



N° 1146

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1110) *portant application de l'article 25 de la Constitution* ET SUR LE PROJET DE LOI (N° 1111) *relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés,*

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. PERMETTRE UNE RÉVISION DE LA CARTE DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES	9
A. L'EXIGENCE D'UNE NOUVELLE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES	9
1. La délimitation des circonscriptions législatives dans l'histoire.....	9
<i>a) Sous les III^e et IV^e Républiques</i>	9
<i>b) Sous la V^e République</i>	10
2. Des écarts démographiques entre circonscriptions législatives accrus depuis deux décennies.....	11
<i>a) Une distribution des sièges entre départements inchangée depuis 1985</i>	11
<i>b) Des départements inégalement représentés</i>	13
<i>c) Une distribution des sièges entre circonscriptions effectuée en 1986</i>	14
<i>d) Des circonscriptions très disparates</i>	16
3. Une obligation constitutionnelle rappelée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel.....	17
4. Les suites de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008	19
B. L'EFFICACITÉ DE L'HABILITATION LÉGISLATIVE	21
1. Le recours nécessaire aux ordonnances.....	21
2. Une habilitation à fixer le nombre de députés et à délimiter les circonscriptions législatives encadrée par des règles précises.....	22
3. Une habilitation à fixer les modalités de l'élection des députés représentant les Français établis hors de France	23
II. INSTAURER LA COMMISSION INDÉPENDANTE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION	24
A. UNE GARANTIE NOUVELLE APPORTÉE À LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES	24

B. UNE COMMISSION À L'INDÉPENDANCE GARANTIE	25
1. Une composition destinée à garantir l'indépendance de la commission	26
2. Les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission.....	26
III. PERMETTRE LE REMPLACEMENT TEMPORAIRE DES PARLEMENTAIRES NOMMÉS AU GOUVERNEMENT	27
A. DU REMPLACEMENT DÉFINITIF AU REMPLACEMENT TEMPORAIRE DES PARLEMENTAIRES NOMMÉS AU GOUVERNEMENT	27
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU RETOUR DES MINISTRES AU PARLEMENT	30
ARTICLES DU PROJET DE LOI	50
Avant l'article 1 ^{er}	50
Article 1 ^{er} (articles L. 567-1, L. 567-2, L. 567-3, L. 567-4, L. 567-5, L. 567-6, L. 567-7 et L. 567-8 [nouveaux] du code électoral) : Composition, règles d'organisation et de fonctionnement de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution.....	52
Article 2 : Habilitation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le nombre de députés des départements, des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et représentant les Français établis hors de France et à délimiter par voie d'ordonnance les circonscriptions législatives de ces députés	63
Article 3 (articles L. 125, L. 328 et L. 394 du code électoral) : Mode de scrutin pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France ; habilitation du Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires à l'élection de ces députés ; date d'effet des dispositions relatives à l'élection des députés.....	80
Article 4 (article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : Remplacement temporaire des représentants français au Parlement européen devenus membres du Gouvernement.....	86
ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	89
Avant l'article 1 ^{er}	89
Article 1 ^{er} (article L.O. 119 du code électoral) : Fixation du nombre de députés	89
Article 2 (articles L.O. 135, L.O. 176 et L.O. 178 du code électoral) : Remplacement temporaire du député nommé au Gouvernement	91
Article 3 (article L.O. 319 du code électoral) : Remplacement temporaire du sénateur élu au scrutin majoritaire nommé au Gouvernement	96
Article 4 (article L.O. 320 du code électoral) : Remplacement temporaire du sénateur élu au scrutin de liste nommé au Gouvernement	98
Article 5 (article L.O. 567-9 [nouveau] du code électoral) : Désignation après consultation des commissions parlementaires du président de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution.....	100
Article 6 (article L.O. 142 du code électoral) : Incompatibilités applicables aux fonctions de membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution	101
Article 7 (articles L.O. 176-1, L.O. 393-1, L.O. 455, L.O. 479, L.O. 506 et L.O. 533 du code électoral) : Abrogation d'articles	102
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI	107
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	115

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS	121
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI)	131
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI ORGANIQUE)	133
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	134

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a modifié des dispositions constitutionnelles relatives à la représentation des Français au Parlement.

En vertu de la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, les Français établis hors de France doivent être représentés à l'Assemblée nationale, à l'instar de la représentation spécifique dont ils bénéficient au Sénat. Cet article prévoit également que le nombre de députés ne peut excéder 577, de même que le nombre de sénateurs ne peut excéder 348. L'article 25 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, prévoit que les députés ou les sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales seront remplacés temporairement, et non plus définitivement, pendant l'exercice de ces fonctions gouvernementales. Enfin, l'article 25 de la Constitution dispose qu'une commission indépendante est chargée de se prononcer, par un avis public, sur les projets de texte et les propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. Ces différentes dispositions constitutionnelles appellent toutes l'adoption de dispositions législatives, soit organiques (nombre de députés, remplacement temporaire des parlementaires nommés au Gouvernement), soit ordinaires (modalités d'élection des députés des Français établis hors de France, composition et modalités de fonctionnement de la commission prévue par l'article 25), nécessaires à leur entrée en vigueur.

Dans le même temps, les actuelles circonscriptions législatives, dont la délimitation date d'une loi du 24 novembre 1986 ⁽¹⁾, n'ont pas fait l'objet de la révision périodique en fonction de l'évolution des bases démographiques qui était initialement prévue par le législateur ⁽²⁾ et dont la nécessité a été rappelée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel ⁽³⁾.

Le Gouvernement présente par conséquent, dans une démarche d'ensemble dont la cohérence est incontestable :

— un projet de loi organique qui précise quel sera le nombre de députés à l'Assemblée nationale et qui fixe les conditions dans lesquelles les parlementaires nommés au Gouvernement pourront retrouver leur mandat à l'issue de l'exercice de leurs fonctions gouvernementales ;

(1) Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

(2) Article L. 125 du code électoral.

(3) Voir notamment les observations sur les échéances électorales de 2007 du 7 juillet 2005, la décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la décision du 3 mai 2007 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.

— un projet de loi qui fixe la composition et les modalités de fonctionnement de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution ainsi que le mode d'élection des députés représentant les Français établis hors de France et qui prévoit d'habiliter le Gouvernement à fixer le nombre de députés de chaque collectivité de la République et représentant les Français établis hors de France, à délimiter les circonscriptions législatives pour l'ensemble des députés ainsi qu'à prendre les dispositions nécessaires à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France.

Ainsi, ces deux projets de loi permettent de tirer toutes les conséquences des modifications introduites dans les articles 24 et 25 de la Constitution par la récente révision constitutionnelle et des exigences constitutionnelles en matière de délimitation des circonscriptions législatives.

Il est en effet urgent de permettre une révision de la carte des circonscriptions législatives, qui prenne en compte tant les évolutions démographiques que la création de nouveaux postes de députés chargés de représenter les Français établis hors de France (I). Cette démarche ne peut être dissociée de la création de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, qui est précisément une commission chargée de se prononcer sur tout projet de découpage des circonscriptions législatives et dont l'intervention garantira l'impartialité et la transparence du processus de délimitation des circonscriptions législatives (II). Enfin, les dispositions organiques relatives aux conditions dans lesquelles les parlementaires nommés au Gouvernement pourront retrouver leur mandat à l'issue de l'exercice de leurs fonctions gouvernementales permettront de parachever les modifications exigées par la récente révision constitutionnelle en ce qui concerne la représentation des Français au Parlement (III).

I. PERMETTRE UNE RÉVISION DE LA CARTE DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES

A. L'EXIGENCE D'UNE NOUVELLE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES

Si la délimitation des circonscriptions législatives est, dans la tradition républicaine, mise à jour de manière fréquente, le creusement des écarts démographiques entre les circonscriptions législatives actuelles, les dispositions constitutionnelles qui imposent une élection sur des bases essentiellement démographiques, prévoient une représentation des Français de l'étranger et instaurent une commission indépendante chargée de donner son avis sur toute nouvelle délimitation, ainsi que la publication prochaine des nouveaux chiffres du recensement justifient qu'il soit procédé sans retard à une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives.

1. La délimitation des circonscriptions législatives dans l'histoire

Le rappel historique des différentes modalités de détermination du nombre de députés et de la répartition des sièges depuis la III^e République fait apparaître que ces modalités ont varié de manière significative, même si certaines caractéristiques, telles qu'un nombre minimal de députés par département, ont toujours été maintenues.

a) Sous les III^e et IV^e Républiques

Sous la III^e République, le scrutin uninominal d'arrondissement fut utilisé sous treize des seize législatures. Dans un premier temps avait été retenu le critère d'un député par arrondissement. Les arrondissements de plus de 100 000 habitants se voyaient attribuer un député supplémentaire pour chaque tranche de 100 000 habitants ou fraction de 100 000 habitants (un arrondissement de 220 000 habitants avait ainsi trois députés). À deux reprises, un scrutin de liste dans le cadre du département fut institué (élections de 1885 et élections de 1919 et 1924). Il fut décidé d'attribuer un député par département à raison de 70 000 habitants ou fraction de 70 000 habitants de nationalité française. Chaque département devait être représenté par au moins trois députés (deux dans le Territoire de Belfort). En 1919, ce système fut remplacé par un mécanisme prévoyant un député par département à raison de 75 000 habitants de nationalité française. Un député supplémentaire était accordé si le reste était supérieur à 37 000 (ainsi un département comptant 187 001 habitants se voyait représenté par trois députés).

L'ordonnance du 17 août 1945, rétablissant le scrutin de liste, disposait que le nombre de sièges attribués à chaque département était calculé en fonction du

nombre d'habitants de nationalité française dénombrés lors du recensement de 1936. Deux sièges étaient accordés au minimum à chaque département. Tout département de plus de 100 000 habitants se voyait attribuer un siège par tranche supplémentaire de 100 000 habitants et un siège supplémentaire si le reste excédait 25 000 habitants (un département de 226 000 habitants disposait ainsi de quatre députés). Ces calculs donnèrent 506 sièges. Le décret du 15 septembre 1945, pris par le général de Gaulle, créa 16 sièges supplémentaires pour répondre aux demandes des partis de gauche qui jugeaient la représentation des grandes agglomérations défavorisée par le mode d'attribution retenu. Le choix de la prise en compte du recensement de 1936, compte tenu des conséquences démographiques de la seconde guerre mondiale, fut très vite contesté, ce qui amena le législateur, par la loi du 5 octobre 1946, à retenir pour base le nombre d'électeurs inscrits au scrutin de juin 1946.

Ainsi, la base de répartition du nombre de sièges de députés, si elle a toujours été de nature démographique, a été tantôt la population totale, tantôt la seule population française, tantôt le nombre d'électeurs inscrits.

b) Sous la V^e République

En 1958, la fixation du nombre de sièges et la répartition par département, ainsi que la carte des circonscriptions, furent déterminées par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 92 de la Constitution. Le découpage fut réalisé sans intervention du Parlement ni contrôle du Conseil d'État, ni publicité. La rupture est double : l'arrondissement ne sert plus de base à l'élection ; l'effectif est fixé *a priori*. La carte se déduit désormais de l'effectif.

Dans un premier temps, les effectifs de députés métropolitains sont ramenés de 544 à 460 sièges. Ils sont distribués sur la base d'un député pour 93 000 habitants, le reliquat étant réparti au plus fort reste de la population. Puis, est décidé le maintien d'une représentation minimale de deux députés pour les départements les moins peuplés, ce qui a pour conséquence de créer cinq sièges supplémentaires au profit des Basses-Alpes (Alpes-de-Haute-Provence depuis 1970), des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de la Lozère et du Territoire de Belfort, d'où l'effectif de 465 députés métropolitains fixé par l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958⁽¹⁾. Aucune procédure de révision de l'attribution des sièges en fonction de l'évolution démographique n'est prévue.

Par la suite, de 1958 à 1985, 26 circonscriptions législatives furent modifiées, contre 198 circonscriptions sous la III^e République, de 1889 à 1914 (36 en 1893, 25 en 1898, 59 en 1902, 35 en 1910 et 43 en 1914).

La loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés établit un scrutin de liste proportionnel dans le cadre départemental. Le « *département forme une circonscription* », la répartition des sièges entre circonscriptions figu-

(1) Ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

rant dans un tableau annexé à cette loi. S'il est précisé que la « *révision de la répartition des sièges a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats de recensement général de la population* », la loi est, comme en 1958, muette sur les mécanismes aboutissant à l'effectif de 570 députés pour les départements. Mais, les travaux parlementaires montrent que le Gouvernement a retenu le principe de l'attribution d'un siège par tranche de 108 000 habitants, sur la base du recensement de 1982, et que chaque département a été doté d'au moins deux sièges ⁽¹⁾. L'augmentation des effectifs qui en résulte (555 députés pour la métropole, soit une création de 81 sièges) est justifiée par la nécessité de répondre à la croissance de la population depuis 1958, selon la logique de la représentation proportionnelle, et par la volonté de favoriser les plus petits départements pour leur assurer une représentation minimale. La hausse substantielle du nombre global des députés permettait d'assurer une répartition équitable des sièges entre les départements en ne diminuant le contingent que d'un seul, Paris (de 31 à 21 sièges).

Le retour au scrutin uninominal majoritaire à deux tours est décidé par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 ⁽²⁾. Cette loi habilite le Gouvernement à délimiter les circonscriptions législatives, sur la base de la répartition des sièges entre départements arrêtée en 1985. Elle inscrit également dans le code électoral qu'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. S'engage ensuite le processus d'élaboration de l'ordonnance de « découpage ». Devant le refus du Président de la République de signer l'ordonnance, le Gouvernement décide de transformer le projet d'ordonnance en un projet de loi, devenu la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 ⁽³⁾.

Ainsi, sous la V^e République, la procédure de fixation du nombre de députés et de délimitation des circonscriptions législatives est dans une large mesure devenue une procédure confiée au pouvoir exécutif par le législateur, sans qu'il en résulte une plus grande instabilité de la carte électorale.

2. Des écarts démographiques entre circonscriptions législatives accrus depuis deux décennies

a) Une distribution des sièges entre départements inchangée depuis 1985

La distribution actuelle des sièges de députés entre les départements a donc été instituée par la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 ⁽⁴⁾, tandis que la loi orga-

(1) M. Gilbert Bonnemaison, Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique modifiant le Code électoral et relatif à l'élection des députés, *Assemblée nationale, VII^e législature, n° 2620, 18 avril 1985, page 3.*

(2) *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.*

(3) *Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 précitée.*

(4) *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.*

nique n° 85-688 du même jour a porté de 484 à 570 le nombre de députés élus dans les départements ⁽¹⁾.

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 nécessaire en raison du rétablissement d'un scrutin uninominal par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986), a maintenu la répartition des sièges entre départements adoptée en 1985.

Comme l'avait souligné le ministre de l'intérieur d'alors, M. Charles Pasqua, lors de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, « *le maintien de cette répartition, sur laquelle le Gouvernement s'était interrogé, témoignait de la volonté de celui-ci de tenir compte de ce qui avait été décidé sous la précédente législature* » ⁽²⁾.

La répartition entre départements retenue en 1985 prévoyait de donner un siège pour chaque tranche de 108 000 habitants et un siège supplémentaire pour tout reste positif (méthode d'Adams ⁽³⁾, dite également de répartition par tranche). En outre, chaque département devait disposer d'un minimum de deux sièges ⁽⁴⁾. Les données utilisées pour opérer la répartition étaient celles du recensement général de la population de 1982.

(1) En outre, la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a prévu l'élection de sept députés pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les députés sont ainsi, depuis les élections législatives de 1986, au nombre de 577.

(2) Cité par M. Pascal Clément, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, Assemblée nationale, VIII^e législature, n° 111, 15 mai 1986, page 15.

(3) Cette méthode tient en effet son nom de John Quincy Adams, fils du deuxième président des États-Unis, qui proposa en 1832 ce mode de calcul pour la répartition des sièges à la Chambre des représentants entre les différents États des États-Unis. Des différentes méthodes de répartition des sièges existantes, elle est celle qui a le plus tendance à favoriser les circonscriptions peu peuplées.

(4) Ainsi, la Lozère, les Hautes-Alpes et la Guyane, qui comptaient moins de 108 000 habitants au recensement de 1982, se virent allouer deux députés.

LA DIVERSITÉ DES MÉTHODES DE DIVISEUR POUR L'ATTRIBUTION DES SIÈGES

Ces méthodes, qui permettent de déterminer le nombre de sièges à attribuer à chaque département, sont appelées méthodes de diviseur car elles sont fondées sur l'établissement d'un diviseur. Ce diviseur est établi en divisant la population totale du pays par le nombre de sièges à pourvoir. Les sièges sont répartis en divisant la population de chaque département par ce diviseur.

La méthode de la **répartition par tranche** (ou méthode d'Adams) attribue un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient plus **un siège pour tout reste**. Retenue en 1985, cette méthode avait déjà été utilisée sous la III^e République (en 1875 et en 1885). Elle a également été utilisée pour la répartition des sièges de sénateurs entre départements, tant par la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République que par la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs. Ainsi, pour un diviseur fixé à 125 000 habitants, il faut et il suffit qu'un département compte 125 001 habitants pour obtenir deux sièges (car le quotient est supérieur à 1).

La méthode de **répartition au plus fort reste** (ou méthode de Hamilton) attribue un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient, puis attribue les sièges non affectés aux départements ayant les plus forts restes. Ainsi, pour un diviseur fixé à 125 000 habitants et dans l'hypothèse d'un total de 4 sièges à distribuer entre deux départements, l'un de 190 000 habitants, et l'autre de 300 000 habitants, le département de 190 000 habitants obtient deux sièges (car, le reste de ce département, après attribution d'un siège, s'élève à 65 000 habitants, tandis que le reste de l'autre département, après attribution de deux sièges, s'élève à 50 000 habitants).

