

## Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral\*

### Article 25, al. 3

*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.*

Enfin ! Il semble qu'en cette année 2008, la France se décide à rattraper une partie de son retard en matière de technologie électorale en s'attaquant à la refonte des circonscriptions législatives dont le découpage est demeuré inchangé depuis le rétablissement du scrutin majoritaire en 1986. Ce qui fait que nous avons voté en 2007 sur ce découpage, fondé sur les données du recensement de 1982, en ignorant superbement un quart de siècle d'évolution démographique! Disons-le sans ambages : dans tout autre pays de vieille démocratie, ceci aurait été dénoncé comme un scandale, et l'aurait été aussi le fait que le découpage soit fait de façon quasi discrétionnaire par le gouvernement, puisque c'est la procédure de l'ordonnance qui est utilisée: ainsi en 1958, mais c'était inévitable, et tel était le choix

---

\* Publié dans *Les Petites Affiches*, 19 décembre 2008, pp. 42-46.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

du gouvernement en 1986 jusqu'à ce que le refus de signature du président de la République l'oblige à passer par la loi, ce sera la loi du 24 novembre 1986. Il est vrai que cette voie est difficilement évitable, une discussion parlementaire commençant par quelques amendements sur la première circonscription de l'Ain risquant d'être interminable ! Mais la contrepartie c'est qu'il y ait en amont des garanties, il y en a tout de même eu quelques-unes en 1986, essentiellement grâce à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'habilitation<sup>1</sup>, on y reviendra.

Dans les pays où l'élection est prise au sérieux, il est maintenant acquis que la nécessaire neutralité de l'opération interdit qu'elle soit le fait du gouvernement ni même du Parlement où la majorité décide. Ainsi au Royaume-Uni existent quatre *Parliamentary Boundary Commissions* (une par nation), présidées par le *speaker* de la Chambre des communes et la tradition veut que leur rapport soit voté sans modifications par la Chambre; des systèmes équivalents existent au Canada, en Allemagne et en Italie, dans ces deux derniers cas la question ayant moins d'importance en raison du mode de scrutin. De plus, il y a l'exigence d'un redécoupage périodique, tous les dix ans en général, qui est parfois inscrite dans la Constitution, ainsi la Constitution des États-Unis en son article 1, section 2, alinéa 3...

Enfin, les cours constitutionnelles ou suprêmes exercent un contrôle vigilant, même si Michel Balinski a raison de souligner qu'en s'attachant exclusivement au critère de l'égalité démographique, la Cour suprême américaine a avalisé des découpages très orientés, ce qui explique que les forts coups de vent en faveur des démocrates en 2006 et 2008 ne se soient traduits que par le basculement d'une quinzaine de sièges sur 435<sup>2</sup>...

L'importance de la question a été soulignée par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui, dans son code de bonne conduite en

<sup>1</sup> Cons. const., 1er/-2 juillet 1986.

<sup>2</sup> Sur ces éléments de droit comparé, v. M.-F. Buffet-Tchakaloff, « Juges constitutionnels et découpage électoral (RFA, Autriche, États-Unis, France, Japon) », RDP, juillet-août 1989, p. 981-1008; A. Roux, « Le découpage des circonscriptions électorales en droit comparé », p. 305-317, in *Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999; M. Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, 335 p.

matière électorale (adopté en octobre 2002 et ratifié par l'Assemblée parlementaire dans sa session de 2003) en fait une des conditions du suffrage égal. Le point 2-2 de ce code souligne en particulier dans son IV : « *L'écart maximal admissible (entre les circonscriptions) ne devrait pas dépasser 10% et en tout cas 15%, sauf circonstance spéciale* » ; dans son V : « *Une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans* » et dans son VII : « *Un nouveau découpage doit tenir compte d'un avis exprimé par une commission comprenant en majorité des membres indépendants et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis...* ». Il est étrange que la France puisse voir d'un bon œil cette recommandation aux nouvelles démocraties... et ne pas l'appliquer elle-même !

C'est donc un grand pas qui vient d'être franchi, pour autant que les fruits tiennent les promesses des fleurs, et on s'attachera ici à montrer la nécessité du découpage, le contenu du projet de loi, avant d'insister sur le rôle de la commission.

## I. La nécessité du découpage

Il a été demandé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, même si en tant que juge électoral, il ne retient pas le grief et la solution est apparue, après une tentative du comité Vedel, à la suite du rapport du comité Ballardur sur la révision de la Constitution.

