

Décision n° 2008-573 DC

du 8 janvier 2009

(Loi relative à la commission prévue
à l'article 25 de la Constitution
et à l'élection des députés)

Le Conseil constitutionnel a été saisi dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, le 16 décembre 2008, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Mme Delphine BATHO, M. Jean-Louis BIANCO, Mme Gisèle BIÉMOURET, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Daniel BOISSERIE, Jean-Michel BOUCHERON, Mme Marie-Odile BOUILLÉ, M. Christophe BOUILLON, Mme Monique BOULESTIN, M. Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARRILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Bernard CAZENEUVE, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, M. Pascal DEGUILHEM, Mme Michèle DELAUNAY, MM. Guy DELCOURT, Michel DELEBARRE, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Henri EMMANUELLI, Mme Corinne ERHEL, MM. Laurent FABIUS, Albert FACON Hervé FÉRON, Mme Aurélie FILIPPETTI, M. Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, MM. Michel FRANÇAIX, Jean-Claude FRUTEAU, Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Geneviève GAILLARD, MM. Guillaume GAROT, Jean GAUBERT, Jean-Patrick GILLE, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Gaëtan GORCE, Mme Pascale GOT, MM. Marc GOUA, Jean GRELLIER, Mme Élisabeth GUIGOU, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, M. François HOLLANDE, Mme Monique IBORRA, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Armand JUNG, Mmes Marietta KARAMANLI, Conchita

LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, M. Michel LEFAIT, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Jean MALLOT, Louis-Joseph MANSCOUR, Mme Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, MM. Gilbert MATHON, Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Michel MÉNARD, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Arnaud MONTEBOURG, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henry NAYROU, Alain NÉRI, Mmes Marie-Renée OGET, Françoise OLIVIER-COUCHEAU, George PAU-LANGEVIN, MM. Christian PAUL, Jean-Luc PÉRAT, Jean-Claude PEREZ, Mme Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, MM. Philippe PLISSON, Jean-Jack QUEYRANNE, Dominique RAIMBOURG, Mme Marie-Line REYNAUD, MM. Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Alain ROUSSET, Patrick ROY, Michel SAINTE-MARIE, Michel SAPIN, Mme Odile SAUGUES, MM. Christophe SIRUGUE, Pascal TERRASSE, Mme Marisol TOURAINÉ, MM. Jean-Louis TOURAINÉ, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ, Philippe VUILQUE, Mme Chantal BERTHELOT, MM. Gérard CHARASSE, René DOSIÈRE, Paul GIACOBBI, Christian HUTIN, Serge LETCHIMY, Albert LIKUVALU, Mmes Jeanny MARC, Martine PINVILLE, M. Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Marcel ROGEMONT et Mme Christiane TAUBIRA, députés,

et, le même jour, par MM. Jean-Pierre BEL, Serge ANDREONI, Bernard ANGELS, Alain ANZIANI, Bertrand AUBAN, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Françoise CARTRON, MM. Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Mme Jacqueline CHEVÉ, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DAUDIGNY, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Alain FAUCONNIER, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Mme Raymonde LE TEXIER, M. André

LEJEUNE, Mme Claudine LEPAGE, MM. Roger MADEC, Philippe MADRELLE, François MARC, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Jean-Marc PASTOR, Georges PATIENT, François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Thierry REPENTIN, Roland RIES, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA, MM. René TEULADE, André VANTOMME et Richard YUNG, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution, adoptée par le Parlement le 11 décembre 2008 ;

Vu le code électoral ;

Vu la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés ;

Vu le décret n° 2008-1477 du 30 décembre 2008 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 décembre 2008 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er} à 3 ;

- SUR L'ARTICLE 1^{ER} :

2. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée insère dans le code électoral les articles L. 567-1 à L. 567-8 qui fixent les règles relatives à la composition de la commission prévue par le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution, à la nomination de ses membres ainsi qu'à la durée et aux conditions d'accomplissement de leur mandat ; que ces articles organisent, en outre, les conditions dans lesquelles cette commission est saisie et se prononce sur les projets de texte et propositions de loi qui lui sont soumis ;