La méthode de **répartition à la moyenne arithmétique** (ou méthode de Sainte-Laguë) attribue un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient, arrondi au plus proche entier. La méthode utilisée en 1919 s'en inspirait largement, prévoyant l'attribution d'un siège à raison de 75 000 habitants de nationalité française ainsi que d'un siège supplémentaire si le reste était supérieur à 37 000. Ainsi, pour un diviseur fixé à 125 000 habitants et dans l'hypothèse d'un total de 4 sièges à distribuer entre deux départements, l'une de 190 000 habitants, et l'autre de 300 000 habitants, le département de 190 000 habitants obtient deux sièges (car son quotient est de 1,52) tout comme celui de 300 000 habitants (dont le quotient est de 2,4).

La méthode de **répartition à la plus forte moyenne** (ou méthode de Jefferson) attribue un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient puis attribue les sièges non affectés aux départements dont la population, divisée par le nombre de sièges déjà alloués plus un, donne le plus fort quotient. Ainsi, pour un diviseur fixé à 125 000 habitants et dans l'hypothèse d'un total de 4 sièges à distribuer entre deux départements, l'un de 190 000 habitants, et l'autre de 300 000 habitants, le département de 300 000 habitants obtient trois sièges (car, avec trois sièges pour 300 000 habitants, le département a un quotient plus élevé que n'aurait l'autre département avec deux sièges pour 190 000 habitants).

b) Des départements inégalement représentés

En raison de l'absence de révision de la répartition des sièges entre les départements depuis 1985, l'actuelle répartition n'est plus satisfaisante.

Elle a d'abord pour effet, en raison d'évolutions démographiques divergentes de certains départements, de permettre à certains départements moins peuplés que d'autres de compter néanmoins plus de députés. La Haute-Garonne compte ainsi deux députés de moins que la Moselle tout en ayant 22 891 habitants de plus, la Haute-Savoie un député de moins que la Saône-et-Loire tout en ayant

86 786 habitants de plus, la Gironde un député de moins que le Val-de-Marne tout en ayant 60 084 habitants de plus, le Var un député de moins que le Finistère tout en ayant 46 023 habitants de plus, l'Ain un député de moins que la Manche tout en ayant 33 799 habitants de plus, la Savoie un député de moins que la Charente tout en ayant 33 630 habitants de plus (d'après les données du recensement de la population de 1999).

En outre, les évolutions démographiques récentes ayant été plutôt favorables aux zones urbaines et aux territoires les plus densément peuplés, les écarts de représentativité se sont creusés. Ainsi, comme le calcule M. Michel Balinski, « *les vingt-cinq départements les moins peuplés se voient chacun attribuer un député pour 79 043 habitants, tandis que les vingt-cinq les plus peuplés (comprenant plus de la moitié de tous les habitants) n'en ont qu'un pour 112 123 habitants* »⁽¹⁾.

Par conséquent, d'un département à l'autre, les députés sont loin d'avoir le même poids en termes de population.

Il est nécessaire de corriger la répartition actuelle des sièges entre départements, qui ne correspond plus qu'imparfaitement à la répartition de la population. Pour cela, il importe de rééquilibrer la distribution des sièges entre les départements qui ont connu une forte croissance démographique et ceux dont la population a décru.

Toutefois, il importe de souligner qu'en 1986, le Conseil constitutionnel n'avait pas censuré le choix fait par le législateur d'attribuer une représentation d'au moins deux députés à chaque département⁽²⁾. Par conséquent, il est loisible de tenir compte des contraintes géographiques particulières propres à des départements peu peuplés mais étendus, afin d'« *assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs* », dès lors que la délimitation infra-départementale des circonscriptions n'apporte pas de biais supplémentaire.

c) Une distribution des sièges entre circonscriptions effectuée en 1986

Lors de la révision de la carte électorale de 1986, le législateur avait dans un premier temps habilité le Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance les limites des circonscriptions législatives. Le Président de la République ayant refusé de signer l'ordonnance, le Gouvernement s'était vu contraint de faire adopter directement par voie législative le nouveau découpage des circonscriptions législatives.

(1) M. Michel Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, Paris, 2004, page 190.

(2) D'après le considérant 22 de la décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales : « 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'eu 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 ».

Ce découpage n'ayant pas différé de celui qu'il était prévu d'adopter par voie d'ordonnance, la distribution actuelle des sièges entre les circonscriptions législatives a respecté les conditions qui avaient été posées par le législateur et précisées par le Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi d'habilitation.

Le législateur, qui avait fixé un nombre de députés par département, avait posé trois conditions au découpage infra-départemental des circonscriptions :

— « *sauf en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu* » ;

— « *la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales* », excepté à Paris, Lyon et Marseille ainsi que dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants ;

— la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a émis des réserves qui ont renforcé les conditions du découpage. Il a en effet considéré « *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 40 000 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* » ⁽²⁾.

En définitive, seuls 15 cantons au territoire discontinu et seuls 18 cantons de plus de 40 000 habitants ont été répartis entre plusieurs circonscriptions (pour un total de 53 cantons au territoire discontinu et de 105 cantons de plus de 40 000 habitants à la date du découpage).

Depuis la dernière délimitation des circonscriptions législatives, quelques cantons ont fait l'objet de modifications territoriales, sans que ces modifications aient eu de conséquence sur les limites des circonscriptions législatives.

(1) À l'origine, le projet de loi prévoyait un écart maximal fixé à 15 %. Sur proposition du rapporteur à l'Assemblée nationale, M. Pascal Clément, cet écart maximal fut porté à 20 %. Par conséquent, il est possible qu'un écart de 50 % au maximum sépare la population de la circonscription la moins peuplée de la population de la circonscription la plus peuplée du département.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée, considérant 24.

d) Des circonscriptions très disparates

Lorsque la carte électorale fut modifiée en 1985, aucune révision générale n'était intervenue depuis 1958. La circonscription de métropole la plus peuplée (10^e des Bouches-du-Rhône) comptait 318 770 habitants (recensement de 1982) contre 30 398 habitants pour la circonscription la moins peuplée (2^e de Corse-du-Sud).

Aujourd'hui, alors que la répartition des sièges entre circonscriptions repose sur des données démographiques vieilles de plus de vingt-cinq ans, les écarts, sans être aussi importants qu'avant le précédent redécoupage, sont significatifs. Alors que la 2^e circonscription de la Lozère compte 32 051 habitants, la 2^e circonscription du Val-d'Oise en regroupe plus de 188 000 (données du recensement général de la population de 1999).

Outre le creusement des écarts démographiques entre circonscriptions de départements différents, les écarts entre circonscriptions au sein d'un même département se sont accentués. Ainsi, alors que la 1^{re} circonscription du Var compte 73 946 habitants, la 6^e circonscription du même département en compte 180 153 (données du recensement général de la population de 1999) Au titre des départements pour lesquels les écarts de population entre circonscriptions sont supérieurs aux écarts tels qu'autorisés par le législateur lors du découpage de 1986, il est possible de citer, outre le Var (écart de 143,63 %), les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, la Haute-Garonne, Paris, le Bas-Rhin, le Val d'Oise, la Guyane et la Martinique.

LES DISPARITÉS ENTRE CIRCONSCRIPTIONS D'UN MÊME DÉPARTEMENT

Département	Circonscription la moins peuplée	Circonscription la plus peuplée	Écart de représentativité
Var	74 027 (1 ^{re})	180 368 (6 ^e)	143,6 %
Haute-Garonne	92 491 (8 ^e)	173 507 (6 ^e)	87,6 %
Guyane	54 388 (1 ^{re})	99 902 (2 ^e)	83,7 %
Bouches-du-Rhône	82 974 (3 ^e)	151 565 (12 ^e)	82,7 %
Val-d'Oise	105 182 (9 ^e)	188 134 (2 ^e)	78,9 %
Paris	75 131 (3 ^e)	125 393 (21 ^e)	66,9 %
Alpes-Maritimes	86 566 (8 ^e)	143 674 (9 ^e)	66 %
Martinique	79 465 (1 ^{re})	127 945 (4 ^e)	61 %
Bas-Rhin	91 453 (8 ^e)	146 921 (4 ^e)	60,6 %

Source : Recensement général de la population, 1999.

Plusieurs raisons impérieuses appellent une révision des circonscriptions législatives. Cette révision est une obligation constitutionnelle qui a déjà été rappelée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel. En outre, depuis l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, l'Assemblée nationale doit comprendre des députés représentant les Français de l'étranger (en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution).

3. Une obligation constitutionnelle rappelée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel, se fondant sur les articles 2 et 3 de la Constitution et sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, a dégagé du principe d'égalité des suffrages la règle selon laquelle les bases de la représentation des électeurs doivent être essentiellement démographiques (règle d'équilibre démographique).

Après avoir d'abord affirmé cette « règle fondamentale » à l'occasion du contrôle de constitutionnalité d'une disposition législative relative aux circonscriptions pour l'élection des représentants au Congrès de Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel l'a confirmée en matière d'élections législatives dans ses décisions des 1^{er} et 2 juillet 1986 ⁽²⁾ et du 18 novembre 1986 ⁽³⁾, en considérant « 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 ».

De manière récente, en prenant acte du fait que la création des nouveaux sièges de députés à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, résultant de l'adoption de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, n'entrerait en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement général, le Conseil constitutionnel a rappelé le principe d'équilibre démographique ⁽⁴⁾ et a donc soumis la constitutionnalité de la création de nouveaux sièges de députés à la correction ultérieure « des disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives au plan national, y compris celles de Guadeloupe » concernées par la loi organique précitée.

Par ailleurs, le législateur avait prévu, en 1985, qu'une révision des limites des circonscriptions législatives devrait intervenir après chaque recensement général de la population. En 1986, cette disposition fut modifiée, pour prévoir qu'il est « procédé à la révision des limites des circonscriptions (législatives), en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation » (article L. 125 du code électoral). Le Conseil constitutionnel a pour sa part considéré « que le respect dû au principe de l'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, puis décision n° 85-197 DC du 23 août 1995, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, considérant 6 à 11.

de l'évolution démographique ; que la constatation d'une telle évolution peut résulter de chaque recensement général de la population »⁽¹⁾.

Par conséquent, l'exigence d'une révision périodique de la délimitation des circonscriptions législatives est la conséquence directe du principe de l'égalité de suffrage et de la règle qui en découle, d'une élection des députés sur des bases essentiellement démographiques. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a invité à plusieurs reprises le législateur, au cours des dernières années, 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, le Conseil constitutionnel relevait, 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 considérait, 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⁾.

L'exigence du Conseil constitutionnel pourra d'autant mieux être satisfaite que les chiffres officiels de la population française doivent être actualisés en janvier 2009. Résultant d'une nouvelle méthode de recensement de la population, instaurée par le législateur à l'occasion de loi relative à la démocratie de proximité, ces chiffres correspondront à la population officielle au 1^{er} janvier 2006.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée, considérant 29.

(2) Conseil constitutionnel, décision du 3 mai 2007 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. Si le Conseil constitutionnel a jugé que « le décret attaqué a méconnu le principe d'égalité devant le suffrage qui impose que l'Assemblée nationale soit élue sur des bases essentiellement démographiques », il n'a pas pour autant fait droit aux conclusions de M. Jan, n'étant pas compétent pour apprécier la constitutionnalité de dispositions législatives en dehors des voies de saisine prévues par l'article 61 de la Constitution. Sur ce point, il convient de souligner que la procédure de question préjudicielle de constitutionnalité, créée par le nouvel article 61-1 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, pourrait permettre, dans le futur, d'interroger le Conseil constitutionnel sur la possibilité d'annuler la carte des circonscriptions législatives devenue inconstitutionnelle.

LA NOUVELLE MÉTHODE DE RECENSEMENT ANNUALISÉ DE LA POPULATION

La nouvelle méthode de recensement, qui a été instaurée par l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et précisée par un décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population, remplace le comptage traditionnel par des enquêtes annuelles non exhaustives.

Jusqu'alors, les recensements généraux de la population étaient effectués tous les sept à neuf ans (depuis la seconde guerre mondiale, les recensements ont eu lieu en 1946, 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999).

Désormais, chaque année, le recensement porte :

— dans les communes de moins de 10 000 habitants, sur un cinquième des communes chaque année, de telle sorte qu'un recensement exhaustif est effectué tous les cinq ans ;

— dans les communes de 10 000 habitants ou plus, sur un échantillon de la population qui est sondé chaque année (8 %), de telle sorte que, sur une période de cinq ans, 40 % de la population de ces communes a été recensée.

Cette méthode de recensement doit permettre, une fois passée la première phase de collecte des données sur un cycle complet de cinq années (2004-2008), de procéder chaque année à une actualisation des chiffres officiels de la population.

Toutefois, la méthode traditionnelle du recensement général est conservée pour les populations de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Mayotte et des îles Wallis et Futuna qui doivent être recensées tous les cinq ans.

Les nouvelles enquêtes de recensement annuelles ont débuté en 2004. Conformément au X de l'article 156 de la loi du 27 février 2002, le premier décret authentifiant les chiffres de population pour la métropole et les départements d'outre-mer ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon devrait donc être publié début 2009. Portant sur les recensements effectués sur la période 2004-2008, il donnera le chiffre officiel de la population pour l'année médiane de la période, soit 2006. Par la suite, chaque année, un nouveau décret devrait permettre de publier les chiffres officiels de la population pour l'année médiane suivante.

Ces chiffres actualisés permettront de fonder la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales sur des bases démographiques récentes, et donc de satisfaire d'autant mieux les obligations constitutionnelles.

4. Les suites de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Dans le cadre de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, l'article 24 de la Constitution, relatif à la composition du Parlement, a été substantiellement modifié. Certaines de ces modifications ont des conséquences directes sur la future composition de l'Assemblée nationale et appellent par conséquent une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives.

Le cinquième alinéa de l'article 24 de la Constitution prévoit désormais une représentation spécifique des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale, à l'instar de la représentation actuelle des Français établis hors de France au Sénat. Il revient donc, dans ce cadre, au législateur organique de fixer les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités des

députés représentant les Français de l'étranger et les conditions dans lesquelles ils peuvent être remplacés en cas de vacance du siège. Le législateur ordinaire doit pour sa part fixer le nombre ainsi que le mode d'élection de ces députés.

En outre, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle en première lecture à l'Assemblée nationale, il a été décidé de fixer un nombre maximal de députés, à l'instar de ce que prévoient plusieurs constitutions étrangères. Le choix du constituant a été de retenir comme plafond le nombre actuel de députés, qui est de 577 ⁽¹⁾.

Le plafonnement du nombre de députés qui figure désormais au **troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution** n'est pas sans conséquences.

Tout d'abord, il contraint le législateur, dans le cadre d'une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales, à opérer à effectif constant, *a contrario* de la démarche suivie en 1985 ou lors des révisions de la carte électorale sous les Républiques précédentes. Ce n'est donc pas la clef de répartition qui permet de fixer le nombre de députés, mais le nombre de députés fixé par avance qui permet d'obtenir la clef de répartition, laquelle permettra de procéder à la répartition des sièges.

En outre, combiné avec la nouvelle obligation constitutionnelle de créer des sièges de députés réservés à la représentation des Français de l'étranger ainsi qu'au maintien éventuel de la disposition organique prévoyant, à compter du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, la création d'un siège de député pour la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy ainsi que d'un siège de député pour celle de Saint-Martin ⁽²⁾, ce plafonnement conduit à modifier le contingent de 570 députés actuellement accordé pour la représentation des départements de métropole et d'outre-mer ⁽³⁾.

Par ailleurs, conformément à la disposition introduite au **troisième et dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution**, une commission indépendante doit être chargée de donner son avis sur tout projet de délimitation des circonscriptions législatives ou de modification de la répartition des sièges de députés. Si la créa-

(1) M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur du projet de loi constitutionnelle, avait présenté l'amendement adopté par la commission des Lois en séance publique en ces termes : « La première des motivations (de la commission des Lois) a été de signifier au Gouvernement que s'il voulait mettre en place des députés de Français de l'étranger, nous l'acceptons, mais que nous ne voulions en aucun cas que cela aboutisse à une augmentation du nombre de députés. Nous ne voulons pas envoyer au pays le message suivant : l'urgence du Parlement aujourd'hui, ce serait d'augmenter le nombre de parlementaires. Pour nous, ce n'est pas d'actualité. La seconde, c'était d'interroger le Gouvernement : quel sort compte-il réserver aux députés créés pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy ? (...) Dans la précédente législature, la création de ces sièges de députés avait été votée malgré l'opposition d'un grand nombre d'entre nous. La position de compromis avait consisté à reporter leur création à 2012. Aujourd'hui, le Gouvernement nous indique qu'il va rentrer dans une période de redécoupage complet. Madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, nous ne souhaitons pas de député pour l'île de Saint-Martin, ni pour l'île de Saint-Barthélemy. » (*Assemblée nationale, compte rendu de la deuxième séance publique du lundi 26 mai 2008*).

(2) Respectivement en vertu des articles L.O. 479 et L.O. 506 du code électoral.

(3) À ce sujet, voir les commentaires de M. Jean-Luc Warsmann, dans le Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 892, 15 mai 2008, page 207*.

tion de cette commission devrait permettre d'introduire dans le processus de délimitation des circonscriptions une transparence et une objectivité renforcées, elle exige d'adopter des dispositions législatives relatives à la composition et aux règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission (voir *infra* II).

