

Commentaire de la décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010

Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés

La loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés a, dans son article 2, habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre, dans le délai d'un an, une ordonnance destinée :

« 1° À fixer le nombre total de députés élus par les Français établis hors de France ; à mettre à jour le tableau annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, répartissant les sièges de députés élus dans les départements ; à mettre à jour la répartition des sièges de députés élus dans le ressort de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;

« 2° À mettre à jour la délimitation des circonscriptions législatives dans chaque département et en conséquence le tableau n° 1 annexé au code électoral en application de l'article L. 125 du même code, dans sa rédaction issue de la présente loi ;

« 3° À mettre à jour la délimitation des circonscriptions législatives en Nouvelle-Calédonie et dans chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution et en conséquence le tableau n° 1 bis annexé au code électoral en application de l'article L. 125 du même code, dans sa rédaction issue de la présente loi ;

« 4° À délimiter les circonscriptions législatives des Français établis hors de France et à arrêter le tableau n° 1 ter annexé au code électoral en application de l'article L. 125 du même code, dans sa rédaction issue de la présente loi. »

L'article 3 de la même loi autorisait le Gouvernement « à *prendre par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, les autres dispositions nécessaires à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France* ».

Sur le fondement de ces habilitations, le Gouvernement a pris l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Dans le délai de trois mois imparti par la loi, était déposé, le 25 août, sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de ratification de cette ordonnance. Ce projet de loi a été adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale le 20 octobre 2009, mais rejeté par le Sénat le 14 décembre 2009. Il a été adopté en deuxième lecture sans modification par l'Assemblée nationale le 19 janvier 2010 et par le Sénat le 21 janvier 2010.

Le texte a été déféré au Conseil constitutionnel, le 26 janvier 2010, par cent cinquante-huit députés. Ces derniers contestaient tant la procédure d'adoption de la loi de ratification que la procédure d'élaboration de l'ordonnance. Ils critiquaient également la méthode de répartition par tranches des sièges retenue par l'ordonnance ainsi que la délimitation de certaines circonscriptions. Le Gouvernement a répondu à ces critiques le 9 février 2010. Les requérants lui ont répliqué le 11 février.

Dans sa décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble des griefs invoqués, tout en soulignant la faiblesse de certains des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de certaines circonscriptions dans quelques départements.

I. – La loi déférée

La loi déférée au Conseil constitutionnel est le résultat d'un long processus.

La distribution actuelle des sièges de députés entre les départements a été instituée par la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985¹. Aucune révision générale n'était intervenue depuis 1958. La loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986, qui a établi une délimitation nouvelle des circonscriptions dans chaque département pour l'élection des députés, délimitation rendue nécessaire par le rétablissement d'un scrutin uninominal par la loi du 11 juillet 1986, a maintenu la répartition des sièges entre départements adoptée en 1985. Ainsi, la distribution des sièges

¹ Tableau n° 1 annexé à la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.

entre départements est inchangée depuis 1985 tandis que celle des sièges entre circonscriptions a été effectuée en 1986.

L'exigence d'une révision périodique de la délimitation des circonscriptions législatives est la conséquence directe du principe d'égalité devant le suffrage et de la règle qui en découle, d'une élection des députés sur des bases essentiellement démographiques. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel avait invité à plusieurs reprises le législateur à prendre en compte les évolutions démographiques et à modifier en conséquence la carte des circonscriptions législatives. À l'occasion d'observations sur les échéances électorales de 2007, et à la suite des observations qu'il avait déjà formulées sur les élections législatives de 2002, le Conseil constitutionnel a relevé, le 7 juillet 2005, 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 »*.

Plus récemment encore, il a considéré, à l'occasion de l'examen d'une demande d'annulation du décret convoquant les électeurs pour les dernières élections législatives qu'il *« incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation »*².