3. Considérant que, selon les requérants, la composition de la commission méconnaît l'exigence d'indépendance énoncée par l'article 25 de la Constitution et le « principe de représentation pluraliste » prévu par son article 4 ; qu'ils font valoir que la moitié de ses membres, dont le président, seront nommés par des autorités de la même sensibilité politique ; qu'ils soutiennent qu'eu égard à la mission confiée à cette commission, la loi aurait dû prévoir la participation équitable des partis et groupements politiques qui composent le Parlement ; que, dès lors, selon les députés requérants, un siège aurait dû être réservé à l'opposition au sein de cette commission tandis que, selon les sénateurs requérants, l'opposition aurait dû se voir reconnaître le droit d'en désigner un membre au moins ;

. En ce qui concerne l'indépendance de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution :

4. Considérant que le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution prévoit l'institution d'une « commission indépendante » ; que cette commission permanente est chargée de se prononcer sur tous les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier qu'en fixant sa composition ainsi que ses règles d'organisation et de fonctionnement, le législateur n'a pas privé cette règle de garanties légales ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi déferée, la commission comprend, à concurrence de la moitié de ses membres : « – 4° Un membre du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État ; – 5° Un membre de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; – 6° Un membre de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élu par la chambre du conseil de la Cour

des comptes » ; que le législateur a entendu prévoir la désignation d'un membre du Conseil d'État et de deux magistrats du siège de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ayant respectivement un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, de conseiller et de conseiller-maître ; que, toutefois, l'indépendance reconnue à la commission implique, dans l'intention même du législateur, que ses membres désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, soient élus uniquement par ceux qui, à la date de l'élection, exercent un service effectif dans leur corps ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article L. 567-2 du code électoral, les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable ; que seule celle-ci « peut suspendre le mandat de l'un d'eux ou y mettre fin si elle constate, à l'unanimité des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations » ; que son article L. 567-3, d'une part, rend incompatibles les fonctions de membre de la commission avec l'exercice de tout mandat électif régi par le code électoral et, d'autre part, interdit que, dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission puissent recevoir d'instructions de quelque autorité que ce soit ; que son article L. 567-5 interdit de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes ; qu'enfin, en application de l'article L. 567-8, le président de la commission est ordonnateur de ses crédits et, au surplus, la commission n'est pas soumise à la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ; que ces dispositions permettent de garantir l'indépendance de la commission consultative prévue par l'article 25 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des « garanties du pluralisme politique » :

7. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » ;

8. Considérant qu'en vertu des articles L.O. 567-9 et L. 567-1 du code électoral, les personnalités qualifiées que comprend la commission, qui ont vocation à être choisies pour leur expérience ou leur expertise juridique ou scientifique en matière électorale, sont respectivement nommées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat après avis des commissions compétentes ;

que la désignation ne peut intervenir lorsque les votes négatifs représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de celles-ci ;

9. Considérant que la commission prévue par l'article 25 de la Constitution est chargée de veiller au respect du principe d'égalité devant le suffrage ; qu'elle est, par la volonté du constituant, dotée d'un statut d'indépendance ; que, si la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés ou la modification de la répartition des sièges de députés ou de sénateurs participent de la vie démocratique de la Nation, la garantie d'indépendance et les règles d'incompatibilité prévues par l'article L. 567-3 du code électoral qui l'assurent interdisent que les partis ou groupements politiques soient directement ou indirectement représentés au sein de la commission ; que, dès lors, le grief tiré de ce que la composition de la commission méconnaîtrait le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution doit être écarté ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 5, l'article 1^{er} de la loi déferée n'est pas contraire aux articles 4 et 25 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 2 :