### La demande pressante du Conseil Constitutionnel

Le juge constitutionnel s'est penché sur la question dès sa décision des 1<sup>er</sup>-2 juillet 1986 précitée. Las, c'est pour commettre ce qui apparaît comme une fausse manœuvre ! La loi qui devait devenir celle du 11 juillet 1986 introduisait à l'article 125 du Code électoral un alinéa ainsi rédigé : « *Il est procédé à la révision des limites des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation* ». Mais le Conseil, appliquant une jurisprudence traditionnelle, a considéré que

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

le législateur ne pouvait se lier pour l'avenir et que donc cet alinéa n'avait pas de valeur normative.

Ainsi l'obligation qui aurait dû courir à partir de l'an 2000 (puisqu'il y avait eu deux recensements généraux en 1990 et 1999) n'existait plus. En fait, le Conseil pensait bien faire en suggérant, il l'écrira plus loin, que cela pouvait être fait après chaque recensement, mais il a en réalité rendu possible une inertie gouvernementale regrettable. Comme pour se rattraper, il a multiplié les demandes de redécoupage, notamment dans les observations qu'il publie à l'occasion des élections nationales, ainsi celles du 15 mai 2003 et celles du 7 juillet 2005 en soulignant dans les dernières que si le découpage « *n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci* »<sup>3</sup>.

C'est qu'il avait cru un instant avoir été entendu puisqu'à l'automne 2004, le gouvernement Raffarin avait mis en place une commission présidée par Pierre Bordry pour réfléchir : comme elle n'a pu que constater qu'il y avait au moins quarante circonscriptions irrégulières par rapport aux critères fixés par le Conseil constitutionnel en 1986, ce qui conduisait à ce que l'on en modifie au moins quatre-vingts (puisqu'enlever ou ajouter à une implique nécessairement d'ajouter ou d'enlever à une autre) et sans doute plus, à l'automne 2005 le gouvernement, épouvanté, a décidé de refermer le dossier !

### Vers une solution

L'argument a souvent été soulevé dans le contentieux électoral mais là le Conseil n'a pu que reprendre sa position traditionnelle, à savoir qu'en tant que juge électoral il n'a pas à se prononcer sur la loi électorale (et il a refusé de se fonder sur les textes internationaux ce qui était plus envisageable), ce qui l'a conduit à rejeter les multiples recours fondés sur ce seul grief, et notamment les 339 requêtes des candidats du Front national après les élections de 2007. Il avait rejeté un peu plus tôt une requête en ce sens, dirigée elle contre le décret de convocation des

<sup>3</sup> V. notre article: « Le Conseil constitutionnel conseiller en matière électorale », p. 52-61, in B. Owenn, *Le processus électoral - Permanences et évolutions*, éd. Studyrama, 2006.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

électeurs, déposée habilement et courageusement par notre collègue Pascal Jan. Cependant il avait entre-temps déposé dans le Code électoral une « bombe à retardement » par une réserve d'interprétation sur la loi organique relative à l'outre-mer en subordonnant la création de deux nouveaux sièges de député pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy à un redécoupage général.

Tout cela a pu donner un sentiment d'impuissance et il aurait peut-être fallu qu'un pas de plus soit fait, par exemple en annulant pour ce motif une élection partielle comme le suggère astucieusement Laurent Sermet, si son appel n'avait enfin été entendu.

Dès 1993, la commission de réforme du mode de scrutin, présidée par le doyen Vedel, avait souligné la nécessité d'un redécoupage périodique et proposé la mise en place d'une commission indépendante pour y veiller. Ce rapport n'a pas eu de suites immédiates mais ses préconisations ont été reprises, pratiquement à l'identique, par le comité Balladur dans sa proposition 64 9. Et le constituant les a accueillies puisque la loi constitutionnelle introduit à l'article 25 de la Constitution un nouvel alinéa : « 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 ». Certes le moment du découpage et sa périodicité ne sont pas précisés, mais comme la révision constitutionnelle prévoit aussi la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France et dispose que le nombre de députés ne peut excéder le total actuel de 577, la redistribution est inévitable ; on sait qu'il en est ainsi puisqu'un secrétaire d'État, Alain Marleix, en est spécialement chargé.

Si l'affaire est enfin engagée, on regrettera que l'obligation d'un redécoupage tous les dix ans, pourtant proposée par le comité Balladur, n'ait pas été retenue, le problème risque de se reposer vers 2018 ! Ceci dit, la question de l'heure est celle de la commission.

