

Décision n° 2010 - 602 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Sommaire

➤ <u>Normes de référence</u>	<u>3</u>
➤ <u>Autres textes</u>	<u>5</u>
➤ <u>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</u>	<u>8</u>

Table des matières

➤ Normes de référence	3
A - Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	3
– Article 6	3
B - Constitution du 4 octobre 1958	3
– Article premier	3
– Article 3	3
– Article 24	3
– Article 25	4
– Article 38	4
– Article 44	4
➤ Autres textes	5
A - Code électoral	5
– Article L.O.119	5
B - 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	5
– Article 2	5
C - Règlement de l'Assemblée nationale	6
– Article 49	6
– Article 96	7
➤ Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
❑ Sur la procédure	8
– Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, cons. 5 - Résolution modifiant les articles 95 et 96 du Règlement de l'Assemblée nationale	8
– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 4 et 5 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse	8
– Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 40 à 42 - Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution	8
– Décision n° 2010-603 DC, cons. 8 et 9 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux	9
❑ Sur la délimitation des circonscriptions	9
– Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 19 à 24 - Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales	9
– Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, cons. 5 à 12 - Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés	10
– Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, cons. 2 à 8 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs	11
– Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, cons. 20 à 28 - Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés	12

Normes de référence

A - Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

– Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

B - Constitution du 4 octobre 1958

– Article premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. **Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.** Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Titre premier - De la souveraineté

– Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. **Il est toujours universel, égal et secret.**

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Titre IV - Le parlement

– Article 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, **sont élus au suffrage direct.**

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

– **Article 25**

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.

Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement

– **Article 38**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

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. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

– **Article 44**

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.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

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.

Autres textes

A - Code électoral

Partie législative

Livre Ier : Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux

Titre II : Dispositions spéciales à l'élection des députés

Chapitre Ier : Composition de l'Assemblée nationale et durée du mandat des députés

– **Article L.O.119**

Modifié par LOI organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 - art. 1

Le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept.

B - 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

– **Article 2**

I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi :

1° A 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° A 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° A 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° A 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.

II. - Les opérations conduites en vertu du I se conforment aux règles suivantes :

1° Elles sont mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques, sous réserve des adaptations justifiées par des motifs d'intérêt général.

Sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu. 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 extérieur aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille. 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.

Les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de 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 ;

2° La population des départements est celle authentifiée par le premier décret publié en application du VIII de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

3° L'évaluation de la population de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution se fonde sur le dernier recensement réalisé en application des articles 156 à 158 de la même loi ;

4° 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.

III. - Les dispositions prises par ordonnance sur le fondement du présent article prennent effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant la publication de la présente loi.

IV. - Le projet de loi portant ratification des ordonnances est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant celui de leur publication.

C - Règlement de l'Assemblée nationale

Chapitre XI - Conférence des présidents. – Ordre du jour de l'Assemblée. – Organisation des débats

– Article 49

1 L'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des présidents.

2 La conférence peut fixer la durée de la discussion générale dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour. Ce temps est réparti par le Président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les groupes en proportion de leur importance numérique.

3 Les inscriptions de parole dans la discussion générale sont faites par les présidents des groupes, qui indiquent au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés ainsi que la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes.

4 Au vu de ces indications, le Président de l'Assemblée détermine l'ordre des interventions.

5 La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants.

6 Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique. La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre.

7 La présentation des motions et les interventions sur les articles et les amendements ne sont pas soumises aux limitations de durée fixées par les articles 91, 95, 100, 108 et 122.

8 Toutes les interventions des députés, à l'exception de celles des présidents des groupes, dans la limite d'une heure par président de groupe ou, lorsque le temps réparti en application de l'alinéa 6 du présent article est supérieur à quarante heures, dans la limite de deux heures par président de groupe, du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, sont décomptées du temps réparti en application de l'alinéa 6. Est également décompté le temps consacré à des interventions fondées sur l'article 58, alinéa 1, dès lors que le Président considère qu'elles n'ont manifestement aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance. Est également décompté le temps consacré aux suspensions de séance demandées par le président d'un groupe ou son délégué sur le fondement de l'article 58, alinéa 3, sans que le temps décompté puisse excéder la durée demandée.

9 Selon des modalités définies par la Conférence des présidents, un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps programmé soit égal à une durée minimale fixée par la Conférence des présidents.

10 Une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale fixée par la Conférence des présidents.

11 Si un président de groupe s'y oppose, la conférence ne peut fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte lorsque la discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission.

12 Si la Conférence des présidents constate que la durée maximale fixée pour l'examen d'un texte est insuffisante, elle peut décider de l'augmenter.

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, par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa 8.

