arguant par exemple de la continuité de la vie nationale ou de l'impérieuse nécessité d'un fonctionnement normal des pouvoirs publics (en l'occurrence difficile à obtenir pour les raisons sus-évoquées) tout en faisant en sorte que le « découpage électoral » soit un texte hautement prioritaire de la future législature ».

Le rejet du recours de M. Jan pourra décevoir en ce qu'il paraît protéger, faute de la sanctionner, la carence du législateur, pourtant dûment invité par le Conseil à réviser la carte des circonscriptions législatives. 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 de l'Assemblée nationale si, antérieurement ou concomitamment à son adoption, la carte des circonscriptions n'a pas été révisée.

Au demeurant, pourquoi désespérer du législateur ? Celui-ci n'a-t-il pas actualisé le tableau départemental des sièges de sénateurs postérieurement (*Loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 et loi n° 2003-697 du même jour*) à l'invitation du Conseil constitutionnel (n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, loi relative à l'élection sénatoriale, cons. 11 ; 20 septembre

2001, Hauchemaille et Marini, cons. 7 et 8) ?