## II. Le projet de loi

Il est rassurant de constater que, parmi les lois rendues nécessaires pour mettre en œuvre la révision de l'été 2008, celle-ci est la première soumise au Parlement (sans doute en raison de la loi connexe portant sur le retour dans les assemblées des anciens ministres) : le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2008 deux projets de loi, une loi ordinaire portant la création de la commission et une loi organique portant essentiellement sur le sujet qui vient d'être signalé.

Cette dernière a cependant des conséquences sur le découpage puisqu'elle supprime la détermination *a priori* du nombre de sièges pour une série de collectivités d'outre-mer<sup>4</sup>. Il fallait bien pour abroger ces articles organiques, une loi organique et cela permettra des évolutions, en moins ou en plus.

Ces deux textes ont fait l'objet d'un rapport commun de Charles de la Verpillière et, examinés selon la procédure d'urgence, les mauvaises habitudes perdurent, ont été adoptés par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2008.

Un vote conforme du Sénat vers le 15 décembre permettrait, après le contrôle du Conseil constitutionnel, obligatoire pour la loi organique et souhaitable pour l'autre, une promulgation en janvier 2009.

Le débat parlementaire n'a pas beaucoup changé le texte, notamment pour ce qui est de la commission, qui n'a fait l'objet que de quelques amendements rédactionnels.

### La discussion parlementaire

Pour ce qui est des principes devant guider le découpage, un certain nombre de propositions ont été faites.

N'a pas abouti l'amendement de la commission des lois qui prévoyait à l'article 2-I-1° de la loi que la mise à jour du tableau des sièges se ferait « selon la méthode initialement utilisée » ; pour autant

<sup>4</sup> À savoir les articles LO 393-1 pour la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna; LO 455 pour Mayotte, LO 459 pour Saint-Barthélemy, LO 506 pour Saint-Martin et LO 533 pour Saint-Pierre et Miquelon.

il semble ressortir des déclarations du secrétaire d'État<sup>5</sup> que le système de répartition par tranches serait conservé, on y reviendra.

A été adopté un amendement à l'article 2-II-1° qui prévoit que la délimitation se fera sur des bases « essentiellement démographiques », ce qui est classique, mais ajoute « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales ». Il semblerait que ceci tende à permettre qu'il n'y ait qu'un seul député élu à Mayotte puisque la population globale y comprend un nombre important d'immigrés en situation irrégulière. C'est évidemment le cas, mais il paraît pour autant difficile d'accepter qu'il puisse y avoir un critère particulier pour telle ou telle collectivité : ou l'on retient le critère de la population en acceptant ses effets (en Seine-Saint-Denis il n'y a que 8% de la population qui soit inscrite sur les listes électorales contre 70% en moyenne nationale) ou celui des électeurs inscrits mais il paraît contestable que ce soit tantôt l'un tantôt l'autre !

A été adopté, sur proposition de la commission, un amendement supprimant l'obligation qu'il y ait au moins un député pour chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, ce qui semble ouvrir la voie à la suppression des deux sièges prévus pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy : il paraît ressortir de la discussion parlementaire que ce sera au plus un, commun aux deux îles; la bombe à retardement a fonctionné !

A été adopté un amendement précisant les règles de continuité géographique: pas de division des communes de moins de 50 000 habitants et de tout canton de moins de 40 000 habitants (sauf pour Paris, Lyon et Marseille). Ceci ne fait que préciser, en reprenant des suggestions du rapport Bordry, les conditions posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision des 1er-2 juillet 1986. C'est de bonne venue, mais le serait plus encore si le découpage cantonal, dans bien des cas largement obsolète, était préalablement actualisé, vaste entreprise il est vrai !

---

<sup>5</sup> Rapport p. 34.

## Composition de la commission

Même si le texte de la loi ne le dit pas expressément, la future commission est une autorité administrative indépendante selon les déclarations d'Alain Marleix lors de son audition par la commission parlementaire<sup>6</sup>. Sa composition, si elle a fait l'objet d'un débat, comme cela avait déjà été le cas lors de la discussion du projet de révision constitutionnelle, n'a pas été modifiée et le souhait renouvelé des parlementaires de l'opposition d'y voir figurer une effective représentation des principaux partis politiques n'a pas été accueilli. Elle reste, comme le proposait le projet gouvernemental, composée de six membres, nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans, on voit d'ailleurs mal l'intérêt de ce renouvellement partiel, sauf pour conserver une « mémoire » de la commission<sup>7</sup>. Le mandat n'est pas renouvelable.