Le constituant est, depuis lors, intervenu sur cette question. Ainsi, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 25 de la Constitution. Désormais, celui-ci dispose :

² Décision du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par M. Pascal Jan demandant l'annulation du décret n° 2007-589 du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public 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. »

Sur cette base, ont été prises :

– la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution ;

– la loi ordinaire n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

Ces deux textes avaient préalablement été soumis au Conseil constitutionnel qui s'était prononcé par les décisions n^{os} 2008-572 DC et 2008-573 DC du 8 janvier 2009. Dans la décision n° 2008-573 DC, le Conseil a examiné la loi ordinaire. Il a censuré deux dispositions :

– le premier alinéa du 1^o du paragraphe II de l'article 2 de la loi prévoyait que les opérations de « redécoupage » des circonscriptions législatives, mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques, pouvaient faire l'objet d'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 »*. Le Conseil constitutionnel a censuré cette règle qui prévoyait de faire varier dans certaines circonscriptions les bases démographiques à partir desquelles étaient répartis les sièges de députés et méconnaissait donc le principe d'égalité devant le suffrage ;

– le deuxième alinéa du 1^o du paragraphe II de l'article 2 disposait que *« le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département »*. Cette règle a été censurée par le Conseil constitutionnel. Depuis 1986, la

population des départements français a augmenté de plus de 7,6 millions de personnes alors que le nombre de députés élus dans ces départements doit être réduit pour tenir compte de la nouvelle représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France. 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'était 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.

Dans sa décision n° 2008-573 DC, le Conseil constitutionnel a également formulé plusieurs réserves d'interprétation :

- les députés élus dans les collectivités d'outre-mer doivent également être élus sur des bases essentiellement démographiques. Aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale. 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 ;
- les exceptions aux règles de « redécoupage » fixées par la loi d'habilitation, en particulier la règle du territoire continu d'une circonscription, celle du respect des limites communales et cantonales ou celle imposant que la population d'une circonscription ne s'écarte pas de plus de 20 % de la moyenne départementale, ne pourront être utilisées que dans une mesure limitée et en s'appuyant sur des impératifs précis d'intérêt général ;
- le nombre de députés représentant les Français établis hors de France devra être fixé en fonction de la totalité de la population inscrite sur les registres consulaires ;
- la délimitation des circonscriptions des députés représentant les Français établis hors de France devra, sauf exception spécialement justifiée par des considérations géographiques, tenir compte de l'écart maximum de 20 % toléré entre la population de chaque circonscription et la population moyenne, prévu pour les départements et les collectivités d'outre-mer.

Sur le fondement de l'habilitation accordée par la loi ordinaire du 13 janvier 2009 précitée, le Gouvernement a adopté en conseil des ministres l'ordonnance

n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés³.

Cette ordonnance modifie le tableau annexé à la loi du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés qui fixe le nombre de députés pour chacun des départements et chacune des collectivités d'outre-mer. La nouvelle version du tableau de répartition du nombre de sièges permet de prendre en compte la création de onze circonscriptions pour les députés représentant les Français établis hors de France et procède à une modification du nombre de sièges attribués dans quarante-deux départements ainsi que dans les collectivités d'outre-mer, en raison des évolutions démographiques intervenues entre le recensement de 1982, qui avait servi de base à la distribution actuelle des sièges de députés, et la population recensée au 1^{er} janvier 2006.

Dans le même temps, cette ordonnance modifie les tableaux n^{os} 1 et 1 *bis* annexés au code électoral, qui définissent les limites des circonscriptions législatives respectivement dans les départements et dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, et elle crée un nouveau tableau n° 1 *ter* relatif aux limites des circonscriptions des députés représentant les Français établis hors de France.

Le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution prévoit que « *les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ». Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cet alinéa a été complété par une phrase disposant que les ordonnances « *ne peuvent être ratifiées que de manière expresse* ». La loi déferée avait ainsi pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009.

II. – La décision du 18 février 2010

Les requérants contestaient tout d'abord la procédure de consultation de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, la jugeant insuffisante au regard des prescriptions de cet article. Ils contestaient également la constitutionnalité de la procédure parlementaire, en particulier la manière dont le Gouvernement avait fait usage de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution relatif au « vote bloqué ».