11. Considérant que le I de l'article 2 de la loi déferée autorise le Gouvernement à procéder par ordonnances, d'une part, à la fixation du nombre total de députés élus par les Français établis hors de France et à la mise à jour de la répartition des sièges de députés élus dans les départements, en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer et, d'autre part, à la mise à jour de la délimitation des circonscriptions législatives dans ces collectivités et à la délimitation des circonscriptions législatives des Français établis hors de France ; que le II de cet article fixe les règles auxquelles le Gouvernement doit se conformer dans la mise en œuvre du I ;

. En ce qui concerne la consultation de la commission créée par l'article 25, dernier alinéa, de la Constitution :

12. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de n'avoir pas été soumises à la commission indépendante prévue par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution et créée par la loi organique adoptée le même jour ; qu'ils estiment que cette omission est constitutive d'un détournement de procédure ;

13. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution : « Une commission indépendante... se prononce... sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs » ; que, par lui-même, le I de l'article 2 qui habilite le Gouvernement à le faire par ordonnances ne réalise pas de telles opérations ; que son II, qui fixe les modalités générales de la délimitation des circonscriptions et de la répartition des sièges, ne prive pas davantage ladite commission du pouvoir de formuler utilement un avis sur les projets d'ordonnance qui lui seront soumis ; que, par suite, les dispositions de l'article 2 n'entrent pas dans la catégorie des projets de texte dont elle est obligatoirement saisie ;

14. Considérant qu'il était loisible au législateur d'adopter au sein d'une même loi les dispositions fixant la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de ladite commission et les dispositions habilitant le Gouvernement à répartir les sièges de députés et à délimiter les circonscriptions législatives ; qu'en conséquence le grief tiré du détournement de procédure doit être écarté ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'incompétence négative et de la méconnaissance de l'article 4 de la Constitution :

15. Considérant que, selon les requérants, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 2 de la loi déférée méconnaît la tradition républicaine selon laquelle le découpage électoral ne pourrait être réalisé que par la loi ; qu'ils soutiennent, en particulier, que l'article 34 de la Constitution renforcé par son article 4 interdit au législateur d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnances, d'une part, pour fixer sans critères préétablis le nombre de députés représentant les Français établis hors de France et, d'autre part, pour répartir le nombre total de députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer et les circonscriptions législatives des Français établis hors de France ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 38 de la Constitution le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité et dans les conditions prévues par son deuxième alinéa, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ; qu'au nombre des matières ressortissant à la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution figure la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ; que la répartition des sièges de députés, dans la limite fixée par l'article L.O. 119 du code

électoral, tel qu'il résulte de la loi organique adoptée le 11 décembre 2008, est une composante de ce régime ; qu'en outre, la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que le principe invoqué par les requérants, qui ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946, est, en tout état de cause, expressément contredit par la Constitution du 4 octobre 1958 ;

17. Considérant, dès lors, que, sans qu'il en résulte une atteinte à l'article 4 de la Constitution, l'article 38 de la Constitution permet au législateur d'autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnances à la fixation du nombre de députés élus par les Français établis hors de France et à la répartition des députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions législatives des Français établis hors de France ;

18. Considérant, en second lieu, que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ; que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence doivent être écartés ;

. En ce qui concerne le principe de l'égalité devant le suffrage :

20. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution, la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » ; que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » et, dans son troisième alinéa, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret » ; que, selon le troisième alinéa de

l'article 24 de la Constitution, « les députés à l'Assemblée nationale... sont élus au suffrage direct » ;

21. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, 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 ;

22. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée prévoit que les opérations de délimitation des circonscriptions législatives sont mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques sous réserve des adaptations justifiées par des motifs d'intérêt général « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales » ; que cette règle, qui permet de déterminer, de manière différente selon les circonscriptions, les bases démographiques à partir desquelles sont répartis les sièges de députés, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'il s'ensuit que l'habilitation donnée au Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, aux fins de procéder, dans les conditions précitées, à de telles adaptations pour délimiter les circonscriptions électorales doit être déclarée contraire à la Constitution ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le deuxième alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée dispose que « le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département » ; que le nombre total des députés, qui, selon l'article 24 de la Constitution, ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, a été fixé à ce nombre par la loi organique adoptée le 11 décembre 2008 ; que le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution impose, en outre, d'y inclure la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France ; qu'ainsi, depuis la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés par la loi du 24 novembre 1986 susvisée, le nombre total de députés élus dans les départements doit être réduit alors que le chiffre de leur population, authentifié par le décret du 30 décembre 2008 susvisé, a augmenté de plus de 7 600 000 personnes ; que, dès lors, eu égard à l'importante modification de ces circonstances de droit et de fait, le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases

essentiellement démographiques ; qu'il s'ensuit que les dispositions précitées doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

24. Considérant, en outre, que les députés élus dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution doivent également être élus sur des bases essentiellement démographiques ; qu'aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale ; qu'il ne peut en aller autrement, si la population de cette collectivité est très faible, qu'en raison de son particulier éloignement d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer ;

25. Considérant, en troisième lieu, que le troisième alinéa du 1° du II de l'article 2 dispose, d'une part, que « sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu » et, d'autre part, que « sont entièrement compris dans la même circonscription pour l'élection d'un député d'un département toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants ainsi que tout canton constitué par un territoire continu dont la population est inférieure à 40 000 habitants et qui est extérieure aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille » ; qu'enfin, le quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 autorise, pour permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général, des écarts de population entre les circonscriptions dans la limite de 20 % par rapport à la population moyenne des circonscriptions du département, de la collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie ;

26. Considérant qu'en elle-même, chacune de ces trois dispositions ne méconnaît pas la Constitution ; que les deux premières peuvent être utilement employées pour garantir l'égalité devant le suffrage ; qu'elles pourraient, toutefois, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscription ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ; qu'en conséquence, la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en œuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

27. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes du 4° du II de l'article 2 de la loi déferée : « L'évaluation du nombre de Français établis dans chaque pays étranger prend en compte les données inscrites au registre des Français établis hors de France dans chaque circonscription consulaire » ; que la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques impose que le nombre de députés soit fixé et les circonscriptions délimitées en fonction de la totalité de la population enregistrée ;

28. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée « est entièrement comprise dans la même circonscription pour l'élection d'un député élu par les Français établis hors de France toute circonscription électorale figurant au tableau n° 2 annexé à l'article 3 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, dès lors que cette circonscription électorale ne comprend pas de territoires très éloignés les uns des autres » ; que l'exigence selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques impose, sauf exception spécialement justifiée par des considérations géographiques, que la délimitation des circonscriptions tienne compte de l'écart maximum toléré entre la population de chaque circonscription et la population moyenne, prévu par le quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 de la loi déferée pour les départements, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie ;

- SUR L'ARTICLE 3 :

29. Considérant que les requérants critiquent le I de l'article 3 de la loi déferée qui prévoit que les députés représentant les Français établis hors de France seront élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ; qu'ils estiment que, compte tenu de la spécificité de la zone géographique représentée, cette disposition est entachée d'erreur manifeste d'appréciation au regard du principe d'égalité devant le suffrage ;

30. Considérant que, si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ; qu'en outre, comme tous les autres députés et les sénateurs, les députés représentant les Français établis hors de France représenteront au Parlement la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection ; que les dispositions du I de l'article 3 de la loi déferée, qui se bornent à prévoir que ces députés seront élus selon le même mode de

scrutin que les députés élus sur le territoire de la République, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution :

- les mots : « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales » figurant au premier alinéa du 1^o du II de l'article 2 de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés ;

- le deuxième alinéa du 1^o du II du même article 2.

Article 2.- Sous les réserves énoncées aux considérants 5, 24, 26, 27 et 28, le surplus de l'article 2 et les articles 1^{er} et 3 de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 janvier 2009, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Guy CANIVET, Jacques CHIRAC, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE et Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.