Pour ce qui est de la qualité de ses membres, elle se caractérise par la juxtaposition de deux formules classiquement utilisées: désignation par les trois présidents, de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale, et par les trois hautes juridictions (élection d'un membre par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes). Le président de la commission est le membre désigné par le président de la République.

Les trois membres nommés par des autorités politiques sont soumis à la nouvelle procédure ajoutée à l'article 13 de la Constitution puisqu'il faut pour eux un avis de la commission permanente chargée des lois électorales de l'assemblée concernée et que la désignation ne peut intervenir s'il y a opposition des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission (pour la personnalité désignée par le président de la République, les commissions des deux assemblées; article 5, alinéa 2 de la loi organique).

La question est évidemment de savoir si le pluralisme souhaitable y trouve son compte: de ce point de vue la présence de trois représentants des hautes juridictions est sans doute une garantie de neutralité. La désignation par les trois autorités politiques l'est moins puisqu'ils

<sup>6</sup> Rapport AN n° 1146 du 8 octobre 2008, p. 33.

<sup>7</sup> De ce fait, la commission, lors de son installation, procédera à un tirage au sort pour désigner les trois membres qui ne siégeront que trois ans.



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

sont actuellement tous trois issus de la même formation. Il est à souhaiter que cela ne leur interdise pas de faire preuve d'éclectisme, j'allais dire d'ouverture, dans les choix qu'ils feront de « personnalités qualifiées ».

Pour le reste on peut penser que la nécessaire indépendance, outre qu'elle est proclamée, est confortée par le non-renouvellement et une série d'incompatibilités, notamment avec tout mandat électoral politique, ce qui est bien le moins, et avec celles établies pour les parlementaires à l'article LO 142 du Code électoral, par renvoi à cet article (article 6 de la loi organique).

On fera grâce au lecteur des dispositions sur le fonctionnement de la commission, sauf pour signaler que, saisie par le Premier ministre pour les projets de loi ou d'ordonnance et par les présidents des assemblées pour les propositions qui émanent de leur assemblée, elle se prononce dans un délai de deux mois par un avis publié au *Journal officiel* mais garde le secret de ses délibérations et de ses votes, ce qui semble interdire toute opinion dissidente.

### III. Le rôle de la commission

On ne peut s'empêcher de le trouver un peu réduit par rapport à ce qui aurait paru souhaitable pour assurer une équité d'ensemble dans la distribution des sièges. Il semble en effet qu'elle n'ait à se prononcer que sur le découpage *stricto sensu*, les principes qui y président étant prédéterminés.

#### Aléatoire sur les principes

Les deux principes qui commandent l'allocation des sièges entre les différentes collectivités semblent en effet fixés, même s'ils peuvent se discuter.

C'est d'abord le maintien de deux députés au moins par département (article 2-II-1° de la loi ordinaire), ce qui surreprésentait, on le sait, la Lozère, les Hautes-Alpes, la Corse du Sud et la Guyane en 1986 (mais le hasard, qui aime parfois l'harmonie, fait que ces huit sièges

se sont partagés également entre droite et gauche en 2007). Il y a tout de même là une entorse à l'égalité du suffrage d'autant que la vieille précaution républicaine, fondée sur le fait qu'on ne voulait pas un seul élu du suffrage universel en face du préfet, ne se justifie plus à l'heure de la décentralisation et dès lors que ledit préfet trouve en face de lui un président du conseil général qui tire en légitimité de l'élection. À ce sujet le rapport de la Verpillière évoque le fait que le Conseil constitutionnel ait avalisé ce tempérament en 1986, ce qui est exact, mais aussi dans sa décision du 24 juillet 2003 sur le tableau des sénateurs en admettant qu'il y ait deux sièges pour la Creuse, ce qui l'est moins<sup>8</sup>. Le Conseil avait en effet regretté cette situation mais pas prononcé d'annulation, d'une part, parce que ne lui étaient déférés que les départements dont la représentation était modifiée, et ce n'était pas le cas de la Creuse, et d'autre part, parce que l'annulation d'ensemble pour ce seul motif (et la surreprésentation de Paris) aurait conduit à laisser en vigueur, au moins pour un temps, la distribution qu'il avait critiquée.