3 Le même jour était adoptée l'ordonnance n° 2009-936 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France. Un projet de loi la ratifiant a été déposé le 25 août 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Sur le fond, d'une part, ils critiquaient la méthode retenue par le Gouvernement dans l'ordonnance pour répartir les sièges entre départements, collectivités d'outre-mer et circonscriptions à l'étranger. D'autre part, ils estimaient que la délimitation de certaines circonscriptions n'était pas conforme aux exigences constitutionnelles rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 sur la loi d'habilitation.

A. – La procédure

1. – La consultation de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution

Les requérants contestaient d'abord la procédure d'élaboration de l'ordonnance du 29 juillet 2009 en critiquant l'absence de consultation de ladite commission avant présentation de l'avant-projet de texte en conseil des ministres.

La composition et le fonctionnement de cette commission ont été fixés par la loi du 13 janvier 2009 et par la loi organique du même jour, qui a introduit dans le code électoral un article L.O. 567-9 relatif à la procédure applicable pour désigner le président de la commission. Celle-ci est composée de trois personnalités qualifiées désignées à raison d'une, respectivement, par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, et de trois membres de juridictions, respectivement un membre du Conseil d'État élu par son assemblée générale, un membre de la Cour de cassation élu par son assemblée générale et un membre de la Cour des comptes élu par la chambre du conseil.

La commission, une fois constituée en application de ces deux textes⁴, a été saisie le 30 avril 2009 du projet d'ordonnance portant « redécoupage ». Elle a tenu vingt-trois réunions et remis au Premier ministre le 23 juin 2009 un avis motivé. À la suite de cet avis, le Gouvernement lui a soumis de nouveaux projets dans sept départements. Après une nouvelle réunion, elle a rendu un nouvel avis le 30 juin 2009.

L'avant-projet d'ordonnance modifié a ensuite été soumis au Conseil d'État. Il a ensuite été présenté en conseil des ministres sans que la commission prévue à l'article 25 de la Constitution n'ait été de nouveau consultée sur les modifications apportées. Les requérants contestaient ce dernier point car ils estimaient que le texte de l'article 25 imposait une nouvelle consultation avant le conseil des ministres.

4 Décret du Président de la République du 21 avril 2009.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 18 février 2010, après avoir rappelé les termes du dernier alinéa de l'article 25, a constaté que la commission avait été saisie d'un « *projet de texte* » – en l'espèce un avant-projet d'ordonnance – qui portait sur la répartition de l'ensemble des sièges de députés et sur la délimitation des circonscriptions législatives. Il a relevé que la méthode de répartition retenue par l'avant-projet soumis *in fine* au conseil des ministres tout comme chacune des circonscriptions dont il était proposé une modification de délimitation avaient fait l'objet d'un avis circonstancié de la part de ladite commission. Dans ces conditions, l'auteur de l'ordonnance n'avait pas méconnu l'article 25 de la Constitution.

A contrario, la décision n° 2010-602 DC implique que, si un changement de méthode de répartition était intervenu entre-temps ou si des circonscriptions non soumises à l'avis de la commission avaient fait l'objet d'une délimitation dans l'avant-projet d'ordonnance soumis au conseil des ministres, autrement dit si des modifications substantielles avaient été retenues par le Gouvernement sur lesquelles la commission n'avait pu se prononcer, une nouvelle consultation aurait été nécessaire.

2. – La procédure parlementaire

Les requérants émettaient deux séries de critiques à l'encontre de la procédure d'adoption de la loi déférée.

D'une part, ils contestaient le refus opposé lors de la seconde lecture par le président de l'Assemblée nationale aux demandes d'explications de vote personnelles prévues par le règlement de cette assemblée dans le cadre du « temps législatif programmé ».

D'autre part, ils critiquaient l'usage que le Gouvernement avait fait, en général et en l'espèce, de la procédure du vote bloqué prévue par le dernier alinéa de l'article 44 de la Constitution aux termes duquel « *si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ».