B. L'EFFICACITÉ DE L'HABILITATION LÉGISLATIVE

1. Le recours nécessaire aux ordonnances

L'habilitation est la procédure la plus efficace pour procéder dans les meilleurs délais à une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives. Il est également logique, dans la mesure où des députés représentant des Français de l'étranger doivent être créés, de prévoir dans le même temps une habilitation à fixer par voie d'ordonnance les modalités d'élection de ces députés.

L'habilitation du Gouvernement à délimiter les circonscriptions législatives par voie d'ordonnance a déjà été admise par le Conseil constitutionnel, qui a jugé, lors de la précédente habilitation en cette matière, que, « *sans qu'il en résulte une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, l'article 38 de la Constitution peut être mis en œuvre pour permettre l'intervention d'ordonnances à l'effet de délimiter des circonscriptions électorales* »⁽¹⁾.

En 1986, le choix de l'habilitation avait été justifié par le rapporteur, notre collègue Pascal Clément, en évoquant, d'une part, la possibilité d'adopter dans les plus brefs délais une réforme qui aurait exigé une discussion législative longue et complexe, et, d'autre part, le souhait d'« *éviter que ne s'engage devant l'Assemblée nationale un débat à certains égards déplaisant, susceptible de favoriser le développement de l'antiparlementarisme. On peut douter en effet qu'il soit particulièrement souhaitable de voir les députés discuter dans le détail de la délimitation des circonscriptions et défendre des amendements qui pourraient, pour le moins, apparaître comme destinés essentiellement à faciliter leur réélection.* »⁽²⁾

Votre rapporteur considère également qu'il serait pour le moins délicat, si ce n'est malencontreux, de confier aux parlementaires le soin de décider eux-mêmes les limites de leurs futures circonscriptions d'élection. De la même manière que le contrôle de l'élection des parlementaires, qui était, sous les précédentes républiques, assuré par les parlementaires eux-mêmes, l'est désormais par un juge distinct du Parlement, il peut sembler souhaitable de laisser à une autre partie le soin de délimiter les circonscriptions électorales des parlementaires. Cela permettra d'éviter qu'un travail législatif relatif aux limites des circonscriptions devienne l'occasion de servir, ou de desservir, tel ou tel député.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée, considérant 7.

(2) M. Pascal Clément, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, *Assemblée nationale, VIII^e législature, n° 401, 10 octobre 1986, page 3.*

Le recours aux ordonnances est également nécessaire pour une raison pratique, qui tient au caractère technique et minutieux des opérations de redécoupage. Ces opérations se prêteraient mal à une procédure parlementaire.

L’habilitation donnée au Gouvernement de légiférer par voie d’ordonnance est d’autant moins illégitime qu’elle ne prive pas le Parlement d’un contrôle de l’opération, tant en amont, par la présente loi d’habilitation, qui précise les conditions et les règles que le Gouvernement devra respecter, qu’en aval, par le dépôt puis l’examen du projet de loi de ratification de l’ordonnance, qui permettra au Parlement de contrôler les dispositions prises sur le fondement de l’habilitation qu’il aura accordée.

En habilitant le Gouvernement, le Parlement ne soustrait pas non plus les dispositions prises par voie d’ordonnance à un contrôle juridictionnel étroit, qui pourra intervenir en deux temps. Avant sa ratification, l’ordonnance pourra faire l’objet d’un recours administratif devant le Conseil d’État, dans les conditions du droit commun applicables aux recours exercés à l’encontre d’actes réglementaires. Une fois ratifiée par le Parlement⁽¹⁾, l’ordonnance pourra faire l’objet d’un contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel, par le biais de la loi de ratification⁽²⁾.

2. Une habilitation à fixer le nombre de députés et à délimiter les circonscriptions législatives encadrée par des règles précises

L’article 2 du projet de loi permettra au Gouvernement d’adopter, dans un délai d’un an, des ordonnances procédant à la fixation du nombre de députés des départements, des collectivités d’outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et représentant les Français établis hors de France ainsi que de réviser la délimitation des circonscriptions législatives.

La nouvelle délimitation s’impose, d’une part car le découpage actuel ne respecte pas le principe constitutionnel d’égalité devant le suffrage qui impose que l’Assemblée nationale soit élue sur des bases essentiellement démographiques, d’autre part car la nouvelle disposition constitutionnelle prévoyant la représentation des Français de l’étranger à l’Assemblée nationale ne pourrait être respectée dans l’hypothèse d’un renouvellement général intervenant en l’état actuel de la législation.

Toutefois, afin de permettre au Gouvernement de procéder à la nouvelle délimitation des circonscriptions en prenant comme référence des données démo-

(1) En vertu d’une disposition constitutionnelle introduite à l’initiative du président Jean-Luc Warsmann à l’occasion de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les ordonnances « ne peuvent être ratifiées que de manière expresse », ce qui interdit pour l’avenir toute forme de ratification implicite et garantit la possibilité d’un contrôle effectif de l’ordonnance ainsi ratifiée.

(2) Le Conseil constitutionnel, à l’occasion du contrôle de constitutionnalité d’une loi de ratification, contrôle également la constitutionnalité de l’ordonnance ratifiée. Il a opéré un tel contrôle sur l’ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat à l’occasion du contrôle de la loi de simplification du droit (décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004).

graphiques récentes, il est nécessaire de prendre en compte le fait que les chiffres officiels du dernier recensement de la population des départements de métropole et d'outre-mer ne seront disponibles qu'au début de l'année 2009. C'est la raison pour laquelle une habilitation pour une durée d'un an est nécessaire.

Dans la mesure où le projet d'ordonnance procédant à la délimitation des circonscriptions sera obligatoirement soumis à l'avis, rendu public, d'une commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution et dont l'article 1^{er} du présent projet de loi fixe la composition et les conditions de fonctionnement, l'ensemble de la procédure de délimitation des circonscriptions législatives sera entourée des garanties les plus efficaces pour la prémunir de tout choix partisan.

Enfin, sont édictées des règles destinées à garantir le respect du principe d'égalité de suffrage et que le Gouvernement devra respecter dans le cadre de son habilitation. Il est exigé qu'il conduise les opérations d'attribution des sièges de députés et de délimitation des circonscriptions sur des bases essentiellement démographiques et qu'il prenne en compte les données démographiques les plus récentes. Des règles spéciales, dérogoatoires à l'application de critères démographiques, sont également prévues : nombre minimal de deux députés par département et d'un député pour chaque collectivité d'outre-mer ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie ; écart maximal de 20 % à la moyenne pour la population des circonscriptions d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer. L'habilitation est donc encadrée par des règles suffisamment précises pour ne pas courir un risque d'inconstitutionnalité ⁽¹⁾.

3. Une habilitation à fixer les modalités de l'élection des députés représentant les Français établis hors de France

L'article 3 du projet de loi fixe le mode de scrutin applicable pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France. Il est proposé, comme cela avait été évoqué lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, de recourir au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre des circonscriptions délimitées par l'ordonnance mentionnée à l'article 2. Tous les députés seraient donc élus dans les mêmes conditions, et le risque de diviser la représentation nationale en deux catégories de députés écarté.

Afin de permettre l'élection des députés représentant nos compatriotes vivant à l'étranger, certaines adaptations des règles en vigueur pour l'élection des députés dans les départements français sont nécessaires, de même que des dispositions spécifiques ont été édictées pour l'élection des sénateurs représentant les

(1) *Il est en effet de jurisprudence constante* « que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation » (*notamment décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 et décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005*).

Français établis hors de France ⁽¹⁾ et pour le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République ⁽²⁾. Pour procéder à ces adaptations techniques, sans réel enjeu politique, le Gouvernement sollicite, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de recourir à des ordonnances dans un délai d'un an. Ce délai est identique à celui qui est fixé par l'article 2 pour la délimitation des circonscriptions ; il permettra d'adapter le cas échéant les règles relatives à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France aux contraintes nées de la délimitation des circonscriptions.

II. INSTAURER LA COMMISSION INDÉPENDANTE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION

A. UNE GARANTIE NOUVELLE APPORTÉE À LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES

Dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un nouvel alinéa ajouté à l'article 25 de la Constitution prévoit la création d'une commission indépendante, chargée de se prononcer 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. La loi doit fixer la composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission. Elle doit également préciser la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition constitutionnelle.

Il convient de rappeler que, lors de la précédente délimitation des circonscriptions législatives, le législateur avait prévu dans la loi habilitant le Gouvernement à procéder à cette délimitation par voie d'ordonnances, l'intervention d'une commission appelée à émettre un avis sur les projets d'ordonnance avant leur transmission au Conseil d'État. Cette commission était composée de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, désignés par leurs pairs.

En août 1986, la « commission indépendante » avait rendu un avis sur l'avant-projet présenté par le Gouvernement : 35 départements étaient validés, 61 faisaient l'objet d'observations (environ 190 circonscriptions sur 555) ⁽³⁾. Dans un préambule audit avis, la commission expliquait qu'elle avait « *recherché, comme elle en avait l'obligation, si ce projet (d'ordonnance) était conforme aux dispositions de la loi précitée et vérifié que les règles ainsi définies étaient bien appliquées compte tenu des strictes réserves d'interprétation énoncées par le Conseil constitutionnel* », puis qu'elle avait « *dans les cas où elle a estimé qu'elle n'était pas en présence d'impératifs d'intérêt général décisifs, (...) recherché si*

(1) Loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France et ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

(2) Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

(3) Voir l'avis publié au Journal officiel du 26 août 1986.

des aménagements au projet permettraient de mieux atteindre l'équilibre démographique ».

Le Gouvernement avait alors corrigé une première fois son « découpage », suivi l'avis de la commission pour 37 départements, présenté un nouveau projet pour 13 autres, conservé son « découpage » pour 11 départements contestés par la commission. Celle-ci, à nouveau consultée, avait approuvé 9 des 13 nouveaux projets ⁽¹⁾. Le Gouvernement avait alors proposé deux modifications. Au total, la commission avait rendu un avis favorable sur la délimitation de 535 circonscriptions.

L'assemblée générale du Conseil d'État, ensuite saisie de l'avant-projet d'ordonnance, avait dans un premier temps formulé des observations défavorables concernant 25 départements. Le Gouvernement ayant corrigé le « découpage » de 14 départements, le Conseil d'État avait finalement approuvé le « découpage » de 84 départements sur 96 ⁽²⁾.

Ce précédent illustre la transparence et l'objectivité qui peuvent être apportées à la procédure de délimitation des circonscriptions par la consultation préalable d'une commission indépendante.

Désormais, la commission chargée de donner son avis sur les projets de délimitation des circonscriptions législatives ou sur la répartition des sièges de députés ou de sénateurs entre circonscriptions sera un organe prévu par la Constitution et permanent, qui éclairera tant le Gouvernement que le Parlement par ses avis publics sur tout projet ou toute proposition ayant trait au découpage des circonscriptions législatives.

Dans la mesure où le nouveau découpage doit être réalisé dans les meilleurs délais, une création rapide de la commission indépendante prévue par le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution, susceptible d'apporter des garanties d'objectivité et de transparence à la nouvelle délimitation des circonscriptions, s'impose. Le présent projet de loi comporte donc les dispositions relatives à cette commission indépendante.

B. UNE COMMISSION À L'INDÉPENDANCE GARANTIE

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit la composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution.

(1) Voir l'avis publié au Journal officiel du 17 septembre 1986.

(2) Les avis du Conseil d'État n'étant pas publics, les déductions reposent sur les échos concordants de la presse ou des déclarations du ministre de l'intérieur. Les départements pour lesquels des circonscriptions auraient fait l'objet d'observations défavorables sont les Ardennes, l'Ariège, la Charente-Maritime, les Côtes-d'Armor, le Doubs, la Drôme, la Haute-Garonne, la Mayenne, la Meurthe-et-Moselle, la Sarthe, la Seine-Maritime et le Val-de-Marne.

1. Une composition destinée à garantir l'indépendance de la commission

La composition proposée s'inspire de celle de la précédente commission, créée par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée, puisqu'en seront membres des magistrats des trois grandes juridictions administratives et judiciaires (un conseiller d'État, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller maître à la Cour des comptes). Néanmoins, les trois autres membres de la commission seront des personnalités qualifiées, désignées pour le président de la commission par le Président de la République, et pour les deux autres respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat. La désignation des personnalités qualifiées sera soumise à la nouvelle procédure d'avis des commissions parlementaires compétentes, en vertu de **l'article 5 du projet de loi organique** pour la personne nommée par le Président de la République et du projet de loi ordinaire pour les nominations par les présidents des assemblées parlementaires.

Un certain nombre de caractéristiques permettront d'assurer l'indépendance des membres de la commission :

- leur mandat, d'une durée de six ans, n'est pas renouvelable ;
- l'exercice de leurs fonctions est incompatible avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique⁽¹⁾ ;
- ils ne peuvent recevoir d'instruction d'aucune autorité.

Les corollaires de cette indépendance sont le devoir de réserve imposé aux membres de la commission et le secret attaché aux débats, votes et documents de travail de la commission, indispensables pour garantir le rôle impartial de cette dernière. Afin de sanctionner les manquements à ces obligations, la commission peut décider, à l'unanimité de ses membres, de suspendre ou de mettre fin au mandat d'un de ses membres.

2. Les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission

L'article 1^{er} du projet de loi ordinaire fixe les règles qui permettront à la commission de fonctionner de la manière la plus efficace possible.

Il est ainsi prévu que la commission :

- peut désigner en qualité de rapporteurs des fonctionnaires de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif ;
- peut faire appel aux services compétents de l'État ;

(1) Cette incompatibilité est à la fois établie par l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire et par l'article 6 du projet de loi organique, en ce qui concerne l'incompatibilité avec les mandats de député, de sénateur, de représentant au Parlement européen ainsi qu'avec les fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

- est, par la voie de son président, ordonnatrice de ses crédits ;
- est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou projets d'ordonnance et par le président de l'assemblée concernée des propositions de loi ;
- doit réunir un quorum de quatre membres pour délibérer valablement ;
- doit rendre un avis dans un délai de deux mois après sa saisine, le président ayant voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

III. PERMETTRE LE REMPLACEMENT TEMPORAIRE DES PARLEMENTAIRES NOMMÉS AU GOUVERNEMENT

A. DU REMPLACEMENT DÉFINITIF AU REMPLACEMENT TEMPORAIRE DES PARLEMENTAIRES NOMMÉS AU GOUVERNEMENT

L'article 23 de la Constitution du 4 octobre 1958 a établi le principe de l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice de tout mandat parlementaire, permettant de garantir ainsi la séparation des pouvoirs et l'absence de confusion entre des fonctions exécutives et des fonctions législatives.

Afin d'éviter que la nomination d'un parlementaire au Gouvernement ait comme conséquence l'organisation de nouvelles élections dans la circonscription législative concernée, il fut décidé d'instituer le mécanisme du remplaçant, suppléant à l'Assemblée nationale, suppléant ou suivant de liste (selon que le scrutin est un scrutin uninominal ou de liste) au Sénat. L'article 25 de la Constitution confiait ainsi au législateur organique le soin de fixer 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* ».

Sur ce fondement, l'article L.O. 176-1 du code électoral dispose que « *les députés élus au scrutin uninominal dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet* ». L'article L.O. 319 du même code reprend le même dispositif pour « *les sénateurs élus au scrutin majoritaire* », tandis que l'article L.O. 320 précise qu'« *en cas d'élections à la représentation proportionnelle, les candidats venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer les sénateurs élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit* ».

Si le remplacement du parlementaire devenu ministre ne peut avoir lieu (décès de la personne élue en même temps à cet effet, épuisement de la liste en cas de scrutin de liste, ou suppléant lui-même en situation d'inéligibilité ou élu député

ou sénateur depuis lors), il doit être procédé à des élections partielles, dans un délai de trois mois, afin d'élire un nouveau titulaire ainsi que la personne destinée à le remplacer (conformément à l'article L.O. 178 en ce qui concerne les députés et à l'article L.O. 322 pour les sénateurs).

Conformément à l'article L.O. 177 du code précité, les mesures nécessaires pour remplacer un membre du Gouvernement dans son mandat de parlementaire sont prises dans le mois qui suit l'expiration du délai prévu à l'article L.O. 153, lequel est également d'un mois à compter de la nomination comme membre du Gouvernement. Pendant ce délai, destiné à permettre au parlementaire nommé membre du Gouvernement de choisir entre l'exercice de fonctions gouvernementales et son mandat parlementaire, ce parlementaire membre du Gouvernement ne peut prendre part à aucun scrutin.

Un parlementaire qui entre au Gouvernement et choisit d'y rester au terme du délai d'option cède sa place à son remplaçant de manière définitive, jusqu'à la fin de la législature s'il était député, ou jusqu'au prochain renouvellement au cours duquel il aurait lui-même été soumis à renouvellement s'il était sénateur. Par conséquent, lorsque l'ancien parlementaire cesse d'être membre du Gouvernement, son retour rapide au Parlement est conditionné à la démission du remplaçant, démission permettant d'organiser une élection partielle. Encore cette solution ne vaut-elle que pour le parlementaire élu au scrutin uninominal. En effet, dans le cas d'un scrutin de liste, une démission a seulement pour effet de permettre au suivant de liste de devenir parlementaire ⁽¹⁾.

Par ailleurs, afin d'éviter une concurrence néfaste du parlementaire et de son remplaçant, il est interdit à la personne appelée à remplacer un parlementaire nommé membre du Gouvernement de faire acte de candidature contre lui lors de l'élection suivante (articles L.O. 135 pour les députés et L.O. 296 pour les sénateurs).