La deuxième question, plus générale, est le principe de la répartition par tranche: un siège pour toute tranche de 125 000 habitants (contre 108 000 en 1986) finie ou commencée, même de peu. Si ce principe ne figure pas dans la loi, il est affirmé dans l'exposé des motifs et acté par le rapport de la Verpillière qui le justifie par une tradition républicaine remontant à la loi du 16 juin 1885<sup>9</sup> et par le fait qu'il « impacte le plus faible nombre de départements, 39 environ », la méthode proportionnelle aboutissant à en toucher 50 si c'est au plus fort reste et 60 si c'est à la plus forte moyenne selon le calcul présenté. Le raisonnement paraît en plusieurs points contestable. D'abord on sait bien que ce système est le plus mauvais qui soit en matière d'égalité du suffrage, si on donne un siège à toute tranche commencée (certaines lois électorales antérieures exigeaient un minimum): un département

<sup>8</sup> P. 14 et 65-66.

<sup>9</sup> On peut douter qu'il y ait là un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » qui justifierait cette prudence de crainte d'une censure du Conseil constitutionnel. On se souvient qu'en matière électorale le Conseil avait refusé de considérer que la règle de séniorité en cas d'égalité des voix avait cette valeur: il était certes présent dans toutes les lois électorales de la République mais n'avait pas une importance suffisante (Cons. const., 14 janvier 1999. Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux).

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

qui a 250 000 habitants a deux députés contre trois pour celui qui en a 251 000. Il est vrai que la règle « un député pour toute tranche commencée » ne vas pas tenir avec un nombre maximal fixé à l'avance (577 selon l'adjonction de 2008 à l'article 24 de la Constitution, moins, pour ce qui concerne ce problème, une dizaine pour les Français de l'étranger) : il y aura nécessairement des tranches commencées non servies et l'équité voudra alors qu'on choisisse les plus fortes, toute autre solution n'ayant aucune justification. Dès lors le système va en réalité être une proportionnelle au plus fort reste, avec comme quotient un nombre uniforme, méthode pour le moins désuète et aujourd'hui disparue. En outre, la méthode du plus fort reste est bien connue pour assurer une mauvaise proportionnalité et faire place à d'éventuels paradoxes, on se souvient du célèbre paradoxe de l'Alabama<sup>10</sup>. À tout prendre, si on veut garder cette méthode, autant calculer un quotient réel, soit la population des unités électorales concernées divisée par le nombre de sièges à attribuer (577 diminué des situations particulières). Et l'argument, un peu paresseux, que cela permet de toucher moins de départements ne convainc pas non plus : quitte à faire les choses, autant les faire proprement et une méthode proportionnelle est beaucoup plus satisfaisante pour l'égalité du suffrage, en particulier celle de Sainte-Laguë comme l'a montré Michel Balinski<sup>11</sup>.

### Affirmé sur la géographie

Si donc il n'est pas acquis que la commission sera appelée à se prononcer sur l'allocation des sièges par unité électorale, il est certain qu'il lui reste à vérifier le découpage interne à chacune. La loi, en reprenant la décision du Conseil constitutionnel de 1986 prévoit « *qu'en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20% de la population moyenne des circonscriptions d'un département* ». Dit ainsi cela paraît raisonnable, mais cela veut dire que dans un département où la moyenne est justement de 125 000 habitants une circonscription pourra en avoir 100 000 et une autre 150 000 soit 50% en plus... beauté

<sup>10</sup> Sur ce point, v. P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 3<sup>e</sup> éd, 2006, 156 p., notamment p. 72-75.

<sup>11</sup> En particulier dans son ouvrage précité, notamment p. 207-208.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

des calculs de pourcentage en dedans ou en dehors! Reste en tout cas la géographie: on sait l'importance cruciale du découpage dans le scrutin uninominal majoritaire (comme celle de la magnitude dans le scrutin proportionnel). Prenons l'exemple d'un département qui a 625 000 habitants et donc droit à 5 sièges, imaginons qu'il ait en son centre une ville de 375 000 habitants et autour une zone plus rurale de 250 000 habitants et, pour la beauté de la démonstration, admettons que la ville vote à gauche et la campagne à droite. On peut, à population égale, imaginer des découpages qui tendront tendanciellement à des résultats différents :