Selon les requérants, le cumul de ces faits avait conduit à méconnaître les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires, viciant ainsi la procédure d'adoption de la loi.

* Le refus d'autoriser les explications de vote personnelles devant l'Assemblée nationale en seconde lecture

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 44 de la Constitution relatif au droit d'amendement, qui dispose désormais, dans son premier alinéa : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.* »

Sur ce fondement, dans son article 17, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a prévu que « *les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* » et que « *lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement* ». Dans son article 18, la loi organique précise que « *les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires* » et, dans son article 19, que « *les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle* ».

Dans ce cadre, l'Assemblée nationale, par la résolution n° 292 du 27 mai 2009, a modifié son règlement pour instituer une procédure de « temps législatif programmé » organisée selon les dispositions de l'article 49, alinéas 5 à 13. Cette procédure ouvre la possibilité à la Conférence des présidents d'organiser la discussion des textes soumis à l'Assemblée et lui permet, en particulier, de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans la limite de ce « temps global », l'article 49 prévoit que n'est pas décompté le temps consacré aux rappels au règlement ainsi que, dans une certaine limite, le temps de parole des présidents de groupe. Un temps minimum est attribué à chaque groupe ainsi qu'aux députés non inscrits, tandis que, aux termes de l'alinéa 13,

« chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes ».

En l'espèce, lors de l'examen en deuxième lecture de la loi déferée, sur le fondement de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution relatif au vote bloqué, le Gouvernement, le 14 janvier 2010, a demandé à l'Assemblée nationale de se prononcer par un seul vote sur l'amendement n° 1⁵ et l'article unique du projet de loi, à l'exclusion de toute autre demande.

Face à cette utilisation du « vote bloqué » et avant le vote, par scrutin public, de l'article unique du projet de loi, prévu le mardi 19 janvier 2010, le groupe SRC, par la voix de son président, a demandé l'application du treizième alinéa de l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale.

Une première application avait déjà été faite de cette disposition lors de la discussion de la proposition de loi sur le repos dominical et les dérogations à ce principe⁶. Huit orateurs d'opposition avaient alors pris la parole pour cinq minutes chacun d'explication personnelle après le vote du dernier article de la proposition de loi, tandis que le vote solennel était inscrit le 15 juillet 2009, vote lui-même précédé d'explications de vote par groupes.

Mais le président de l'Assemblée nationale, lors du débat sur la loi de ratification de l'ordonnance, en a refusé l'application en ses termes :

« Chacun est en droit de déplorer (...) l'usage qui peut être fait de certaines dispositions de la Constitution et, en particulier, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, monsieur le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, l'usage de son article 44, alinéa 3, concernant le vote bloqué. Il s'agit néanmoins d'une disposition parfaitement constitutionnelle. (...) Reconnaissons toutefois que certaines initiatives, tel le dépôt, la semaine dernière, de 150 amendements sur l'article unique d'un projet de loi en seconde lecture (...) s'apparentent, elles aussi, à une sorte de dérive. (...) Si nous sommes bien entendu tous attachés à la qualité des débats et à l'expression de tous les parlementaires, il est nécessaire que nous nous fixions

5 Amendement du Gouvernement qui supprimait la modification adoptée par la commission des lois ayant pour objet de modifier la délimitation des première et troisième circonscriptions de la Moselle.

6 Assemblée nationale, deuxième séance du 10 juillet 2009, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, pp. 6398 et suiv. La conférence des présidents avait décidé d'appliquer à la discussion de cette proposition de loi la procédure du temps législatif programmé, sur la base d'un temps attribué aux groupes de cinquante heures.

un certain nombre de règles, tout excès conduisant à une dégradation de la qualité de nos travaux (...) et de l'image de notre institution. »⁷

Après une suspension de séance, il a également déclaré :