Les conditions dans lesquelles est organisé le remplacement des parlementaires nommés au Gouvernement furent critiquées dès la fin des années 1960. En 1969, Étienne Dailly faisait observer que la personne remplaçant un parlementaire nommé au Gouvernement demeurerait le « suppléant de M. Untel », et non un parlementaire à part entière ⁽²⁾. En 1973, une proposition de loi constitutionnelle avait été déposée à l'Assemblée nationale par M. Achille Peretti, afin de substituer au remplacement définitif du parlementaire devenu ministre par son suppléant un simple remplacement temporaire, lequel pouvait suffire pour garantir la séparation des pouvoirs. L'année suivante, un projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 25 de la Constitution fut adopté en des termes identiques par les deux assemblées du Parlement, mais sans être ensuite soumis au Congrès. Par la suite, aucune proposition tendant au même objet n'aboutit à une réforme pourtant sou-

(1) *Il faudrait, pour que soit organisée une élection partielle, que tous les suivants de liste démissionnent successivement et que le remplacement ne puisse donc plus être assuré. Cette élection partielle, qui porterait sur un seul siège, aurait lieu au scrutin majoritaire à deux tours, et non au scrutin de liste (article L. 324 du code électoral).*

(2) « *Des suppléants, pour quoi faire ?* », *Le Monde*, 4 novembre 1969.

haitable et une loi organique tendant aux mêmes fins fut déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾

Plusieurs arguments, rappelés par le président Jean-Luc Warsmann à l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, justifiaient que la disposition constitutionnelle fût modifiée. Cette disposition « *prive les assemblées parlementaires du concours de certains de leurs membres désignés en première ligne par le suffrage universel, alors même qu'ils ont cessé d'accomplir une fonction incompatible avec l'exercice de leur mandat. (...) Il arrive également qu'elle conduise des remplaçants à démissionner, au seul motif de provoquer une élection partielle et de fournir aux anciens membres du Gouvernement l'occasion de revenir au Parlement.* » Le recours à un mécanisme de remplacement temporaire permet de répondre à ces défauts, en réduisant le nombre d'élections partielles et en respectant le principe de séparation des pouvoirs tout en dégageant l'intéressé des préoccupations électorales ⁽²⁾. Il permet également aux anciens ministres d'origine parlementaire de bénéficier du même traitement que ceux qui, non parlementaires, retrouvent leurs activités antérieures, comme l'avait souligné le rapport du comité Balladur ⁽³⁾.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a substitué au remplacement définitif des parlementaires devenus membres du Gouvernement un « *remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales* » (deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution).

Les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement temporaire du parlementaire devenu ministre doivent être fixées par une loi organique.

Ainsi, le caractère effectif de la nouvelle disposition constitutionnelle est subordonné à l'entrée en vigueur de cette loi organique. Comme le prévoit en effet le paragraphe III de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.* »

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 77-80/81 DC du 5 juillet 1977, Lois organiques complétant les articles L.O. 176, L.O. 319 et L.O. 320 du code électoral.

(2) Voir M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 892 précité, pages 209 à 216.

(3) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Edouard Balladur, Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, page 28.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU RETOUR DES MINISTRES AU PARLEMENT

Le présent projet de loi organique permet de préciser les conditions du remplacement temporaire des députés (**article 2**), des sénateurs élus au scrutin uninominal (**article 3**) et des sénateurs élus au scrutin de liste (**article 4**) nommés au Gouvernement. Les conditions du remplacement diffèrent en effet sensiblement selon que le parlementaire est élu au scrutin uninominal ou au scrutin de liste. Dans le cas d'une élection au scrutin uninominal, la personne élue pour remplacer le parlementaire lui cède la place. En revanche, dans le cas d'une élection au scrutin de liste, il convient de prévoir l'hypothèse où plusieurs suivants de liste ont successivement été appelés pour remplacer des parlementaires. L'article 4 du projet de loi organique propose à juste titre d'appliquer le remplacement au suivant de liste devenu sénateur le plus récemment. Une solution analogue serait retenue pour le remplacement des représentants français au Parlement européen nommés au Gouvernement (**article 4 du projet de loi**), bien que la révision constitutionnelle ne l'impose pas.

La question du délai dans lequel il doit être mis fin au remplacement temporaire du parlementaire qui cesse d'exercer des fonctions gouvernementales est également une question importante que le législateur organique doit régler. À l'occasion de la discussion du projet de révision constitutionnelle du 3 octobre 1974, un délai de six mois entre la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales et l'exercice d'un mandat parlementaire avait été proposé. C'est également un délai de cet ordre que suggérait le rapport du « comité Vedel »⁽¹⁾ en 1993. Un tel délai ferait peser sur la personne assurant le remplacement temporaire du parlementaire qui a cessé d'être ministre une incertitude sur la durée de son mandat pendant une durée excessivement longue. Il convient toutefois de prévoir un délai suffisamment long pour laisser au parlementaire qui a cessé d'être membre du Gouvernement le temps de la réflexion suffisant pour choisir ou non d'assurer à nouveau son mandat parlementaire. Le projet de loi propose pour cette raison un délai d'un mois, similaire au délai accordé au parlementaire nommé au Gouvernement pour choisir entre son mandat parlementaire et ses fonctions gouvernementales.

Notre collègue Christian Estrosi, élu député de la 5^e circonscription des Alpes-Maritimes lors du dernier renouvellement général, avait été remplacé par M. Charles-Ange Ginesy à compter du 20 juillet 2007, en raison de sa nomination au gouvernement. Ses fonctions gouvernementales ayant cessé le 17 mars 2008, seule la démission de son remplaçant et l'organisation d'une élection partielle conduisant à sa réélection le 25 mai 2008 ont permis son retour au Parlement. En vertu du présent projet de loi organique, non seulement le retour à l'Assemblée nationale du titulaire initial du mandat parlementaire aurait pu avoir lieu sans l'organisation d'une élection partielle, mais qui plus est ce retour au Parlement aurait pu intervenir dans un délai plus bref qu'avec l'organisation d'une élection partielle.

(1) « Comité Vedel », Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, Paris, La documentation française, 1993, page 48.

La Commission procède, le mercredi 1^{er} octobre 2008, à l'audition, ouverte à la presse, de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales sur le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution (n° 1110) et du projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1111).

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons le plaisir d'accueillir, pour la première fois à la commission des lois, M. Alain Marleix, venu nous présenter les premiers projets de loi organique et ordinaire en application de la récente révision constitutionnelle. Ces projets ont pour objet de déterminer les modalités des nouvelles dispositions de l'article 25 de la Constitution. Outre la définition des conditions de retour des ministres au Parlement, ils constituent la première étape de la révision de la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, dont le Conseil constitutionnel a rappelé l'urgence. Ils fixent également les règles de composition et de fonctionnement de la commission indépendante et je vous rappelle à ce propos que nous aurons à connaître de la nomination des personnes qualifiées qui y siégeront. Surtout, le projet de loi ordinaire détermine les conditions dans lesquelles le Gouvernement sera habilité à procéder au redécoupage électoral pour les prochaines élections législatives.

Nous sommes très impatients de vous entendre préciser les dispositifs de ces projets, nous expliquer les choix que vous avez faits, notamment en ce qui concerne la composition de la commission, qui ne compte *a priori* aucun spécialiste, ou sur les modalités d'élection des députés élus par les Français établis hors de France, dont nous ne connaissons pas encore le nombre.

M. Alain Marleix, Secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire sont les premiers textes d'application de l'importante réforme des institutions opérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet dernier.

Ils concernent le remplacement temporaire des parlementaires devenus ministres et la révision de la carte de vos circonscriptions électorales. Pris tous deux pour l'application des mêmes articles de la Constitution, et plus particulièrement de son article 25, ils vous sont transmis simultanément et peuvent faire l'objet d'une étude et d'une discussion communes.

Le projet de loi organique fixe dans son article 1^{er} le nombre des députés : la Constitution a prévu un plafond, égal à celui retenu depuis 1985, soit 577. Il faut maintenant fixer les effectifs exacts de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement vous propose de retenir ce chiffre plafond et de l'inscrire à l'article L.O. 119 du code électoral. Les articles organiques qui fixaient jusqu'à présent le nombre des députés élus en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer sont en conséquence abrogés.

Les articles 2, 3 et 4 mettent en œuvre le remplacement temporaire des parlementaires nommés au Gouvernement, décidé en juillet dernier. Ainsi, un dé-

puté ou un sénateur devenu ministre sera remplacé, provisoirement, par son suppléant (pour un député ou un sénateur élu au scrutin majoritaire) ou par son suivant de liste (pour un sénateur élu au scrutin proportionnel). Il retrouvera automatiquement son siège un mois après la cessation de ses fonctions gouvernementales. S'il renonce à le récupérer pendant ce délai, son remplacement à l'Assemblée nationale ou au Sénat deviendra définitif, jusqu'à la date à laquelle le titulaire initial du mandat aurait lui-même été soumis à renouvellement.

Au cas où plusieurs remplacements seraient intervenus sur une même liste, hypothèse qui ne peut concerner que les sénateurs, c'est le dernier arrivé qui devra céder son siège.

Comme l'a prévu la réforme constitutionnelle, le nouveau système est applicable aux membres actuels du Gouvernement.

Le projet de loi ordinaire contient quant à lui une disposition technique semblable pour les députés européens qui deviennent membres du Gouvernement.

Il est surtout la première étape de l'ajustement de la carte des circonscriptions législatives.

J'en viens à la question essentielle : pourquoi ce redécoupage est-il nécessaire ? Comme vous le savez, la délimitation actuelle a été arrêtée en 1986, sur la base d'un recensement effectué en 1982. Depuis lors, deux recensements généraux de la population sont intervenus, en 1990 et en 1999. Ils ont naturellement fait apparaître des écarts démographiques importants, contraires au principe de l'égalité du suffrage inscrit à l'article 3 de notre Constitution.

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a demandé au Gouvernement de réviser en conséquence la délimitation des circonscriptions, comme la loi le lui imposait depuis 1999 ; aucun gouvernement n'a osé le faire. Nous ne pouvions, près de dix ans après, reporter une nouvelle fois cette réforme, en dépit – j'en conviens – de sa complexité un peu redoutable. En effet, les recours devant le Conseil constitutionnel contre des élections de députés sont de plus en plus nombreux, faute que la loi soit appliquée et que l'article 3 de la Constitution soit respecté.

Le Président de la République et le Premier ministre m'ont demandé de répondre à cette exigence du Conseil constitutionnel, en procédant à l'adaptation de cette délimitation aux évolutions démographiques. J'y insiste, il ne s'agit donc nullement d'élaborer une nouvelle carte électorale, mais bien de l'ajuster pour remédier aux écarts de population les plus importants.

Comment procéder à cet ajustement ? La procédure va comporter cinq étapes.

Il nous faut en premier lieu mettre en place la commission indépendante, dont nous avons prévu la création à l'article 25 de la Constitution et qui donnera

son avis sur la nouvelle délimitation avant le Conseil d'État. Elle fait l'objet de l'article 1^{er} du projet de loi. Cette commission aura une composition équilibrée : trois magistrats (issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes, élus par leurs pairs en assemblée générale) et trois personnalités (désignées par le Président de la République, par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat). Nous avons également voulu que cette commission ait un caractère pluraliste. Les trois personnalités ne pourront donc pas être nommées si elles suscitent l'opposition des trois cinquièmes des parlementaires membres des commissions des lois de votre assemblée et du Sénat : plus exactement, les deux commissions réunies pour le membre désigné par le Président de la République, qui sera président de la commission comme nous l'a demandé le Conseil d'État, et la commission de l'assemblée concernée pour les deux autres membres. Il y aura ainsi une possibilité de veto de 43 d'entre vous sur le membre nommé par le président de votre assemblée ou de 27 sénateurs pour celui nommé par le président du Sénat (ou des deux réunis pour le président de la commission), ce qui devrait entourer ces nominations d'un certain consensus. La commission sera pérenne, nommée pour six ans et renouvelée par moitié tous les trois ans. Elle obéira aux règles classiques de fonctionnement des autorités administratives indépendantes, renforcées à la suite de l'avis émis par le Conseil d'État. Afin de satisfaire les exigences constitutionnelles, la disposition encadrant la nomination du président de la commission par le Président de la République et celle édictant une incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission et le mandat de député figurent aux articles 5 et 6 du projet de loi organique.

Nous allons ensuite réviser la délimitation des circonscriptions. Comme en 1986, le Gouvernement vous propose de l'habiliter à procéder par voie d'ordonnances : cette demande d'habilitation, qui fait l'objet de l'article 2 du projet de loi, porte à la fois sur la répartition des sièges et sur la révision de la carte, opérations successives pour lesquelles nous annonçons dès à présent que nous reprendrons les critères retenus en 1986.

Il nous faudra également créer des sièges de députés pour l'élection des représentants des Français de l'étranger : maintenant prévue dans la Constitution, elle interviendra à partir du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale. Elle se fera au scrutin majoritaire à deux tours, comme pour les autres députés : en effet, le mode de scrutin proportionnel ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de représenter nos compatriotes établis hors de France par un député qui leur soit attaché. Le nombre de ces nouveaux représentants sera fixé en tenant compte du nombre de nos compatriotes immatriculés à l'étranger : en l'absence de tout recensement exhaustif, analogue à ceux effectués en métropole ou outre-mer, l'immatriculation volontaire constitue la seule donnée possible d'évaluation. Mais elle devra être corrigée à la baisse par le nombre de personnes qui restent inscrites en France pour les élections présidentielles et législatives et, par là même, ne manifestent pas vraiment une volonté de s'établir hors de France. Au vu des chiffres dont nous disposons, le nombre devrait se situer non pas autour de la vingtaine comme on l'a parfois dit lors de la discussion de la révision constitutionnelle, ni à 12 comme on l'a souvent entendu, mais plutôt entre 7 et 9.

Il nous faudra alors arrêter une nouvelle répartition des sièges de députés entre les départements et les collectivités d'outre-mer. Cette répartition ne sera pas bouleversée puisque nous proposons de reprendre les critères traditionnels de notre République. C'est en particulier le cas de la règle assurant à tout département un minimum de deux députés, parce qu'elle autorise une représentation diversifiée à chaque territoire départemental et qu'elle est la plus adaptée au scrutin uninominal. Maintenue lors du passage au scrutin proportionnel en 1985, et approuvée par tous les groupes politiques, cette règle avait alors joué en faveur de quatre départements insuffisamment peuplés : la Guyane, la Lozère, les Hautes-Alpes et la Corse-du-Sud, exceptions qui avaient été validées par le Conseil constitutionnel. Elle devrait jouer aujourd'hui pour le seul département de la Lozère, et peut-être aussi pour la Creuse.

La règle d'au minimum un député par collectivité d'outre-mer n'a pas la même ancienneté et il est vrai qu'elle amplifie dans certains cas les écarts de population ; le Gouvernement l'a toutefois retenue pour respecter les décisions prises par votre assemblée lors de l'examen des statuts particuliers de ces collectivités. Quatre d'entre elles seraient aujourd'hui concernées par cette exception.

Deuxième critère que le Gouvernement a l'intention de conserver : l'attribution automatique d'un siège supplémentaire par tranche de population. Cette méthode de répartition, dite « de la tranche », date de la loi électorale du 16 juin 1885, la tranche étant alors de 75 000 habitants. Portée à 93 000 habitants en 1958, elle a été fixée à 108 000 habitants lors du changement de mode de scrutin en 1985, cette règle étant alors présentée par le ministre de l'intérieur de l'époque, Pierre Joxe, comme « le mode de répartition le plus simple et le plus compréhensible ».

Cette méthode, qui devrait donner un député de plus pour environ 125 000 habitants supplémentaires, est, au vu des chiffres provisoires dont nous disposons, celle qui impacte le plus faible nombre de départements : 39 environ, dont 24 qui perdent un ou plusieurs sièges et 15 qui en gagnent, avec deux départements seulement à « rattraper » pour avoir deux sièges.

Le choix de la répartition proportionnelle donnerait 50 départements touchés avec le système du plus fort reste (33 qui perdent et 17 qui gagnent) et 60 départements touchés avec le système de la plus forte moyenne (39 qui perdent et 21 qui gagnent) : dans ce dernier cas, le nombre de départements à rattraper pour avoir deux sièges serait de 14 (partagés entre la majorité et l'opposition, qui y ont chacune 14 députés). Il n'est pas certain que le Conseil constitutionnel validerait le grand nombre de départements ainsi rattrapés.

Enfin, nous voulons réviser la délimitation des circonscriptions dans deux cas de figure : lorsque le nombre de sièges varie, et lorsque les écarts de population à l'intérieur d'un même département excèdent les limites autorisées par le Conseil constitutionnel (soit un écart de plus ou moins 20 % par rapport à la

moyenne départementale). Dans la mesure où il n'y a pas de création ou de suppression, on parle davantage de remodelage que de redécoupage.

Nous n'aurons que d'ici un mois ou deux les chiffres définitifs du recensement glissant effectué depuis 2004, mais le nombre de circonscriptions ainsi concernées, qui devrait être en théorie de l'ordre de la moitié des circonscriptions si l'on fait la somme de celles qui se situent dans l'une de ces deux hypothèses, devrait être bien inférieur (de l'ordre du quart) si l'on se fixe comme objectif de ne modifier que le strict nécessaire – et c'est l'intention du gouvernement.

Pour cette révision des circonscriptions, j'ai proposé également de reprendre purement et simplement les critères retenus pour le découpage de 1986 et qui sont inhérents au fonctionnement de nos institutions républicaines : territoire continu et respect des limites cantonales, sauf exceptions justifiées notamment par des raisons démographiques, écarts de population limités à 20 % de la population moyenne des circonscriptions.