- un découpage *a priori* « naturel »: 3 circonscriptions de 125 000 habitants pour la ville et 2 de même population pour la campagne, soit un résultat « prévisible », toutes choses égales d'ailleurs, de 3 sièges de gauche et 2 de droite ;
- on peut pousser à droite en faisant 3 circonscriptions mixtes avec 2/3 campagne et 1/3 ville, les deux dernières étant purement de ville, résultat prévisible 3 sièges de droite et 2 de gauche ;
- on peut éventuellement tenter d'avoir 4 sièges de droite (mais c'est très risqué) en faisant 4 circonscriptions moitié-moitié et une purement de ville ;
- et on peut à l'inverse pousser à gauche, là sans risque excessif, en traçant 5 circonscriptions mixtes 3/5<sup>es</sup> ville et 2/5<sup>es</sup> campagne (soit 75 000 + 50 000 chacune) et obtenir 5 sièges de gauche !

Bien sûr, l'exemple est forcé et les barrières signalées plus haut font que toutes les solutions ne sont pas possibles; la gamme n'en reste pas moins étendue et les tentations le sont tout autant. Le fond du problème c'est qu'il n'est pas toujours évident qu'il y ait des limites assez « naturelles » pour s'imposer: un quartier de la ville peut être effectivement lié à une partie « campagne », par exemple si se situent à la jonction l'université, l'hôpital ou telle autre implantation importante.

Autre exemple, une ville de 100 000 habitants, à laquelle il faut donc adjoindre un canton de 25 000 habitants (sauf à utiliser la tolérance des 20%) : s'il y en a un contigu, à l'ouest, qui vote à droite et un autre également contigu à l'est qui vote à gauche, lequel choisir « objectivement » ? Le choix orientera nécessairement le résultat et il

n'y a pas forcément de raison évidente pour préférer l'un à l'autre. La moins mauvaise solution, sur le plan national, est alors de croiser les résultats: si une adjonction de cette nature avantage un camp, qu'il y ait une autre circonscription où le bénéfice est pour l'autre. Bref, un examen d'ensemble par la commission sera nécessaire. Ajoutons qu'il serait bon qu'elle veille à ce qu'il n'y ait pas dans le découpage de « farces et attrapes », comme celle qui consisterait à mettre dans la même nouvelle circonscription les communes d'implantation de deux députés sortants du même bord, ainsi condamnés à une compétition fratricide !

Bref, le travail à prévoir n'est pas mince.

Pour conclure, disons un mot du calendrier: la loi prévoit que la commission est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou d'ordonnance, sans préciser si c'est avant ou après le Conseil d'État ; heureusement le secrétaire d'État et le rapport parlementaire ont précisé que c'était avant et c'est effectivement indispensable, ne serait-ce que pour éclairer le Conseil d'État, qu'on me permettra de penser désormais moins armé que la future commission, malgré sa longue expérience, pour examiner l'ensemble du dispositif. C'est donc en réalité « avant-projet » qu'il faut lire dans la loi. En outre, il est hautement souhaitable, même si ni la Constitution ni la loi ne l'exigent, que cette ordonnance soit effectivement ratifiée par le Parlement même si l'on peut soutenir que l'absence de ratification permettrait de l'attaquer par voie contentieuse devant le Conseil d'État (mais on prendrait alors le risque de centaines de recours...). La ratification est quand même souhaitable, moins pour conserver l'apparence que le Parlement est maître de son destin que pour permettre le contrôle final du Conseil constitutionnel, à la fois parce qu'il est gardien des principes constitutionnels et qu'il est juge des résultats de l'élection.

Tout cela conduit au calendrier suivant, qui paraît indispensable :

- préparation par le gouvernement d'un avant-projet ;
- consultation et avis public de la commission ;
- éventuellement (on peut l'espérer) modification, en fonction de l'avis, de l'avant-projet et, éventuellement, nouvelle consultation de la commission si le changement est substantiel ;
- avis du Conseil d'État ;

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

- si cela conduit le gouvernement à une modification substantielle, un nouvel avis de la commission peut être envisagé, encore qu'il soit peu probable qu'elle s'oppose au Conseil d'État ;
- adoption en Conseil des ministres et publication de l'ordonnance;
- ratification par le Parlement ;
- examen par le Conseil constitutionnel.

Si ce dernier ne censure rien, le marathon se termine; s'il censure ça ou là, par exemple en faisant sienne une observation de la commission qui n'aurait pas retenu l'attention du Conseil d'État, il recommence !