« Mes chers collègues, j'ai examiné avec attention la demande du président Ayrault. Elle aurait pu être présentée à l'issue de l'examen de l'article unique ; la conférence des présidents aurait pu alors l'examiner ce matin. J'ajoute que, dans l'esprit, lorsque la réforme du règlement a été élaborée et votée, il s'agissait de permettre, avec cette disposition, des expressions individuelles au cas où le temps législatif programmé d'un groupe aurait été épuisé. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. (...) Il s'agit évidemment d'une manœuvre concertée (...), alors même que le groupe SRC n'a pas épuisé le temps qui lui était attribué. Je ne puis donc donner suite à cette demande, (...) qui, en outre, n'est pas effectuée au moment adéquat. »⁸

Le Conseil constitutionnel n'a pas subordonné la conformité du « temps législatif programmé » à l'existence de ces explications de vote personnelles. Dans sa décision du 9 avril 2009⁹, il a seulement relevé qu'en permettant au règlement des assemblées « de fixer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle sur l'ensemble du texte », la loi organique n'a « pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement ». Si cette disposition assouplit la mise en œuvre du « temps législatif programmé », elle n'en constitue pas pour autant la condition de sa constitutionnalité. La décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale a repris les termes de la loi organique du 15 avril 2009 en constatant que le règlement en avait fait une application conforme.

Dans sa décision du 18 février 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé que « les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle »¹⁰ et que la méconnaissance, qu'elle soit avérée ou

7 Assemblée Nationale, première séance du 19 janvier 2010, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, pp. 162-163.

8 *Ibid.*, p. 163.

9 Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 41 et 42.

10 Décisions n°s 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 5 ; 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, cons. 6 ; 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 4 ; 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 6 et 15 ; 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au*

non, des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir eu, à elle seule, pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution dès lors qu'aucune exigence constitutionnelle n'était atteinte.

* Le recours au « vote bloqué ».

Saisi du même grief d'« usage abusif » par le Gouvernement du « vote bloqué » que dans le cadre de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux qu'il a jugée le 11 février 2010¹¹, le Conseil constitutionnel a, de la même façon, rejeté le grief. En l'espèce, les conditions de recours à cette procédure prévue par l'article 44, alinéa 3, de la Constitution et organisée par l'article 96 du règlement de l'Assemblée nationale où il a été utilisé, étaient réunies.

Il a, en conséquence, validé la procédure d'adoption de la loi déferée.

B. – La répartition des sièges

Le nombre de sièges à répartir entre les départements, les collectivités d'outre-mer et les circonscriptions prévues pour les Français établis hors de France résulte de l'article L.O. 119 du code électoral¹², qui a retenu le maximum autorisé par l'article 24 de la Constitution¹³ : « *Le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept.* » L'ordonnance ratifiée crée onze sièges pour les Français établis hors de France, porte le nombre des sièges des collectivités d'outre-mer de sept à dix et réduit celui des départements de cinq cent soixante-dix à cinq cent cinquante-six.

Les requérants ne critiquaient pas les onze sièges réservés aux députés représentant les Français établis hors de France mais le système retenu pour déterminer le nombre de sièges de chaque département ainsi que l'attribution d'un siège à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

1. – La méthode de répartition des sièges

La répartition des sièges consiste à diviser la population du département par la population de la circonscription moyenne pour obtenir le nombre de sièges

nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, cons. 3 ; 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, cons. 7.

11 Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 8 et 9.

12 Rédaction résultant de la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution.

13 Maximum fixé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

octroyé au département. Le résultat n'étant pratiquement jamais un nombre entier, il est nécessaire d'utiliser les restes pour parfaire cette répartition.

Il existe quatre méthodes principales pour répartir les restes : la méthode de la répartition par tranches (ou méthode « d'Adams ») qui consiste à attribuer un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient et à ajouter un siège pour toute fraction de tranche ; celle de la répartition au plus fort reste (ou méthode « de Hamilton ») consistant à attribuer un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient, puis à attribuer les sièges non affectés aux départements ayant les plus forts restes ; celle de la répartition à la moyenne arithmétique (ou méthode « de Sainte-Laguë ») consistant à attribuer un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient, arrondi au plus proche entier ; celle de la répartition à la plus forte moyenne (ou méthode « de Jefferson ») consistant à attribuer un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient puis à attribuer les sièges non affectés aux départements dont la population, divisée par le nombre de sièges déjà alloués plus un, donne le plus fort quotient.