Chapitre IV - Discussion des projets et propositions en première lecture

– **Article 96**

L'application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution n'est dérogatoire aux dispositions des chapitres IV et VI du titre II du présent Règlement qu'en ce qui concerne les modalités de mise aux voix des textes. Leur discussion a lieu selon la procédure prévue aux chapitres sus-énoncés.

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

□ Sur la procédure

– Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, cons. 5 -

Résolution modifiant les articles 95 et 96 du Règlement de l'Assemblée nationale

5. Considérant enfin que l'article 96, alinéa 3 nouveau, du règlement de l'Assemblée nationale ne fait que consacrer la faculté reconnue à l'Assemblée de procéder à la discussion de toutes les dispositions de texte sur lesquelles il lui est demandé, en application des dispositions de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution, de se prononcer par un seul vote ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer les dispositions réglementaires dont s'agit, conformes à la Constitution ;

– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 4 et 5 -

Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse

4. Considérant que les articles 86, 90 et 91 du règlement de l'Assemblée nationale précisent l'objet, le contenu et la forme du rapport qui doit, après que la proposition ou le projet de loi ait été soumis à une commission comme le veut l'article 43 de la Constitution, être présenté aux députés au nom de la commission ;

5. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

– Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 40 à 42 -

Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

. En ce qui concerne les articles 17 à 19 de la loi organique :

40. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 17 de la loi organique : « 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 » ; qu'en prévoyant, à l'article 44 de la Constitution, que le droit d'amendement s'exerce « en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées », le constituant a entendu permettre que, dans le cadre de la procédure instituée par ces règlements impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission ;

41. Considérant, en outre, que le second alinéa de l'article 17 dispose : « 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 » ; que l'article 18 de la loi organique fait obligation aux règlements des assemblées de garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, « en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires » ; que son article 19 permet à ces règlements 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 ;

42. Considérant qu'il suit de là que **les articles 17 à 19 de la loi organique n'ont pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement** ;

– Décision n° 2010-603 DC, cons. 8 et 9 -

Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

8. Considérant, en troisième lieu, que, selon les requérants, le Gouvernement aurait fait, à l'Assemblée nationale, une application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution relatif au vote bloqué en méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

9. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'application de ces dispositions n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats doit être rejeté ;

□ **Sur la délimitation des circonscriptions**

– Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 19 à 24 -

Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales

Quant au grief tiré de l'atteinte au principe de l'égalité de suffrage :

19. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que l'article 5 de la loi méconnaît le principe de l'égalité de suffrage rappelé par la Constitution en son article 3 ; qu'en effet, l'article 5 renvoie, dans son deuxième alinéa, à un tableau annexé au texte de la loi qui pose comme postulat que chaque département doit élire au moins deux députés, ce qui entraîne des écarts de représentation très importants ; que l'atteinte au principe de l'égalité de suffrage est aggravée par le fait qu'à l'intérieur d'un même département la population d'une circonscription peut s'écarter, en plus ou en moins, de 20 p 100 de la population moyenne des circonscriptions ; qu'une variation de cette ampleur ne saurait être justifiée par des impératifs d'intérêt général alors surtout que dans les départements comprenant un ou des cantons dont la population est supérieure à 40000 habitants, la délimitation des circonscriptions n'est même pas astreinte au respect des limites cantonales ; que les écarts de représentation autorisés par la loi sont excessifs compte tenu du caractère de l'élection ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, 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 deuxième alinéa de l'article 24 de la Constitution « les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct » ; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

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 ; 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 qu'en réservant à chaque département une représentation d'au moins deux députés, le législateur a entendu assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs ; qu'en égard, d'une part, à la répartition de la population sur le territoire national telle qu'elle résulte du dernier recensement général connu et, d'autre part, au nombre très restreint de départements pour lesquels le choix ainsi fait entraîne un écart de représentation en leur faveur, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi ne sont pas, par elles-mêmes, contraires à la Constitution ; qu'elles impliquent, toutefois, que les inégalités de représentation qui en résultent ne puissent être sensiblement accrues par le biais des règles qui président à la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département ;

23. Considérant que, pour la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département, le quatrième alinéa de l'article 5 de la loi autorise le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance à s'écarter de plus ou de moins de 20 p 100 par rapport à la population moyenne d'un département afin de permettre, dans l'intention du législateur, la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; qu'ainsi qu'il ressort du troisième alinéa de l'article 5 l'écart retenu répond au souci que la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales ; qu'il a été précisé par le Gouvernement au cours des débats parlementaires que l'écart de représentation avait également pour but, dans le cas où il n'y a pas respect des limites cantonales, de tenir compte des « réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques » et des « solidarités qui les unissent » ;

24. Considérant que si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité de suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où ce principe serait méconnu ; qu'en conséquence, les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit : qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons ; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

- Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, cons. 5 à 12 -

Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés

- Sur le fond :