Des critères voisins seront retenus pour la délimitation des nouvelles circonscriptions destinées à élire les députés représentant les Français de l'étranger : elles devront respecter, sauf exception, les limites des 53 circonscriptions existant aujourd'hui dans le monde pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui sont en quelque sorte l'équivalent de nos cantons.

Je précise que l'élection de ces nouveaux députés exigera l'adaptation de certaines règles électorales, relatives par exemple aux listes électorales, aux déclarations de candidature, à la propagande électorale, aux dépenses électorales, aux opérations de vote et au vote par procuration : une habilitation à faire ces adaptations par voie d'ordonnances vous est demandée dans l'article 3 du projet de loi ordinaire.

Les projets d'ordonnance, qui seront soumis à la commission indépendante puis au Conseil d'État, devront être adoptés dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi d'habilitation ; le dépôt du projet de loi de ratification interviendra dans les trois mois.

Ce dossier complexe est loin d'être bouclé. Toutes les questions à résoudre ne seront pas tranchées par le vote de ces deux textes, qui est un préalable : je pense au nombre exact de députés représentant les Français établis à l'étranger, à l'ampleur de la tranche garantissant aux départements l'attribution d'un siège supplémentaire, aux critères opérationnels pour procéder au redécoupage en cas de perte ou de gain d'un ou plusieurs sièges.

Conformément à la volonté exprimée par le Premier ministre lorsqu'il a reçu, le 16 septembre dernier, les responsables des groupes et des formations politiques représentés dans votre assemblée et au Sénat, les opérations auxquelles il nous faudra procéder se feront dans la plus grande transparence. Les parlementaires pourront accéder aux locaux du ministère de l'intérieur, 14, rue de Miromesnil, dans lesquels seront les cartes et les chiffres du recensement, afin que chacun

puisse se rendre compte sur place du travail qui est accompli. La commission indépendante sera installée le plus rapidement possible après le vote du Parlement, pour qu'elle puisse travailler au fur et à mesure que les projets de délimitation seront élaborés. Elle pourra également bien évidemment être présente dans le même local.

M. Charles de La Verpillière, rapporteur. Je donne acte au ministre de l'intention du gouvernement de procéder à la mise à jour de la carte électorale de la façon la plus neutre et la plus transparente possible. De ce point de vue, les dispositions qui figurent dans les projets paraissent assez rassurantes.

Mes collègues vous poseront sans doute des questions à caractère un peu politique (*sourires*), je me bornerai pour ma part à vous interroger sur des aspects techniques.

Ma première question concerne la délimitation des circonscriptions des Français de l'étranger. Compte tenu des évaluations dont vous disposez, il y aurait entre sept et neuf circonscriptions. Avez-vous une idée plus précise de la façon dont les choses pourront se présenter ? Il me semble que vous avez répondu par avance à une autre question que je souhaitais vous poser : il apparaît que vous souhaitez maintenir l'article L. 12 du code électoral, qui permet aux Français de l'étranger de s'inscrire en France, dans une commune dans laquelle ils ont conservé des attaches.

Je m'interroge également sur la disposition qui prévoit au minimum un député par collectivité d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, règle dont vous avez dit vous-même qu'elle n'a pas une ancienneté comparable à celle des deux sièges par département métropolitain. Quelles sont les intentions du gouvernement quant à l'application de cette disposition dans les nouvelles collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où il n'y a pas encore de député élu, qui sont très proches et qui comptent un nombre restreint d'habitants ?

M. le secrétaire d'État. L'article L. 12 du code électoral, qui permet, en application d'une loi de 2002, aux Français de l'étranger de se rattacher à une circonscription électorale en France, sera maintenu. La masse électorale des personnes immatriculées étant d'environ 850 000 personnes, si l'on s'en tient à la moyenne d'un député pour 125 000 habitants, on en arrive bien à une fourchette de sept à neuf.

C'est à l'initiative du Parlement que des circonscriptions ont été créées afin que les collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin disposent de sièges de députés et de sénateurs. Les sièges de sénateurs viennent d'être pourvus, ce qui est normal puisque la règle veut qu'une collectivité territoriale soit représentée par un sénateur. En revanche, pour l'Assemblée nationale, le critère exclusif est celui de la population. Ces circonscriptions ayant été créées mais les sièges n'ayant pas été encore pourvus en l'absence d'élections générales,

le gouvernement sera ouvert à la discussion sur l'avenir de ce dispositif lors de l'examen des textes à l'Assemblée.

M. Thierry Mariani. Ayant été mandataire d'un candidat à l'élection présidentielle sur cette question, je vous interrogerai tout d'abord sur les Français de l'étranger.

J'observe que chacun devrait se réjouir que soit aujourd'hui tenue la promesse qui avait été faite par le candidat Nicolas Sarkozy...

M. Bernard Derosier. Comme celle sur le pouvoir d'achat...

M. Thierry Mariani. ...comme par la candidate Ségolène Royal, de créer des sièges de députés pour les Français établis hors de France. J'avoue dans ces conditions avoir été surpris par les propos tenus par le président du groupe socialiste. Mais sans doute s'agissait-il davantage d'un manque d'information que de mauvaise foi car aujourd'hui le vote des Français de l'étranger est très équilibré : aux dernières présidentielles, 54 % d'entre eux ont voté pour Nicolas Sarkozy et 46 % pour Ségolène Royal, la différence avec les Français de métropole est donc infime.

Il s'agit en outre d'une mesure de justice. On comptait aux dernières présidentielles 822 944 Français inscrits à l'étranger, on ne peut pas répéter sans cesse qu'ils sont les ambassadeurs de notre commerce extérieur et continuer à les ignorer comme on l'a fait jusqu'à présent.

J'observe toutefois que le vote des Français de l'étranger ne sera effectif que si l'on prévoit également le vote par Internet. À défaut, nos concitoyens qui se trouvent dans des pays très étendus continueraient d'être contraints de faire plusieurs milliers de kilomètres pour voter.

Vous avez par ailleurs répondu, monsieur le ministre, à la question relative au nombre de députés, mais vous paraîtrait-il normal d'aller vers un système où il y aurait 12 sénateurs et 7 à 9 députés ?

Enfin, la répartition des circonscriptions se fera-t-elle en proportion du nombre des électeurs ? Aujourd'hui la majorité des Français de l'étranger vivent en Europe et en Amérique du Nord. Aurons-nous demain un député pour deux ou trois pays européens et un député et demi pour toute l'Afrique, un député de l'Amérique centrale jusqu'au sud de l'Argentine, un autre des pays baltes à Shanghai ? Je souhaite donc savoir si la carte des circonscriptions, établie à partir du nombre de citoyens, sera quelque peu pondérée par des critères géographiques.

M. Bruno Le Roux. J'ai un peu plus de questions que mes collègues de la majorité, ce qui montre déjà que le niveau d'information n'est pas le même... (*protestations*). Surtout, je ne partage en rien l'idée que ces deux projets seraient « rassurants »...

Pour notre part nous souhaitons que le travail sur ce que le ministre appelle la « mise à jour » de la carte électorale soit fait dans un esprit totalement républicain, c'est-à-dire en respectant la triple exigence de neutralité, de transparence et d'équité. C'est sur cette base que l'on aurait pu travailler à tout cela très en amont et je m'interroge sur ce qui a bien pu vous empêcher de lancer une concertation préalable à la rédaction de ces deux projets, d'autant que, à la différence de la plupart des textes qui nous sont soumis, l'urgence n'était pas manifeste. Sur des questions aussi importantes que la composition de la commission une telle concertation aurait été la bienvenue. Or, les responsables des partis politiques et des groupes parlementaires n'ont été reçus pour être informés du contenu des projets que le mardi qui a précédé leur présentation en Conseil des ministres.

Partant du redécoupage intervenu en 1986, vous dites que vous ne souhaitez pas le remettre globalement en chantier. Vous avez raison car, dans la mesure où vous l'aviez personnellement suivi, ce travail avait été bien fait...

M. Guy Geoffroy. Il vous a permis de gagner !

M. Bruno Le Roux. Si un découpage ne peut pas empêcher une alternance, il peut la rendre plus difficile et je souhaite en faire la démonstration. Depuis ce redécoupage, 189 circonscriptions n'ont jamais connu l'alternance à gauche, tandis que 58 n'ont jamais connu l'alternance à droite. Au total, 43 % des circonscriptions n'ont donc jamais connu l'alternance. Ainsi, la droite doit aller chercher 101 circonscriptions pour obtenir la majorité tandis que la gauche doit en conquérir 232 ! Si des éléments démographiques, géographiques et sociologiques interviennent sans doute, l'usage des ciseaux n'est pas étranger au rapport de 3,25 entre les circonscriptions qui sont toujours à droite et celles qui sont toujours à gauche. Et c'est bien ce qui nous conduit à exiger une transparence totale du travail qui va être accompli.

Par ailleurs, l'objectif affiché par le gouvernement est de réduire les écarts entre les circonscriptions afin d'introduire plus d'équité dans le dispositif. Vous nous dites que la tranche est la méthode habituelle, mais vous observez aussi que la tranche était antérieurement de 75 000 habitants et qu'elle est aujourd'hui de 125 000. On peut se demander si, de la sorte, les écarts entre les circonscriptions ne sont pas de plus en plus importants et si une autre méthode, comme la dispersion à la plus forte moyenne ou au plus fort reste, ne permettrait pas de réduire davantage ces écarts.

Vous faites référence aux critères de 1986, mais plus de vingt ans se sont écoulés et la question de l'évolution de ces critères se pose. Le précédent gouvernement avait confié en 2005 à une commission présidée par M. Bordry le soin de dire si une actualisation était nécessaire. Contrairement à ses préconisations, son rapport n'a jamais été rendu public. Êtes-vous prêt aujourd'hui à le faire ?

Vous avez donné des éléments sur la comptabilisation des Français de l'étranger. Mais vous paraît-il possible d'un point de vue constitutionnel que le

mode d'élection ne soit pas le scrutin uninominal à deux tours comme pour tous les autres députés ? Pour sa part, le gouvernement n'a pas fait le choix d'un scrutin de liste qui aurait pourtant répondu à une revendication des Français de l'étranger et permis de régler un certain nombre de difficultés.

En 1985, on avait procédé par ordonnance au découpage, mais le tableau de répartition des députés avait été établi par le législateur. Il me semble que vous prévoyez aujourd'hui de tout faire par habilitation au motif qu'il existera une commission et qu'elle sera consultée. Pour notre part, nous accordons une place plus importante au débat parlementaire qu'à toutes les commissions prévues par la Constitution. Autant nous acceptons la procédure des ordonnances pour le redécoupage en tant que tel, autant nous souhaitons que tout ce qui peut donner lieu à un débat parlementaire soit sorti de la loi d'habilitation.

S'agissant enfin du bureau qui sera accessible à tous les députés, ce qui est une très bonne initiative, pouvez-vous nous indiquer si nous y aurons accès non seulement aux propositions de redécoupage mais aussi aux simulations de l'INSEE qui permettent, à partir des scrutins passés, de bien apprécier les conséquences des découpages proposés ?

M. Bernard Roman. Vous avez, monsieur le ministre, toutes les cartes en main : vous disposez de la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat, vous êtes l'exécutif, vous tenez les ciseaux... Et l'on sait qu'avec une carte électorale de 577 circonscriptions on peut faire en sorte qu'un découpage fixe à jamais une majorité de 300 sièges d'un côté ou de l'autre (*protestations*). Bruno Le Roux vient d'en faire la démonstration édifiante.

M. Guy Geoffroy. Vous avez gagné dès 1988 !

M. Bernard Roman. Quoi qu'il en soit, c'est vous qui tenez les ciseaux et nous serons vigilants quant à la manière dont vous les utiliserez.

Un certain nombre des règles que vous avez présentées comme évidentes ne sont en rien gravées dans le marbre de la Constitution. Ainsi, vous considérez que le critère des tranches doit continuer à s'appliquer presque un quart de siècle après le précédent découpage. Dès lors que l'on retient la tranche de 125 000 habitants, quand un département en compte 126 000, il a deux circonscriptions. Et ce système est d'autant plus inégalitaire que le quotient est élevé car quelques centaines d'habitants peuvent conduire à créer des circonscriptions en sous-estimant le nombre des circonscriptions dans des départements plus peuplés. Il faut donc réfléchir aux conditions d'application de ce critère des tranches.

En outre, plus le quotient est élevé et plus l'inégalité est forte en raison de l'existence des petits départements. Notre pays compte six départements de moins de 150 000 habitants, ce qui signifie, mécaniquement, qu'il y a 12 circonscriptions de moins de 75 000 habitants, quand bien même le quotient est presque double. Au moment où le gouvernement refait la carte électorale, il doit se poser cette question de l'équité.

S'agissant des Français de l'étranger, les chiffres donnés par M. Mariani ne me convainquent guère. Lors de la révision constitutionnelle, on évoquait 2 millions de personnes concernées. Les chiffres évoqués désormais par le ministre, qui diffèrent d'ailleurs de ceux avancés par M. Mariani, sont bien éloignés des 2 millions. Je connais beaucoup de Français résidant à l'étranger qui votent en France, parce qu'ils sont restés inscrits dans un bureau de vote. Comment seront-ils traités par rapport aux autres ? Était-il nécessaire d'aller aussi loin que vous le faites alors que la question de la capacité à continuer à voter dans sa circonscription d'origine n'a pas été évoquée lors du débat constitutionnel.

Vous me permettez enfin une conclusion iconoclaste. J'ai entendu ce matin aux informations que la majorité créait un groupe de travail destiné à rendre rapidement, à la demande du Président de la République, des conclusions sur l'organisation territoriale de notre pays et sur l'éventuelle fusion des départements et des régions, que le président de l'Assemblée nationale semble soutenir. Pourquoi retenir le cadre départemental pour l'élection des députés au moment même où l'on envisage une éventuelle fusion du département avec la région ? Il paraîtrait plus cohérent de mener l'ensemble de ces réformes concomitamment.

M. le secrétaire d'État. Sur ce dernier point, il paraît difficile d'attendre que le chantier de la réforme des collectivités territoriales, qui va s'ouvrir et qui peut être long, soit mené à son terme pour opérer un redécoupage qui s'impose avec une urgence que le Conseil constitutionnel a déjà plusieurs fois soulignée.

Thierry Mariani m'a interrogé sur le mode de scrutin pour les Français de l'étranger et sur la répartition du collège électoral. En fait, nous reprenons le collège actuellement utilisé pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, avec 53 circonscriptions que l'on peut assimiler aux cantons dans le cadre national. De mémoire, 11 sièges sont prévus pour l'Amérique, 17 pour l'Europe occidentale et orientale, d'autres sièges sont destinés à la représentation de l'Afrique du Nord et de l'Afrique noire, d'autres encore à celle de l'Asie. C'est ainsi que l'on arrive à ces 53 circonscriptions, qui ont une cohérence géographique, étant entendu que l'on compte davantage de Français dans les 27 États membres de l'Union européenne. C'est au sein de ce collège qu'il sera procédé au scrutin uninominal à deux tours pour l'élection des 7, 8 ou 9 députés représentant les Français de l'étranger. Les ordonnances préciseront les modalités de vote, y compris par Internet, comme cela se fait dans plusieurs autres pays. Nous serons totalement ouverts aux propositions qui pourront être faites dans ce domaine. Il faudra bien sûr adapter les nouvelles technologies à ce type d'élections. Des adaptations existent d'ailleurs déjà, tel le délai de 15 jours ouvert outre-mer entre les deux tours des élections législatives.

Je rejoins M. Le Roux sur la triple exigence républicaine de neutralité, de transparence et d'équité. C'est bien dans cet esprit que j'ai engagé le travail qui m'a été confié et j'ai d'ailleurs reçu, par groupes, tous les députés qui en ont fait la demande. Rien ne se passe donc en catimini dans les cabinets ministériels.

Il est vrai que le système mis en place procède de celui retenu en 1986, avec un tableau de répartition des sièges qui n'a jamais été modifié, qui demeure en vigueur et qui date de la loi Joxe de 1985. Si nous ne présentons pas encore le tableau de répartition, c'est parce que le Conseil d'État considère que l'on ne peut pas préjuger de l'avis de la future commission. Dès lors qu'elle l'aura donné, le tableau pourra être publié. Je vous rappelle en outre que nous ne disposons pas des chiffres définitifs de l'INSEE, que ce soit dans le département ou dans les circonscriptions.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Une mission de la commission des lois travaille précisément sur le nouveau mode de recensement glissant.

M. le secrétaire d'État. Je ne suis pas un défenseur du découpage de 1986 ; simplement je constate qu'il est toujours là 25 ans après et que vous-mêmes, qui n'êtes sans doute pas masochistes, ne l'avez pas supprimé pendant les 10 ans où vous avez été au pouvoir... Il ne vous a donc pas tant défavorisés que cela, puisqu'il a permis deux fois la victoire de la gauche et trois fois celle de la droite et du centre.

Vous m'avez également interrogé sur le rapport Bordry, que je tiens à la disposition des membres de la commission. Le groupe de travail qui l'a établi s'est prononcé en faveur du maintien des 577 députés, de la conservation de la méthode de la tranche, « la méthode de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne des sièges entre les départements n'apportant pas suffisamment d'avantages pour justifier l'abandon de la méthode traditionnelle ». Ainsi, M. Bordry rejoint le point de vue exprimé par M. Joxe en 1985... Le groupe de travail prône également le maintien du principe selon lequel tout département a droit à deux sièges, ce qui permet de disposer d'une représentation politique équilibrée. Je pense donc qu'il faut s'en tenir aux deux sièges par département et je suis prêt à en débattre publiquement. Pour cela, j'espère, Monsieur Roman, que vous reprendrez en séance publique votre proposition qui ne manquera pas d'intéresser vos collègues des petits départements...