Le choix du Gouvernement puis du Parlement de retenir la méthode par tranches était critiqué par les requérants au motif que la méthode de Sainte-Laguë permettait de mieux respecter l'égalité devant le suffrage. Ils faisaient ainsi valoir que, selon la méthode choisie par le Gouvernement :

« – 12 départements et une collectivité d'outre-mer auraient un siège de plus que ce que la méthode de Sainte-Laguë leur attribuerait (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Aveyron, Cantal, Corse du Sud, Haute-Corse, Jura, Lot, Vosges, Territoire de Belfort, Martinique, Polynésie française) ;

« – 11 départements auraient un siège de moins que ce que la méthode de Sainte-Laguë leur attribuerait (Bouches-du-Rhône, Loire, Loire-Atlantique, Pas-de-Calais, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Var, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis) ;

« – 1 département aurait deux sièges de moins que ce que la méthode de Sainte-Laguë lui attribuerait (Nord). »

Si le Conseil constitutionnel n'a pas contesté le fait que cette méthode était mathématiquement plus égalitaire, il n'a pas pour autant remis en cause l'appréciation des pouvoirs publics qui avait abouti à conserver la méthode par tranches traditionnellement utilisée en France.

Il a tout d'abord constaté que l'utilisation de cette méthode avait été approuvée par la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer sur tous les projets de loi ou d'ordonnance ainsi que sur les propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. Cette méthode est apparue à cette commission « *comme permettant la meilleure synthèse entre une règle de calcul reposant sur des critères exclusivement démographiques et une approche tenant également compte de la réalité historique et humaine* », alors que « *le choix de méthodes plus strictement fondées sur une représentation proportionnelle aurait en effet conduit à augmenter sensiblement le nombre de départements n'élisant plus qu'un seul député* ».

Il est vrai que la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier 2009 déclarant que le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'était « *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* »¹⁴ a eu des conséquences sur le choix de la méthode. Le cumul de l'abandon de ce minimum et de l'application de la méthode de Sainte-Laguë aurait eu pour effet de supprimer le second siège de député non seulement en Lozère et dans la Creuse mais aussi dans douze autres départements : les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, l'Ariège, le Cantal, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, le Gers, le Lot, la Haute-Marne, la Meuse, le Territoire de Belfort et la Guyane.

Le Conseil constitutionnel a également rappelé que la méthode des tranches avait été appliquée, sans qu'elle soit déclarée contraire à la Constitution, en 1986 pour la répartition des sièges des députés et en 2003 pour celle des sièges des sénateurs. Il a également constaté que, dans l'application de cette méthode, les inégalités démographiques antérieures avaient été réduites de manière significative et que, si le législateur avait voulu ne pas priver d'un second siège de députés des départements peu peuplés, il n'a tenu compte de cet impératif d'intérêt général susceptible de s'écarter du critère démographique que de manière limitée.

2. – L'attribution d'un siège aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Dans sa décision du 8 janvier 2009, le Conseil constitutionnel a précisé les règles applicables pour l'attribution de sièges de députés dans les collectivités d'outre-mer : « *Considérant, en outre, que les députés élus dans les collectivités*

14 Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, cons. 23.

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. »¹⁵

Nul doute que cette jurisprudence permettait d'attribuer un siège de député à l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (situé à 3 450 kilomètres de la Guadeloupe) ainsi qu'un siège à celui de Wallis et Futuna (situé à 2 100 kilomètres de la Nouvelle-Calédonie), mais faisait obstacle à ce que les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, distantes d'une vingtaine de kilomètres, disposent chacune d'un siège. La question dont la réponse n'était pas manifeste était de savoir si ces deux collectivités pouvaient obtenir ensemble un tel siège. Les requérants estimaient que non au regard de leur faible population et de leur proximité avec la Guadeloupe.