5. Considérant que les députés auteurs de la première saisine, tout comme les sénateurs auteurs de la seconde saisine qui déclarent souscrire à leur argumentation, font valoir que la délimitation des circonscriptions opérée par la loi est arbitraire ; qu'en effet, la délimitation effectuée aurait dû, chaque fois que cela était démographiquement possible, conserver l'ancien découpage ou en respecter l'économie ; qu'il aurait dû en aller ainsi pour ceux des départements qui conservent le même nombre de députés et dont les anciennes circonscriptions étaient démographiquement à peu près équilibrées, pour les départements qui avaient plusieurs circonscriptions se trouvant proches de la moyenne démographique départementale dont seules une ou deux s'en écartaient et pour ceux des départements dans lesquels les axes cardinaux du précédent découpage conservaient leur pertinence géographique et étaient compatibles avec les données démographiques ; que, de plus, l'arbitraire réside dans l'hétérogénéité des critères de délimitation retenus, du point de vue de la démographie, de la géographie, de l'histoire et des données économiques et sociales ; qu'ont été choisies des réponses radicalement différentes à des questions largement identiques ; qu'à l'inverse, le critère tiré de l'intérêt qu'escomptent, sur le plan politique, les auteurs du découpage a été, lui, utilisé avec une parfaite homogénéité ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, 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 deuxième alinéa de l'article 24 de la Constitution « les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct » ; que l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclame que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.- Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

7. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; 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 et en fonction d'impératifs précis ;

8. Considérant qu'il ressort de la loi présentement examinée que, sauf impossibilité d'ordre géographique, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu ; que les limites cantonales ont été, d'une manière générale, respectées ; que le territoire de cantons discontinus et de cantons de plus de 40 000 habitants n'a été réparti entre plusieurs circonscriptions que dans un nombre restreint de cas ; que l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne des circonscriptions d'un même département n'est pas disproportionné de manière excessive ;

9. Considérant cependant, que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la délimitation effectuée par la loi, même si elle n'est pas fondamentalement critiquable sur le plan démographique, n'en est pas moins entachée d'arbitraire ;

10. Considérant que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les circonscriptions ont fait l'objet de la délimitation la plus équitable possible ; qu'il ne lui incombe pas davantage de faire des propositions en ce sens, comme peut être amené à le faire le Conseil d'État dans l'exercice de ses fonctions administratives ;

11. Considérant, d'ailleurs, que, pour l'examen de situations de fait, le Conseil constitutionnel, saisi d'une loi votée et en instance de promulgation, se prononce dans des conditions différentes de celles dans lesquelles la juridiction administrative est appelée à statuer sur la légalité d'un acte administratif ;

12. Considérant que, quelle que puisse être la pertinence de certaines critiques adressées par les députés auteurs de la première saisine à l'encontre de la délimitation des circonscriptions opérée par la loi, il n'apparaît pas, en l'état du dossier, et compte tenu de la variété et de la complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que les choix effectués par le législateur aient manifestement méconnu les exigences constitutionnelles ;

- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, cons. 2 à 8 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

- Sur la répartition des sièges de sénateurs élus dans les départements :

2. Considérant que l'article 1^{er} modifie le tableau n° 6 annexé à la partie législative du code électoral en répartissant les sièges de sénateurs créés dans les départements par l'article 5 de la loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, examinée ce même jour par le Conseil constitutionnel ;

3. Considérant que les auteurs des deux saisines critiquent, au nom du principe d'égalité, le système retenu par le législateur pour déterminer le nombre de sièges de chaque département, soit un sénateur jusqu'à 150 000 habitants, puis un sénateur supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 250

000 habitants ; qu'ils mettent en outre en cause « le parti pris de ne modifier qu'à la hausse l'attribution des sièges », qui a conduit le législateur à ne pas réduire la représentation des départements de la Creuse et de Paris ;

4. Considérant 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 peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret » ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution : « Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat » ;

5. Considérant que les dispositions combinées 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 imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ;

6. Considérant, en premier lieu, que, si l'application d'un système de répartition par tranches maintient certaines disparités démographiques, les modifications qui résultent de la loi déferée n'en réduisent pas moins sensiblement les inégalités de représentation antérieures ;

7. Considérant, en second lieu, qu'en conservant aux départements de la Creuse et de Paris leur représentation antérieure, le législateur a apporté une dérogation au mode de calcul qu'il avait lui-même retenu ; que, toutefois, pour regrettable qu'elle soit, cette dérogation, qui intéresse quatre sièges, ne porte pas au principe d'égalité devant le suffrage une atteinte telle qu'elle entacherait d'inconstitutionnalité la loi déferée ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et eu égard au rôle confié au Sénat par l'article 24 de la Constitution, que la nouvelle répartition des sièges résultant de l'article 1^{er} de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

– Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, cons. 20 à 28 -

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

. 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^o 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 ;