Le rapport Bordry préconise aussi une nouvelle délimitation pour remédier aux écarts démographiques plus importants, selon les principes suivants : respect des limites cantonales, excepté pour les cantons qui comptent plus de 40 000 habitants – et qui sont au nombre de 120 sur un total de 4 000 ; respect de l'intégrité des villes moyennes au sein d'une même circonscription ; écart de 10 % par rapport à la moyenne départementale.

MM. Bernard Roman, Bernard Derosier et Bruno Le Roux. Le projet de loi, lui, retient 20 % !

M. le secrétaire d'État. Si vous souhaitez vraiment prévoir 10 %, réfléchissez-y bien...

M. Christophe Caresche. Ce redécoupage devrait avoir pour seul objectif de corriger les inégalités démographiques, or, la méthode conservatrice que vous

avez choisie ne le permet pas. En premier lieu, aucun argument ne justifie le maintien de deux députés par département, si ce n'est l'appel à la tradition, mais légifère-t-on pour ce motif ? L'argument du pluralisme ne tient pas plus que celui des communications.

Surtout, le système des tranches dans un cadre départemental provoque un effet de seuil très important. Si l'on divise la population française par 125 000, on obtient un nombre théorique de 490 circonscriptions. On les attribuant par la méthode que vous proposez, on arrive à 540 et l'effet de seuil conduit donc à 50 circonscriptions supplémentaires, soit près de 10 % de notre assemblée. On constate également qu'une vingtaine de départements auront des circonscriptions de moins de 100 000 habitants, avec des disparités extrêmement choquantes puisque certaines circonscriptions ne dépassent pas 60 000 personnes. Les écarts démographiques ne seront ainsi par corrigés et l'effet de seuil jouera à plein pour les départements les moins peuplés, qui continueront à être assez fortement surreprésentés à l'Assemblée nationale, comme ils le sont d'ailleurs au Sénat. Pour moi tel n'est pas la vocation de l'Assemblée.

Outre que le fait de fixer la tranche à 125 000 aggrave l'effet de seuil, le maintien du cadre départemental empêche de corriger fortement les disparités. J'ai fait le calcul : dans un cadre régional cet effet est beaucoup moins important puisqu'il y aurait 504 circonscriptions attribuées sans disparité démographique et non 490 comme dans le cadre départemental. En dehors même du débat sur l'organisation territoriale, il ne paraît pas illégitime de s'interroger sur la nécessité de régionaliser des circonscriptions.

M. Jean-Jacques Urvoas. En compagnie du rapporteur, nous avons auditionné hier les représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger et je m'interroge sur le référentiel électoral de base. On évoque un chiffre d'1,4 million qui correspond en fait aux inscrits sur les registres consulaires, qui ne sont pas la liste électorale, cette dernière n'étant pas évaluée de la même façon par Thierry Mariani et par le ministère de l'intérieur... Pour ma part, j'en suis à 863 854. Mais au sein de cette liste, il faut opérer des distinctions car tout le monde ne vote pas à toutes les élections : 509 140 personnes relèvent du PR1 qui concerne le vote uniquement à l'étranger, 262 737 relèvent du PR2, c'est-à-dire qu'ils votent à l'étranger pour l'élection du Président de la République et pour les référendums, enfin, le PR3, c'est-à-dire ceux qui votent en France à toutes les élections à l'exception de celles à l'Assemblée des Français de l'étranger, concerne 91 977 personnes. Pouvez-vous préciser quelle est pour vous la base de la construction des circonscriptions électorales ?

Vous semblez par ailleurs attaché au maintien du scrutin majoritaire dans le cadre de circonscriptions. Or, l'Assemblée des Français de l'étranger, qui n'est guère susceptible de constituer un repaire de gauchistes (*sourires*), a adopté à l'unanimité une délibération qui demande, pour des raisons matérielles, que l'on fasse le choix du scrutin proportionnel. Nous comptons des concitoyens dans 150 pays ; il y a 50 000 inscrits que dans quelques rares pays tandis que dans 42 pays

on ne compte que 150 inscrits et même moins de 100 dans 14 pays. Cela signifie qu'il sera matériellement impossible de couvrir le territoire des circonscriptions. J'ai des amis qui ont passé plus de 10 heures dans leur voiture pour aller voter au consulat général de Vancouver alors qu'ils se trouvaient en Colombie Britannique ; ils ne le feront pas à quatre reprises pour les deux tours des élections présidentielles et législatives... Et si vous voulez persévérer dans le scrutin majoritaire, je vous invite à regarder ce que fait le Portugal, qui a prévu une circonscription pour l'Union européenne et une autre pour le reste du monde, ce qui correspondrait parfaitement à notre corps électoral puisque la moitié des Français de l'étranger se trouve dans le territoire de l'Union européenne.

S'agissant du processus électoral, vous venez d'indiquer que le rapport Bordry préconisait le respect des limites cantonales. Or l'article 2 du projet prévoit que l'on respectera les limites des circonscriptions administratives. Sur ce point, j'ai cru noter une certaine divergence entre Michèle Alliot-Marie et vous-même puisque vous avez déclaré dans *Les Échos*, le 6 août dernier, que vous n'entendiez pas vous « priver de la possibilité de partager un canton entre deux circonscriptions ».

S'agissant de la commission, nous avons fait part, lors du débat constitutionnel, de nos réserves sur l'idée d'indépendance car nous aurions préféré que l'on insiste sur son pluralisme. Mme la Garde des sceaux nous avait alors donné des assurances, déclarant que « l'indépendance de cette commission se mesurera à la technicité des personnes qui la composeront ». Elle précisait d'ailleurs que la commission comporterait « des démographes, des statisticiens, des juristes et des experts en droit électoral ». Je n'ai pas retrouvé cela dans le projet de loi. Faut-il considérer que les personnalités qui seront désignées par le Président de la République et les présidents des assemblées seront de tels spécialistes ? En fait, l'existence d'une commission ne suffit pas : il en existait déjà une en 1986 et, dans sa décision du 18 novembre la même année, le Conseil constitutionnel avait, de façon très élégante, émis quelques appréciations sur son travail...

Bruno Le Roux a insisté sur la nécessité de sortir de l'ordonnance tout ce qui peut faire l'objet du débat parlementaire, c'est en particulier le cas de la question du financement pour les Français de l'étranger.

Pouvez-vous enfin nous indiquer si le paquet électoral que vous nous présentez aujourd'hui sera le dernier de la législature ?

M. Michel Vaxès. Il me semble, monsieur le ministre, que vous n'avez pas répondu à une question importante : rendrez-vous publiques les projections, établies à partir des résultats des dernières élections législatives, sur les effets que pourrait avoir ce remodelage ?

M. Guy Geoffroy. Je comprends les cris d'orfraie des candidats à l'alternance. Un peu de sérieux : un engagement avait été pris, il est tenu, il était temps ! Je m'en félicite d'autant plus que je suis l'élu d'une circonscription qui compte

d'avantage d'électeurs que d'autres n'ont d'habitants. Et je me réjouis que l'on se préoccupe de ces questions au début de la législature, ce qui tout donne le temps de travailler sans donner l'impression de préparer, au dernier moment, un mauvais coup électoral.

J'observe par ailleurs que l'usage des ciseaux n'a jamais empêché l'alternance : la première fois que la carte électorale actuelle a été appliquée, ce sont ceux qui n'avaient pas procédé au découpage qui l'ont emporté. La carte de 1958 n'avait pas empêché la gauche de gagner en 1981, celle de 1986 ne l'a pas empêchée de gagner en 1988 comme en 1997. Il faut donc raison garder.

S'agissant de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, je remercie le ministre d'avoir laissé la porte ouverte à la discussion. En prenant l'initiative de créer un sénateur pour chacune des deux collectivités, le Sénat a fait valoir l'idée qu'il ne serait pas incongru que les députés fassent de même. Si nous avions alors adopté cette disposition, nous compterions déjà ces deux députés parmi nous. C'est moi-même, suivi par la commission unanime, qui avais fait alors valoir qu'il serait tout simplement scandaleux que, quelques mois avant les élections législatives, on décide de la création de nouvelles circonscriptions alors que l'on se refusait depuis dix ans au remodelage de la carte électorale exigée par le Conseil constitutionnel. Je suis donc très satisfait que le ministre annonce aujourd'hui que la question n'est pas tranchée.

Le fait que les ministres puissent désormais retourner dans l'assemblée dont ils sont originaires m'amène à m'interroger sur le fait que, dans la mesure où certains sénateurs sont élus au suffrage majoritaire et d'autres au suffrage proportionnel, on n'est pas remplacé dans les mêmes conditions selon le cadre dans lequel on est élu. Si vous êtes sénateur élu à la proportionnelle, dans tous les cas, y compris la démission, vous êtes remplacé par le suivant de liste, si vous êtes député ou sénateur élu au scrutin majoritaire, vous ne cédez votre siège à votre suppléant que dans certains cas expressément prévus par la loi et qui sont d'ailleurs repris dans ce texte, qui n'a pas vocation à traiter cette question. Il me semble que nos concitoyens devraient être informés de cet état de fait.

M. Jérôme Lambert. S'agissant toujours du remplacement, j'aimerais savoir si la disposition qui interdit aujourd'hui à un suppléant de se présenter contre celui qu'il a remplacé sera maintenue.

Par ailleurs, s'agissant du remodelage, vous avez évoqué le respect des villes moyennes mentionné dans le rapport Bordry. Êtes-vous partisan d'un découpage qui garantisse une cohérence territoriale ou qui favorise une diversité territoriale ?

M. André Vallini. Je nourris un regret éternel : si l'on m'avait écouté, à gauche comme à droite, on n'en serait pas là aujourd'hui.

J'ai dit à plusieurs reprises en particulier à Matignon lorsque nous sommes allés avec François Hollande voir François Fillon sur la question des institutions et lorsque nous avons rencontré Jean-François Copé avec Jean-Marc Ayrault – et j'ai

été à chaque fois désapprouvé par François Hollande comme par Jean-Marc Ayrault et par vous tous –, qu'on aurait dû avoir le courage d'augmenter le nombre des députés. À partir du ratio habituel dans toutes les démocraties, sauf aux États-Unis, d'un député pour 100 000 habitants, on en serait à 620 députés alors que l'on a fixé de façon absurde dans la Constitution un nombre totalement arbitraire de 577 sièges.

M. Guy Geoffroy. Très bien ! Pour leur part les sénateurs ne se sont pas gênés...

M. Philippe Vuilque. Monsieur le ministre, vous n'avez pas répondu à la question très précise que vous a posée Bruno Le Roux sur la constitutionnalité de la possibilité que les députés représentant les Français de l'étranger soient élus à la proportionnelle, à la différence de leurs collègues.

M. le secrétaire d'État. M. Caresche est revenu sur le thème récurrent ce matin des deux députés par département. Il est vrai qu'il y a ici beaucoup de députés de la ville et peu de députés des champs. Les choses seront peut-être différentes en séance publique...

Pensez-vous qu'en supprimant le deuxième député dans un certain nombre de départements, qu'ils soient tenus par l'opposition ou par la majorité car la répartition est assez équilibrée, on ferait beaucoup avancer les choses et on supprimerait une vraie disparité ? Fait-on le même métier quand on est député de Paris et qu'on fait le tour de sa circonscription en trois stations de métro et quand on est député au fin fond de la province, avec 500 communes réparties sur un territoire de 600 000 hectares ? (*Protestations*) La démagogie a quand même des limites ! On ne peut pas demander aux députés d'être davantage présents en commission et en séance publique et maintenir un système qui les condamne, s'ils veulent être réélus, à être en permanence sur le terrain. On va créer deux sortes de députés, ceux qui seront élus en milieu urbain, qui disposeront de moyens de transport très rapides pour venir à l'Assemblée et tous les autres, qui seront obligés de faire du terrain à longueur de journée parce que c'est humain quand on a envie d'être réélu.

M. Daniel Vaillant. C'est un très mauvais argument !

M. le secrétaire d'État. Faisons donc attention à ne pas aggraver les disparités, c'est aussi une question d'aménagement du territoire. Dans leur sagesse, la troisième, la quatrième et la cinquième républiques ont toujours considéré qu'il fallait deux députés par département et les raisons qui le justifiaient n'ont pas disparu.

M. Daniel Vaillant. Au prix d'une sur représentation de la France rurale.

M. le secrétaire d'État. J'appelle par ailleurs votre attention sur le fait que le seul critère pour créer, redécouper ou remodeler est la population, c'est-à-dire les citoyens français comme la population étrangère. Ainsi, on nous soumet le problème de circonscriptions qui ont très peu d'inscrits – 50 000 par exemple en banlieue parisienne – alors que la population est beaucoup plus nombreuse. Quel-

les réponses pouvons-nous apporter aux citoyens qui s'interrogent à ce propos et qui ressentent aussi cela comme une disparité ? (*protestations*) Nous devons aussi en traiter lors du débat en séance publique.

M. Vaxès m'a interrogé sur les résultats électoraux et la projection de la carte politique après remodelage. Tous les résultats sont disponibles sur le site Internet du ministère de l'intérieur et vous pouvez les utiliser pour faire vous-même les projections.

M. Michel Vaxès. C'est bien sûr ce que nous ferons, mais il me semblait utile, au nom de la transparence et de l'efficacité, que le ministère publie lui-même ses projections.

M. le secrétaire d'État. Je prends acte de votre demande.

Je redis à M. Geoffroy, que je suis ouvert à la discussion sur la question des circonscriptions qui ne sont toujours pas pourvues outre-mer.

Je confirme à M. Lambert que l'impossibilité pour un suppléant ayant temporairement remplacé le député de se présenter contre celui-ci est maintenue.

Le rapport Bordry fait effectivement référence aux villes moyennes, c'est-à-dire de 20 000 à 30 000 habitants. C'est un paramètre à prendre en compte. Il est souhaitable que les circonscriptions aient une unité territoriale, mais aussi qu'elles disposent d'un centre afin de ne pas être un simple assemblage de territoires sans lien entre eux. Sans qu'elle soit forcément chef-lieu d'arrondissement, la ville moyenne peut être ce centre.

M. Vallini a rappelé que le nombre de 577 députés était désormais sanctuarisé dans la Constitution, j'avoue que si tel n'avait pas été le cas, cela m'aurait arrangé... (*sourires*)

Concernant l'élection des députés des Français de l'étranger, le gouvernement n'a pas fait le choix de la proportionnelle.

M. Philippe Vuilque. Je vous demandais en fait si la coexistence de deux modes d'élection était constitutionnelle.

M. le secrétaire d'État. Si deux modes d'élection coexistent pour l'élection des sénateurs, la situation n'est pas la même. L'Assemblée nationale représente la population, tandis que le Sénat représente les collectivités territoriales

M. Bruno Le Roux. La question n'est pas de savoir si tel est votre choix : vous avez dû analyser si cela était juridiquement possible.

M. le secrétaire d'État. D'après mon analyse, il n'est pas possible d'avoir deux sortes de députés puisque ces derniers représentent la population.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous remercie.

La Commission examine, le mardi 7 octobre 2008, sur le rapport de M. Charles de La Verpillière, le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution (n° 1110) et le projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1111).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Bruno Le Roux. Je ne renouvellerai pas les observations que j'ai formulées lors de l'audition du ministre et pour lesquelles j'attends toujours une réponse, s'agissant notamment de l'évolution des critères de redécoupage vis-à-vis des suggestions formulées dans le rapport Bordry, puis ultérieurement. Le groupe SRC aborde ce débat avec le souhait que la procédure soit menée de la manière la plus transparente qui soit et selon des critères objectifs.

Au regard de ces préoccupations, certaines inquiétudes ne manquent pas de se faire jour à la lecture du projet de loi organique et du projet de loi ordinaire. Leur dépôt n'a pas été entouré de suffisamment de transparence, les différentes forces politiques concernées n'ayant pas été consultées sur le dispositif. Une convocation à Matignon, la veille du passage des textes en conseil des ministres, apparaît pour le moins éloignée d'une méthode consistant à rechercher un nécessaire consensus sur une question aussi sensible.

Le groupe SRC présentera des amendements destinés à apprécier l'état d'esprit de l'exécutif pour la conduite de cette réforme.

En premier lieu, il apparaît indispensable de débattre de la méthode retenue pour diminuer les inégalités entre départements. Cette méthode ne doit pas relever de l'ordonnance mais bien de la loi, au Parlement. En l'espèce, personne ne peut se prévaloir de certitudes sur la manière d'éviter les inégalités. Seul un débat entre parlementaires est susceptible de parvenir à un point d'équilibre.

En deuxième lieu, plusieurs amendements porteront sur les critères retenus. Le choix de recourir au procédé des ordonnances n'est pas en soi contestable dès lors qu'il est assorti de la définition de critères objectifs. De ce point de vue, le projet de loi comportant l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est en recul par rapport à 1986.

En troisième lieu, la commission chargée d'éclairer l'exécutif n'a pas à se substituer au Parlement pour déterminer les critères de redécoupage. Le Parlement ne saurait lui laisser de trop larges prérogatives en adoptant des dispositions trop générales. Des précisions s'imposent donc à ce sujet.

En définitive, le groupe SRC souhaite un débat qui tienne compte de ses propositions et garantisse la transparence de la réforme, grâce à des critères objectifs.

M. Jean-Jacques Urvoas. Mon intervention se limitera au cas particulier des représentants des Français de l'étranger. Certaines interrogations peuvent légitimement pointer à la lecture du dispositif, sans qu'à ce stade elles se traduisent par des amendements.