Cette question n'était pas totalement nouvelle puisque, dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 sur la loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, le Conseil constitutionnel avait considéré que la position du législateur organique qui avait reporté l'effectivité de la création de deux sièges de députés dans ces collectivités « à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007 » était justifiée dès lors qu'elle avait pour but « d'attendre que soient corrigées les disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives au plan national, y compris celles de Guadeloupe ». ¹⁶

En l'espèce, Saint-Barthélemy a une population de 8 450 habitants et Saint-Martin de 35 925, soit un total de 44 375 habitants. Par ailleurs, l'île de Saint-Martin est distante de 260 kilomètres environ du nord-ouest de la Guadeloupe et celle de Saint-Barthélemy de 230.

Le Conseil constitutionnel, qui ne peut pas substituer son appréciation à celle du législateur, a jugé que celui-ci n'avait pas outrepassé la marge d'appréciation qui lui revenait en tenant compte de la situation géographique et statutaire particulière de ces deux collectivités pour y créer un siège de député. Si cette situation ne peut être caractérisée par la seule distance avec la Guadeloupe, la population globale de ces collectivités a pu ne pas être qualifiée de « très faible » par le législateur : elle est certes moins élevée que celle de la Lozère

¹⁵ *Ibid*, cons. 24.

¹⁶ Décision n° 2007-547 du 15 février 2007, cons. 7.

(76 880 habitants), mais beaucoup plus que celles de Saint-Pierre-et-Miquelon (6 099 habitants) ou des îles Wallis et Futuna (13 484 habitants). En outre, même si les députés sont des représentants de la Nation, on ne peut éluder le fait qu'une circonscription composée d'une partie d'un département d'outre-mer régi par l'article 73 de la Constitution et de deux collectivités territoriales régies par son article 74 et bénéficiant de l'autonomie au sens des septième à onzième alinéas de cet article aurait pu paraître hétéroclite. En disant que le législateur « *a pu* » prendre en compte la situation géographique et particulière de ces collectivités pour leur réserver un siège de député, le Conseil constitutionnel a laissé à l'appréciation du législateur la possibilité d'une évolution de cette situation lors d'un éventuel redécoupage des circonscriptions de la Guadeloupe.

C. – La délimitation des circonscriptions

L'argumentation des requérants, pour critiquer la délimitation des circonscriptions dans vingt-huit départements et dans certaines des circonscriptions des Français établis hors de France, consistait à soutenir que d'autres choix de délimitation eussent permis de respecter « mieux » le principe d'égalité devant le suffrage. Ils proposaient en annexe de leur saisine des « contre-propositions » argumentées en ce sens.

Si le Conseil constitutionnel n'a pas suivi le raisonnement des requérants, ce n'est pas parce qu'il a estimé que chacune des « contre-propositions » faites par les requérants ne conduisait pas à une meilleure délimitation, mais parce qu'il a jugé que le contrôle que les requérants l'invitaient à exercer excédait les limites de l'office du juge constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a, en effet, d'abord rappelé la limite fondamentale et constante de sa mission, limite sans cesse rappelée par lui depuis sa décision rendue sur la première saisine de soixante parlementaires¹⁷ : la Constitution ne lui confère pas « *un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* ». Par conséquent, l'exigence qui s'impose au législateur de procéder à une délimitation des circonscriptions électorales respectant « *au mieux* » l'égalité démographique n'a pas pour conséquence d'habiliter le Conseil constitutionnel à « *rechercher si les circonscriptions ont fait l'objet de la délimitation la plus juste possible* ». Il appartient au Parlement de débattre des mérites de telle ou telle délimitation et d'en décider dans

17 Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, cons. 1 ; jurisprudence rappelée, en matière de découpage électoral, par la décision n° 2006-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 10.

l'exercice de la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil a, en outre, rappelé, comme il l'avait fait dans sa décision du 18 novembre 1986¹⁸, qu'il ne lui appartient pas de formuler des propositions de délimitation. Le contrôle restreint du Conseil constitutionnel méritait d'autant plus d'être confirmé que l'article 25 de la Constitution confère désormais une telle mission à une commission indépendante.