On le voit, il va falloir pour tout cela un peu de temps<sup>12</sup>... Mais c'est qu'il y a un long temps d'inaction à rattraper !

### Addendum

Le processus de découpage s'est déroulé comme prévu pour s'achever avec la ratification par la loi du 23 février 2010 de l'ordonnance portant tableau des nouvelles circonscriptions.

Dans un premier temps la loi du 13 janvier 2009, tout en habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, a défini la commission prévue à l'article 25 : selon un schéma assez classique trois membres émanant chacun d'une des hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et trois personnalités qualifiées nommées par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, le membre nommé par le président de la République assurant la présidence de la Commission. Sur ce point la loi n'a pas fait l'objet de critiques du Conseil constitutionnel (décision du 8 janvier 2009) même si cette décision et une autre du même jour sur la loi organique ont apporté quelques précisions utiles en préconisant notamment une répartition des sièges « respectant au mieux l'égalité devant le suffrage » (considérant 21), ce qui laissait quelque espoir quant à l'examen de la règle choisie pour l'allocation

<sup>12</sup> Et on n'a pas évoqué ici le cas du Sénat pour lequel la commission est également compétente; c'est que le problème n'est pas immédiat puisque la remise à jour de son tableau en 2003 « sous la pression du Conseil constitutionnel » est satisfaisante, sous réserve des deux exceptions signalées.

des sièges par départements. Les membres de la commission ont été nommés par décret du 21 avril 2009, M. Yves Guéna, ancien président du Conseil constitutionnel en étant le président. Elle a été très vite saisie du projet préparé par M. Alain Marleix, secrétaire d'État aux collectivités locales et qui avait tout de même quitté pour quelque temps — théorie des apparences oblige — ses fonctions de secrétaire du parti majoritaire aux élections. Elle a rendu le 23 juin 2009 son avis public: elle y accepte la répartition des sièges par la méthode dite de la tranche commencée (la valeur de la tranche étant de 125 000 habitants), qui est probablement la moins bonne du point de vue de l'égalité du suffrage<sup>13</sup> mais qui lui est apparue comme modifiant le moins la carte existante. Pour autant elle a formulé des propositions ou suggestions (sans qu'apparaisse clairement la distinction entre ces deux formules) pour 54 départements ou assimilés, soit plus de la moitié des unités électorales, ce qui témoigne d'un examen approfondi. Le gouvernement en a tenu compte dans sept cas à nouveau soumis à la commission qui dans son avis du 30 juin 2009 en a validé quatre (dont Paris avec une réserve) et donné un sentiment négatif dans trois (Loir-et-Cher, Pas-de-Calais, Val d'Oise).

Le gouvernement a maintenu son texte qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 24 juillet 2009, favorable mais demandant quelques modifications portant sur 34 circonscriptions.

L'ordonnance a été publiée en date du 29 juillet 2009 et le débat sur la ratification a eu lieu au Parlement à l'automne 2009. Le Conseil constitutionnel, saisi, a rendu sa décision le 18 février 2010 en validant la totalité de la loi qui porte la date du 23 février 2010.

On nous permettra de regretter que le Conseil n'ait pas tiqué sur la méthode de répartition des sièges entre les départements (malgré ce qui paraissait être une annonce dans sa décision du 8 janvier 2009) et se soit contenté de son « considérant d'impuissance » selon lequel il n'a pas un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement (mais est-ce-bien le Parlement en cas d'ordonnance...). Il n'a pas non plus censuré tel ou tel département (même s'il note le caractère discutable du découpage de la Moselle et du Tarn) alors qu'il n'aurait

---

<sup>13</sup> Voir les articles de Michel Balinski et notamment « Projets électoraux: le droit rencontre les mathématiques », *Recueil Dalloz*, 2009, n° 3, p. 183-186.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

pas été absurde d'en rejeter quelques-uns où l'avis de la Commission Guéna n'avait pas été suivi, ne serait-ce que pour conforter la dite commission.

Au total, si le processus initié par l'article 25 de la Constitution marque un indéniable progrès, des pas restent encore à faire pour que le découpage électoral cesse d'être par trop la chose du gouvernement : plusieurs commentateurs ont avancé, sans que la démonstration puisse être faite de manière irréfutable, que le découpage 2010 (notamment en raison de la méthode d'allocation des sièges par département retenue) affecte l'opposition d'un handicap d'une vingtaine de sièges.