La création de la nouvelle catégorie d'électeurs que représentent les Français de l'étranger répond à une volonté de la majorité. Consacrée désormais par la Constitution, il convient d'en prendre acte tout en s'efforçant de rechercher un cadre juridique le plus consensuel pour sa représentation. Les chiffres prêtent eux-mêmes à confusion, selon que l'on retient les 850 000 personnes inscrites sur les registres électoraux, les 1 400 000 personnes immatriculées dans les consulats français à l'étranger, voire les quelque 2 500 000 personnes estimées par les instances représentatives.

Une première interrogation a trait au support juridique fixant le nombre de députés des Français de l'étranger. En l'occurrence, une loi organique ne serait-elle pas nécessaire, l'article 25 de la Constitution disposant que la loi organique fixe le nombre des membres de chaque assemblée parlementaire, ce qui paraît impliquer que le nombre des catégories de ces membres soit précisé par la loi organique ? À titre de comparaison, le nombre des sénateurs des Français de l'étranger a été précisé par la loi organique du 17 juin 1983, sur laquelle le Conseil constitutionnel a exercé son contrôle.

Une seconde interrogation concerne la base électorale retenue pour définir le corps électoral des Français de l'étranger. Pourquoi avoir retenu les 850 000 inscrits sur les listes électorales ? Le ministre lui-même n'a pas dissipé la confusion en la matière, ce qui appelle au minimum des précisions.

M. le rapporteur. Je répondrai aux observations formulées par Monsieur Le Roux lors de l'examen des différents amendements.

En ce qui concerne la seconde question posée par Monsieur Urvoas, aucune disposition du projet ne dit quelle sera la référence utilisée pour déterminer le nombre de députés des Français de l'étranger. Si j'essaie d'être fidèle aux explications données par le Gouvernement, la base sera le nombre d'immatriculés sur les registres consulaires, soit environ 1 400 000 personnes, auquel on appliquera la même réfaction que pour les inscrits sur les listes électorales, lesquels sont distingués selon qu'ils votent exclusivement à l'étranger ou qu'ils votent en France aux élections législatives. Mais il est vrai qu'aucun reflet de ce mode de calcul ne transparaît dans l'habilitation.

Pourquoi ne pas faire figurer le nombre de députés des Français de l'étranger en loi organique ? Jusqu'à présent, il n'y avait pas de disposition fixant le nombre total de députés. Ce nombre résultait d'une simple addition de plusieurs catégories : les députés des départements, les députés des différentes collectivités d'outre-mer. Maintenant, la Constitution comprend une novation capitale, qui est l'existence d'un nombre maximal de députés. Le Gouvernement a donc choisi de

fixer le nombre total de députés, qui correspond à ce nombre maximal, par la loi organique et de s'en tenir là. J'ai été frappé par le fait que la loi organique prévoit spécifiquement un nombre de parlementaires pour chaque collectivité d'outre-mer. En outre, ces collectivités ont un statut particulier en vertu de l'article 74 de la Constitution. Il n'y a aucun fondement comparable qui justifierait que le nombre de députés des Français de l'étranger soit fixé dans une loi organique.

À la demande du rapporteur, la Commission passe alors à l'examen du projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1111).

ARTICLES DU PROJET DE LOI

Avant l'article 1^{er}

La Commission examine un amendement de M. René Dosière visant à supprimer l'article 23 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, afin de mettre un terme à la possibilité pour un ministre de cumuler son traitement avec son indemnité d'élu local dans la limite d'une fois et demie son traitement ministériel.

M. René Dosière. Cet amendement fait écho à une initiative similaire dans le projet de loi organique que je présenterai tout à l'heure. Sur le fond, je suis hostile au cumul des mandats. J'avais défendu que l'on ne peut être ministre à temps partiel et, bien que la commission des Lois m'ait suivi sur ce point lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République, l'Assemblée nationale n'a pas retenu ma proposition.

Sans revenir sur le principe même du cumul, il est choquant que la loi le favorise sur le plan financier. Pour les ministres, le cumul du traitement et des indemnités d'élu local est autorisé dans la limite d'une fois et demie le montant du traitement ministériel. Or, en 2002, ce même traitement ministériel a été revalorisé de 80 %, en passant à 14 000 euros. Mécaniquement, le plafond du cumul autorisé s'en est trouvé lui aussi sensiblement revalorisé.

La réforme de 2002, qui permet aux membres du Gouvernement de percevoir des rémunérations convenables, rend inopportun le cumul d'indemnités d'élu local lorsqu'un ministre est investi d'un tel mandat. Cet amendement vise à en tirer les conséquences.

M. le rapporteur. Cet amendement porte sur des dispositions étrangères au texte que nous examinons. Il soulève des questions qui mériteraient sans doute d'être abordées dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le statut de l'élu local. Avis défavorable.

M. Noël Mamère. Il me semble que, le jour même où le conseil des ministres a examiné la question des parachutes dorés des dirigeants d'entreprises, nous, les élus, nous avons la responsabilité de donner l'exemple. Le mandat local ne saurait constituer une forme de *stock-option* pour des ministres.

La question du statut de l'élu local doit assurément être examinée. Pour l'heure, cette perspective est malheureusement repoussée. Il convient néanmoins d'adresser un signe aux Français qui éprouvent des doutes sur les rapports qu'entretiennent les responsables politiques avec l'argent.

M. Bruno Le Roux. Cet amendement présente un véritable intérêt pour les ministres appelés à retrouver leur siège de parlementaire, afin de leur éviter un choc trop brutal en termes de perte de pouvoir d'achat. (*Sourires*)

M. Yves Nicolin. Je suis heureux de voir que M. Le Roux aborde cette question sur le ton de l'humour. Pour ma part, je regrette néanmoins que, comme toujours dans notre pays, l'évocation de sujets d'argent soulève des réflexes poujadistes. Dans l'échelle des rémunérations en vigueur aujourd'hui, les responsables politiques sont loin de bénéficier d'avantages considérables. Il faut se garder d'instiller le doute et de nuire à la crédibilité de ceux qui ont en charge le bien public. La réforme de 2002 visait à aligner les rémunérations ministérielles sur la norme européenne, afin de mettre un terme à une forme d'hypocrisie.

Pourfendeur du cumul, M. Mamère vient pourtant de prêter le serment d'avocat...

M. Noël Mamère. Comme vous !

M. Yves Nicolin. Oui, mais contrairement à vous, je ne suis pas opposé au cumul des mandats. Je répète que ce débat, lorsqu'il est détourné sur le plan de la rémunération, risque d'engendrer des effets néfastes sur l'engagement politique. Il convient de veiller à ne pas amalgamer les responsables politiques avec certaines professions qui s'illustrent parfois par leurs excès.

M. Noël Mamère. Je m'étonne de la tournure de nos échanges. Mon propos n'est pas de revenir sur le débat concernant la rémunération des ministres. En 2002, leur traitement a été revalorisé afin de leur octroyer une rémunération convenable et personne ne conteste que des responsables politiques doivent être rémunérés à la hauteur de la tâche qu'ils exercent. Pour autant, dans de nombreuses communes, y compris importantes, combien sont les élus qui s'investissent sans compter et ne perçoivent pas une indemnité significative ?

La France ne paie pas le prix de la démocratie locale, car elle reste enfermée dans un complexe judéo-chrétien par rapport au pouvoir et à l'argent. Il faudra bien pourtant permettre à ceux qui ne peuvent prétendre à un retour dans leur administration d'origine, de percevoir les moyens de leur reconversion, après leur défaite électorale.

Puisque M. Nicolin s'y intéresse, depuis mon serment d'avocat, je n'ai plaidé qu'une fois, à Montpellier. Pour des raisons qui m'appartiennent et sur lesquelles je n'ai pas de justification à donner, je l'ai fait dans un cadre bénévole.

Pour en revenir au cœur du sujet, M. Dosière ne s'oppose pas à la rémunération des ministres, mais au cumul de leur traitement avec leurs indemnités d'élus locaux. Pourquoi assurer cette *stock-option* du mandat local ?

Il est certain que la rémunération des responsables politiques a peu à voir avec celle des dirigeants de grandes entreprises, des cadres supérieurs ou des ani-

mateurs de télévision. Cependant, les élus doivent respecter certaines règles, tout particulièrement en période de crise économique. Les représentants du peuple ont le devoir de limiter le cumul abusif.

M. René Dosière. J'ai toujours défendu le fait que les responsables politiques doivent être rémunérés correctement. Je n'avais pas critiqué la revalorisation du traitement des ministres en 2002. J'ai même été de ceux qui ont proposé l'augmentation du traitement du Président de la République, réforme que j'ai votée.

Pour autant, l'augmentation de la rémunération des ministres a produit des effets inflationnistes sur le plafond financier du cumul de leurs mandats électifs. C'est bien là où réside l'anomalie. L'objet de cet amendement est d'y remédier car, à partir du moment où la loi favorise le cumul, le soupçon peut naître et il ne faut pas laisser libre cours à ce soupçon.

M. Yves Nicolin. Je ne partage pas le point de vue de M. Dosière mais je le respecte. En revanche, je ne peux accepter la comparaison caricaturale que M. Mamère fait entre cumul des indemnités d'élus et parachutes dorés.

La Commission rejette cet amendement.

Article 1^{er}

(articles L. 567-1, L. 567-2, L. 567-3, L. 567-4, L. 567-5, L. 567-6, L. 567-7 et L. 567-8 [nouveaux] du code électoral)

Composition, règles d'organisation et de fonctionnement de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution

Le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution, introduit par le 2^o de l'article 10 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, dispose : « *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.* »

L'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle est subordonnée à l'adoption des dispositions législatives nécessaires à son application. Tel est l'objet du présent article, qui doit permettre, en fixant la composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de la « commission prévue par l'article 25 de la Constitution », d'aboutir à une création rapide de ladite commission, d'autant plus nécessaire que son avis est requis par l'article 2 du présent projet de loi pour les projets d'ordonnance procédant à la répartition des sièges de députés et à la délimitation des circonscriptions législatives qui devront être adoptés dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le présent article crée un nouveau livre VIII au sein du code électoral, intitulé « Commission prévue par l'article 25 de la Constitution », composé de neuf articles (huit articles L. 567-1 à L. 567-8, commentés ci-après, et un article L.O. 567-9, introduit par l'article 5 du projet de loi organique). En conséquence, l'actuel livre VIII du code électoral, relatif aux dispositions finales, est transformé en un livre IX.

Article L. 567-1 du code électoral

Composition de la commission, procédure de nomination des personnalités qualifiées désignées par les présidents des assemblées parlementaires

L'article L. 567-1 nouveau du code électoral prévoit que la « commission prévue par l'article 25 de la Constitution » sera composée de six personnes :

— trois personnalités qualifiées, nommées à raison d'une chacun par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ;

— un conseiller d'État, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes, respectivement élus par leurs pairs.

La personnalité qualifiée nommée par le Président de la République présidera la commission.

La composition qui est proposée s'inspire dans une certaine mesure de celle de la précédente commission saisie de questions de délimitation des circonscriptions législatives. En effet, l'article 7 de la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 ⁽¹⁾ avait prévu que les projets d'ordonnance procédant à une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives seraient soumis pour avis, avant leur transmission au Conseil d'État, à une commission composée de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maître à la Cour des comptes, désignés par leurs pairs. Les deux avis successivement rendus par cette commission, très circonstanciés, témoignaient du caractère approfondi et objectif de son travail.

Par ailleurs, la commission de réforme du mode de scrutin présidée par le doyen Georges Vedel avait notamment proposé, dès 1993, « *de créer, en s'inspirant d'exemples étrangers (...) une commission indépendante, qui interviendrait en amont de l'élaboration du projet de loi (sur le découpage des circonscriptions). Cette commission serait composée, pour une part, de membres des juridictions administratives et judiciaires et, pour l'autre, d'experts dans les disciplines de la démographie, de la géographie et des sciences politiques.* » ⁽²⁾

(1) Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée.

(2) Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés, février 1993, page 50.

Le présent article, en proposant d'introduire dans la commission des personnalités qualifiées, répond ainsi aux recommandations formulées par la commission de réforme du mode de scrutin en 1993 et confirme les déclarations du Garde des Sceaux lors de la discussion de la dernière révision constitutionnelle ⁽¹⁾. En l'absence de précision quant aux qualifications nécessaires, il est possible de considérer qu'un mathématicien, un géographe ou un démographe répondraient aux exigences de qualification pour analyser la pertinence de la délimitation ou de la répartition proposées.

Afin de soumettre les personnalités qualifiées à une procédure de nomination la plus incontestable possible, il est proposé d'instaurer une procédure de consultation des commissions parlementaires compétentes sur les nominations envisagées.

Concernant la personnalité qualifiée nommée par le Président de la République, cette procédure exige une disposition organique, qui est introduite par l'article 5 du projet de loi organique ⁽²⁾ (créant un nouvel article L.O. 567-9 du code électoral).

En revanche, le présent article prévoit que la personnalité qualifiée nommée par le Président de l'Assemblée nationale et celle nommée par le Président du Sénat devront faire l'objet, au préalable, d'un avis de la commission permanente compétente pour les lois relatives aux élections à caractère politique de l'assemblée concernée.

Si deux dispositions constitutionnelles spécifiques, l'une relative à la nomination des membres du Conseil constitutionnel, l'autre relative à la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature, telles qu'elles résultent de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ont prévu un tel mode de consultation de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée avant que le président de cette assemblée puisse procéder à la nomination envisagée, il convient toutefois de signaler qu'il n'est pas certain que ce type de disposition, qui porte sur l'organisation propre à chacune des deux assemblées parlementaires, et peut à ce titre figurer en bonne place dans la Constitution ou dans le Règlement de l'une ou l'autre assemblée, soit de nature législative.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Bruno Le Roux modifiant la composition de la commission indépendante.

M. Bruno Le Roux. C'est un amendement important que nous proposons. Si l'indépendance de la commission est garantie par la Constitution, elle doit aussi être irréprochable dans sa composition. Nous pensons qu'il faut assurer le pluralisme de ses membres, le problème ne se concentrant évidemment pas sur les trois

(1) *Le Garde des Sceaux expliquait ainsi que la commission « sera composée d'experts. Ce seront des démographes, des statisticiens, des juristes et des experts en droit électoral. » (Assemblée nationale, compte rendu intégral de la deuxième séance du mardi 27 mai 2008).*

(2) *Voir le commentaire sur l'article 5 du projet de loi organique, page 57.*

magistrats mais bien sûr les trois personnalités qualifiées. L'amendement propose que les personnalités qualifiées soient plus nombreuses que les magistrats et que l'opposition parlementaire soit pleinement associée à sa composition, sans changer les règles applicables aux membres de la commission ni revenir sur le principe selon lequel la présidence de la commission revient à la majorité parlementaire.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement dont l'adoption romprait l'équilibre du projet de loi, fondé sur une parité de magistrats et de personnes qualifiées. L'indépendance de la commission n'en sortirait pas renforcée. Je juge que le pluralisme peut être atteint par le mode de nomination et notamment par la procédure du veto des trois cinquièmes des membres des commissions parlementaires compétentes.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que lors des débats sur la révision constitutionnelle, le groupe SRC avait proposé par amendements que soit consacré le pluralisme de la commission. Madame le Garde des Sceaux avait alors indiqué, à l'appui de son refus de tels amendements, qu'il revenait à la loi de déterminer les garanties de l'indépendance et du pluralisme de la commission. J'avoue ne pas estimer évident que la présence de trois magistrats du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes soit par elle-même un gage d'indépendance et de pluralisme, mais cela relève, semble-t-il de la tradition ; dont acte. Lors des débats le 28 juin dernier au Sénat, Madame le Garde des Sceaux avait annoncé la présence au sein de la commission de démographes, de statisticiens, d'experts en droit électoral, estimant que leur compétence serait un gage de l'indépendance de la commission. Je constate qu'il n'en est ici plus question et que l'indépendance supposée de la commission ne se fonde plus que sur les règles pour la nomination de ses membres.

M. Bruno Le Roux. Je ne peux souscrire à l'analyse du rapporteur selon laquelle l'indépendance de la commission découlerait de la parité entre magistrats et personnalités qualifiées. La nomination de ces dernières par de hautes autorités politiques, qui a fait ses preuves au Conseil constitutionnel, n'est pas véritablement un gage de la volonté politique du Gouvernement d'un équilibre ou d'un pluralisme politique dans la commission... Il est clair que le mode de nomination proposé ne nous convient pas. Je ne peux imaginer que les trois magistrats soient conçus comme contrebalançant les trois personnalités nommées par le pouvoir politique. Il est indispensable de faire entrer le pluralisme dans les principes de fonctionnement de la commission.

M. le rapporteur. Je tiens à préciser que je n'ai jamais pensé que la parité était un gage d'indépendance de la commission. J'estime que votre amendement dénature la conception qui sous-tend le projet de loi, c'est pourquoi j'émet à son endroit un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement. Puis elle adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 1).

La Commission est ensuite saisie d'un amendement présenté par M. Bruno Le Roux relatif aux modalités du veto opposé par la commission indépendante.

M. Bruno Le Roux. Cet amendement précise que la nomination des personnalités qualifiées désignées par les présidents des assemblées parlementaires ne peut intervenir lorsque les votes positifs représentant moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission permanente compétente. Le dispositif constitutionnel du veto des trois cinquièmes est en pratique impossible à mettre en œuvre. Il faut au contraire que les personnalités en question tirent leur légitimité d'un vote positif des commissions parlementaires, ce qui sera en outre un vrai gage du pluralisme de la composition de la commission.

Le Président Jean-Luc Warsmann. Je souhaite faire une remarque au sujet des votes que nous serons amenés à émettre sur des nominations proposées par l'Exécutif. Il conviendra de s'assurer sur un plan pratique de la coïncidence des votes par les commissions des deux assemblées pour éviter que ne puissent s'exercer des pressions sur l'une d'elles, le vote de la première étant déjà connu. Ne dépouille-t-on pas tous les bureaux de vote en même temps lors d'une élection ?