* S'agissant des circonscriptions des Français établis hors de France, les écarts de population étaient particulièrement importants. Pour une population constituée de 1 268 528 personnes inscrites sur le registre des Français établis hors de France, l'attribution de 11 sièges de députés, ce qui n'était pas contesté, conduisait à une moyenne de 115 321 personnes par circonscription. Les écarts touchaient, d'une part, le continent américain divisé en deux circonscriptions dont l'une, la première, correspondant à l'Amérique du Nord, excédait la moyenne de plus de 38 %, selon les requérants, tandis que la deuxième, correspondant à l'Amérique du Sud, en était inférieure de plus de 30 %. D'autre part, la population de la onzième circonscription était également inférieure de plus de 30 % à la moyenne.

Dans sa décision du 8 janvier 2009, le Conseil constitutionnel avait admis, en limitant cette possibilité à des « exceptions », que la délimitation des circonscriptions des Français établis hors de France s'écarte, pour des motifs spécialement justifiés par des considérations géographiques, de la règle selon laquelle l'écart à la moyenne ne peut excéder 20 %¹⁹.

En l'espèce, d'une part, s'il était possible de parvenir, sur le continent américain, à une délimitation respectant mieux l'égalité devant le suffrage, c'était au prix d'une répartition de l'Amérique du Nord en deux circonscriptions distinctes. Le Conseil a estimé que le choix du législateur de former sur ce continent deux circonscriptions cohérentes pouvait justifier les écarts de population qui en résultait. D'autre part, la onzième circonscription regroupait déjà l'Asie centrale et orientale, le Pacifique et l'Océanie et le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait pu faire le choix de ne pas étendre davantage cette circonscription.

* S'agissant des circonscriptions délimitées sur le territoire national, le Conseil constitutionnel a également écarté l'argumentation des requérants.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, précitée, cons. 28.

Il a, en premier lieu, relevé que les critères objectifs du découpage avaient été presque toujours respectés : les cas de circonscriptions discontinues sont exceptionnels et justifiés ; le fractionnement de cantons, notamment ceux de moins de 40 000 habitants, est limité à un nombre restreint de cas et, enfin, les nouvelles délimitations conduisent à un meilleur respect de l'égalité devant le suffrage. Comme le soulignait le Gouvernement dans son mémoire en réponse, cette amélioration pouvait se constater non seulement au regard de la situation antérieure à la nouvelle délimitation, mais également en comparaison de celle qui existait, en 1986, au lendemain du dernier « découpage » des circonscriptions pour l'élection des députés.

Les exigences résultant de règles de découpage expressément formulées et aisément vérifiables étaient donc respectées. Restait donc la possibilité que certaines délimitations, qui n'auraient pas correspondu à des choix justifiés au regard de l'égalité démographique et qui n'auraient pas été fondées sur un impératif d'intérêt général, puissent ainsi apparaître comme arbitraires.

Le Conseil a relevé que, dans certaines circonscriptions, les motifs d'intérêt général invoqués pour justifier les choix de délimitations étaient à tout le moins discutables. Le Conseil a « *notamment* » relevé deux départements : la Moselle et le Tarn, dans lesquels, l'avis de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution et les travaux parlementaires relatifs à la loi de ratification révélaient que d'autres choix respectant mieux l'égalité devant le suffrage étaient possibles.

Toutefois, le Conseil a refusé de déduire de ce constat une méconnaissance de la Constitution de nature à entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité. Il a pris en compte, d'une part, le progrès global qui résultait des nouvelles délimitations et, d'autre part, comme il l'avait fait dans sa décision du 18 novembre 1986, la « *complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique* »²⁰. Il a ainsi confirmé le caractère restreint de son contrôle et, en l'absence de méconnaissance manifeste des exigences précitées, il a rejeté les griefs formulés contre cette nouvelle délimitation.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré conforme à la Constitution l'article unique de la loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

20 Décision n° 86-218 du 18 novembre 1986 précitée, cons. 12.