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable à l'amendement, la Commission le rejette. Puis la Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 2).

Article L. 567-2 du code électoral

Durée des fonctions, renouvellement et remplacement des membres de la commission

Afin de conforter le caractère indépendant de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, l'article L. 567-2 du code électoral apporte des garanties relatives à la durée des fonctions ainsi qu'au remplacement des membres de la commission.

En vertu du **premier alinéa de l'article L. 567-2** du code électoral, la nomination est prévue pour une durée de six ans non renouvelable, ce qui permet d'assurer, par une durée significative et l'absence de renouvellement des fonctions, l'indépendance des membres.

Le renouvellement de la commission est assuré par moitié tous les trois ans, de telle sorte que les travaux de la commission pourront ainsi bénéficier d'une continuité par delà les renouvellements partiels.

Afin d'aménager la période correspondant à la création de la commission, et par conséquent à la nomination simultanée des six premiers membres, **le paragraphe II du présent article** prévoit, par dérogation à la durée sexennale des fonctions, que trois des cinq membres autres que le président nommés lors de la

création de la commission seront tirés au sort lors de l'installation de la commission et n'exerceront qu'un mandat de trois ans non renouvelable.

En vertu du **deuxième alinéa de l'article L. 567-2** du code électoral, la commission est compétente pour apprécier elle-même dans quelle mesure l'un de ses membres est dans une situation d'incompatibilité, est empêché d'exercer ses fonctions ou a manqué à ses obligations. Elle peut, à l'unanimité des autres membres, décider de suspendre le mandat dudit membre ou même d'y mettre un terme. De manière similaire, le décret sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ prévoit que le Conseil constitutionnel apprécie, le cas échéant, au scrutin secret à la majorité simple des membres le composant, si l'un de ses membres a manqué aux obligations qui leur sont imposées en vertu de l'article 7 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

Il est opportun de laisser à la commission une certaine latitude dans la sanction du membre qui aurait manqué à ses obligations, afin qu'en fonction de la gravité de ce manquement, elle puisse choisir une sanction adaptée (simple suspension, ou fin du mandat).

Le **troisième alinéa de l'article L. 567-2** du code électoral fixe les conditions dans lesquelles est remplacé le membre de la commission n'ayant pas atteint le terme de son mandat, en raison de son décès, de sa démission, ou de la cessation de ses fonctions en vertu d'une décision de la commission prise sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 567-2. Le remplacement intervient pour la durée du mandat restant à courir, mais le remplaçant peut bénéficier d'un renouvellement de son mandat si la durée de son remplacement est inférieure à un an. Cet aménagement du remplacement permet de garantir un renouvellement fixe par moitié tous les trois ans, sans que les contingences humaines ne viennent perturber l'équilibre instauré au sein de la commission.

Article L. 567-3 du code électoral

Incompatibilités applicables aux fonctions de membre de la commission et indépendance des membres

Le **premier alinéa de l'article L. 567-3** du code électoral prévoit un régime d'incompatibilité des membres de la commission qui doit renforcer le caractère indépendant et impartial de leur travail.

La fonction de membre de la commission est incompatible avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique. Par conséquent, sont visés tant les mandats de membre d'un conseil municipal, d'un conseil général, d'un conseil régional, de l'assemblée de Corse ou de l'une des assemblées des collectivités d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie que les mandats de député, sénateur ou représentant au Parlement européen. En revanche, des mandats électifs à caractère

(1) Décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel.

(2) Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée.

professionnel ou judiciaire (juge du tribunal de commerce ou conseiller prud'homal) seraient compatibles avec la fonction de membre de la commission. Dans la mesure où l'expression de « mandat électif à caractère politique » ne figure jusqu'à présent dans aucun texte législatif, il serait sans doute préférable, afin de se prémunir contre tout doute ou toute ambiguïté relative au champ que le législateur souhaite ainsi couvrir, d'étendre l'incompatibilité à l'ensemble des mandats électifs ⁽¹⁾.

Ces incompatibilités se justifient pleinement au regard de l'influence directe que les avis de la commission seront susceptibles d'avoir sur de futures élections à caractère politique. L'argumentation développée par Madame le professeur Marie-Anne Frison-Roche au sujet des incompatibilités entre la fonction de membre d'une autorité administrative indépendante et d'autres fonctions est transposable : « *Quand bien même les membres de l'Autorité auraient la force morale de se détacher d'un intérêt qui les attire d'un côté, l'impartialité et l'indépendance doivent "se donner à voir", l'apparence d'un conflit d'intérêt suffisant pour compromettre le crédit de l'Autorité.* » ⁽²⁾

Ces incompatibilités sont complétées par une disposition organique, introduite à l'article L.O. 142 du code électoral par l'article 6 du projet de loi organique ⁽³⁾, qui prévoit que le mandat de député est incompatible avec l'exercice des fonctions de membre de la commission.

Le deuxième alinéa de l'article L. 567-3 du code électoral précise pour sa part que les membres de la commission « *ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* ». Il tire la conséquence directe de la qualification constitutionnelle de « *commission indépendante* ».

La Commission examine un amendement du rapporteur instaurant une incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission et tout mandat électif (amendement n° 3).

M. le rapporteur. Le projet de loi prévoit une incompatibilité de la fonction de membre de la commission avec « *tout mandat électif à caractère politique* ». Cette dernière notion est trop imprécise et je pense plus juste de supprimer les termes « *à caractère politique* », me fondant sur les précédents que sont l'ordonnance de 1958 sur le Conseil constitutionnel ou la récente loi de 2007 instaurant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

M. Dominique Perben. Que penser alors des élus syndicaux ou professionnels ? Entrent-ils dans le champ de l'amendement proposé ?

(1) À l'instar de ce qui est par exemple prévu pour les fonctions de membre du Conseil constitutionnel par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée.

(2) Annexe au Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3166, tome II, page 67.

(3) Voir le commentaire sur l'article 6 du projet de loi organique, page 57.

M. le rapporteur. J'estime que la rédaction se comprend comme interne au code électoral, mais nous pourrions le préciser plus explicitement en ajoutant « régi par le présent code ».

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Article L. 567-4 du code électoral

Organisation des travaux de la commission

Afin de donner à la commission des moyens suffisants pour effectuer un travail d'analyse approfondi des projets de texte et propositions de loi qui lui seront soumis, l'article L. 567-4 du code électoral précise la manière dont elle organise ses travaux et peut recourir pour ce faire à l'assistance des services de l'État.

Le premier alinéa de l'article L. 567-4 permet à la commission de désigner en qualité de rapporteur des fonctionnaires de l'État ou des magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, en activité ou retraité.

Le deuxième alinéa de l'article L. 567-4 permet à la commission d'entendre ou de consulter toute personne ayant une compétence utile à ses travaux. Cette disposition garantira à la commission la possibilité de s'entourer de tous les avis extérieurs de spécialistes qu'elle jugera utiles.

Enfin, le recours aux services compétents de l'État est autorisé par **le troisième alinéa de l'article L. 567-4**. Si cette assistance des services de l'État peut sembler une bonne chose, afin de permettre à la commission de disposer de moyens matériels et humains suffisants, il serait également possible, dans la perspective du renforcement de l'indépendance de cette institution, de prévoir qu'elle dispose de services placés sous sa seule autorité. Une telle disposition, du fait de son caractère coûteux, ne saurait être proposée que par le Gouvernement.

Article L. 567-5 du code électoral

Secret des travaux de la commission. Devoir de réserve des membres de la commission

Le corollaire de l'indépendance de la commission et de ses travaux est l'instauration d'exigences destinées à préserver tant le secret des délibérations et des votes que la neutralité des membres de la commission.

Le premier alinéa de l'article L. 567-5 du code électoral interdit aux membres de la commission, aux collaborateurs et aux personnes prenant part à ses travaux, de révéler le contenu des débats, des votes ou des documents de travail internes. Cette exigence contraignante est nécessaire afin de permettre à la commission d'effectuer un travail indépendant et préservé de toute forme de pression.

Le deuxième alinéa de l'article L. 567-5 du code électoral prévoit d'imposer aux membres de la commission un devoir de réserve, en leur interdisant de prendre, « *à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission* ». De la même manière, les membres du Conseil constitutionnel, qui sont soumis à des obligations destinées à garantir l'indépendance et la dignité de leurs fonctions, sont notamment privés, « *pendant la durée de leurs fonctions, de prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du conseil* » ⁽¹⁾.

Dans l'hypothèse où l'un des membres de la commission manquerait à son devoir de réserve ou à son obligation de secret, le deuxième alinéa de l'article L. 567-2 du code électoral, tel que créé par le présent article, trouverait à s'appliquer : la commission pourrait constater que le membre a manqué à ses obligations et, en conséquence, selon la gravité du manquement, le suspendre ou mettre fin à son mandat.

Article L. 567-6 du code électoral

Modalités de délibération de la commission

La commission qui est prévue par l'article 25 de la Constitution a pour fonction de donner un avis sur tout projet de texte ou toute proposition de loi ayant pour objet la délimitation des circonscriptions législatives ou la répartition des sièges de députés ou de sénateurs entre circonscriptions. Dans la mesure où cet avis, dont la Constitution prévoit qu'il doit être public, est une formalité substantielle à respecter préalablement à l'examen et à l'adoption des projets de texte ou des propositions de loi concernés, il est important que le législateur précise les conditions dans lesquelles il doit être rendu.

Le premier alinéa de l'article L. 567-6 du code électoral exige un quorum de quatre membres sur six pour que la commission puisse valablement délibérer.

Le deuxième alinéa de l'article L. 567-6 du code électoral prévoit que les délibérations sont adoptées à la majorité des membres présents. Afin d'éviter tout blocage en cas de partage égal des voix, il est proposé de donner voix prépondérante au président de la commission.

Article L. 567-7 du code électoral

Conditions de la saisine et de l'avis rendu par la commission

Conformément à ce que prévoit le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution, le premier alinéa de l'article L. 567-7 du code électoral précise que la commission doit être saisie :

(1) Article 7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée.

— des projets de loi ou d'ordonnance délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs, par le Premier ministre ;

— des propositions de loi ayant le même objet, par le président de l'assemblée parlementaire sur le bureau de laquelle elles ont été déposées.

Comme l'indiquait le président Jean-Luc Warsmann lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, la rédaction du dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution implique de prendre en compte dans le champ de compétences de la commission non seulement les projets de loi mais également les projets d'ordonnance ⁽¹⁾.

Concernant les projets de loi et les projets d'ordonnance, lesquels doivent être soumis pour avis au Conseil d'État avant d'être délibérés en Conseil des ministres, la question se pose de savoir s'il convient de faire précéder ou de faire suivre cet avis de l'avis de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution.

Lorsque le législateur avait institué une commission chargée de donner son avis sur les projets d'ordonnance procédant à la délimitation des circonscriptions législatives, il avait prévu que cet avis précéderait la transmission des projets d'ordonnance au Conseil d'État ⁽²⁾.

Un autre argument d'importance plaide en faveur d'un avis de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution préalable à l'avis du Conseil d'État. Dans l'hypothèse où l'avis serait émis après examen du projet de loi ou du projet d'ordonnance en Conseil d'État, il serait impossible de pouvoir procéder à des modifications qui tiennent compte de l'avis de la commission sans soumettre à nouveau le projet à un avis du Conseil d'État ⁽³⁾, lui-même suivi d'un nouvel avis de la commission. La procédure à suivre pour tenir compte de l'avis de la commission serait donc très longue et l'avis public de la commission ne pourrait pas être aussi utilement pris en compte que s'il est émis avant la consultation du Conseil d'État.

Enfin, la lecture scrupuleuse des articles 38 et 39 de la Constitution, qui prévoient, respectivement pour les projets d'ordonnance et pour les projets de loi, que ces projets sont délibérés « *en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* », implique qu'aucune autre procédure de consultation ne peut se glisser entre la phase d'examen par le Conseil d'État et la phase d'examen par le Conseil des ministres.

(1) Voir M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, de modernisation des institutions de la V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1009, 2 juillet 2008, page 84.*

(2) Article 7 de la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée.

(3) En effet, le Conseil constitutionnel considère que « l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le Conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation » (*décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, considérant 7*).

Par ailleurs, dans l'hypothèse où, à la suite de l'avis émis par la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, le projet de loi ou le projet d'ordonnance seraient modifiés, la question peut se poser de savoir si le Gouvernement serait tenu de soumettre le projet ainsi modifié à la commission pour recueillir un nouvel avis de la part de cette dernière.

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État sur les procédures de consultation de certains organismes avant l'adoption de mesures réglementaires, des modifications apportées au projet de texte réglementaire après la consultation de l'organisme n'entachent pas la régularité de la consultation dès lors que les modifications ne posaient aucune question nouvelle, qui aurait exigé de procéder à une nouvelle consultation de l'organisme ⁽¹⁾.

Par analogie, votre rapporteur considère que, lorsque le Gouvernement procédera à des modifications du projet de loi ou du projet d'ordonnance d'abord soumis pour avis à la commission, notamment afin de tenir compte de l'avis ainsi émis, une nouvelle consultation ne s'imposera que dans la mesure où les modifications introduites après l'avis de la commission seraient susceptibles de poser des questions nouvelles.

Afin de laisser à la commission un temps suffisant pour examiner les projets de texte et propositions de loi qui lui sont soumis, **le deuxième alinéa de l'article L. 567-7** du code électoral prévoit que la commission disposera d'un délai de deux mois pour rendre son avis, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française, et que, à défaut de s'être prononcée dans ce délai, l'avis sera réputé rendu.

Lorsque la commission créée par l'article 7 de la loi du 11 juillet 1986 avait été consultée sur les projets d'ordonnance relatifs à la délimitation des circonscriptions législatives, elle avait été saisie du projet d'ordonnance le 21 juillet 1986 et son avis avait été publié au *Journal officiel* du 26 août 1986. Dans un préambule audit avis, la commission expliquait qu'elle avait « *recherché, comme elle en avait l'obligation, si ce projet (d'ordonnance) était conforme aux dispositions de la loi précitée et vérifié que les règles ainsi définies étaient bien appliquées compte tenu des strictes réserves d'interprétation énoncées par le Conseil constitutionnel* », puis qu'elle avait « *dans les cas où elle (avait) estimé qu'elle n'était pas en présence d'impératifs d'intérêt général décisifs, (...) recherché si des aménagements au projet permettraient de mieux atteindre l'équilibre démographique* » ⁽²⁾. Saisie par le Gouvernement d'un nouveau projet, elle avait à ce moment émis un nouvel avis publié au *Journal officiel* du 17 septembre 1986.

(1) Voir récemment l'arrêt Association française en ostéopathie et autres, Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 23 janvier 2008, au sujet de la consultation de la Haute autorité de santé sur un projet de décret, l'arrêt Association Aides, Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 7 juin 2006, au sujet de la consultation du conseil d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés sur un projet de décret, l'arrêt Syndicat Force Ouvrière du personnel du ministère des Affaires étrangères, Conseil d'État, 4^{ème} et 6^{ème} sous-sections réunies, 5 juillet 2000, au sujet de la consultation d'un comité technique paritaire sur un projet de décret.

(2) Voir l'avis publié au *Journal officiel* du 26 août 1986.

Ce précédent tend à illustrer le fait qu'un délai de deux mois semble, au regard de la tâche qui incombera à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, nécessaire pour émettre un avis.

Il est d'autre part nécessaire d'envisager l'hypothèse dans laquelle la commission ne se prononcerait pas dans le délai imparti, afin d'éviter que ce retard ne puisse constituer un obstacle au dépôt d'un projet de loi ou à l'adoption d'un projet d'ordonnance.

Article L. 567-8 du code électoral

Moyens de fonctionnement de la commission

L'article L. 567-8 du code électoral prévoit de donner au président de la commission la fonction d'ordonnateur principal des crédits qui seront accordés à cette commission. Cet article renforce également l'indépendance de gestion de la commission en ne soumettant pas les comptes de la commission au contrôle *a priori* d'un contrôleur financier du ministère chargé des finances.

Ces deux dispositions sont nécessaires afin que la commission dispose d'une réelle indépendance financière. Il s'agit de dispositions qui sont traditionnellement prévues par le législateur pour les autorités administratives indépendantes, telles que le Médiateur de la République, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou encore l'Autorité de la concurrence.

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 4) puis l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

Habilitation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le nombre de députés des départements, des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et représentant les Français établis hors de France et à délimiter par voie d'ordonnance les circonscriptions législatives de ces députés

Le paragraphe I du présent article vise à habiliter le Gouvernement à répartir les sièges de députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie, et les circonscriptions destinées à représenter les Français établis hors de France (1.), ainsi qu'à habiliter le gouvernement à délimiter l'ensemble de ces circonscriptions législatives (2.). Chacune de ces deux habilitations est encadrée par des règles, qui sont fixées dans le paragraphe II du présent article et qui devraient permettre de garantir le respect des exigences constitutionnelles relatives à la délimitation des circonscriptions législatives. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles les ordonnances devront être adoptées, leur entrée en vigueur et les conditions de leur ratification sont précisées par le présent article (3.).

1. L'habilitation à fixer le nombre de députés des départements, des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie et représentant les Français de l'étranger

a) La fixation du nombre de députés

La représentation spécifique des Français de l'étranger, telle qu'elle a été introduite à l'article 24 de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, combinée avec la fixation, par l'article 1^{er} du projet de loi organique, d'un nombre total de 577 députés, exige de prévoir une nouvelle distribution des sièges de députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer et les futures circonscriptions d'élection des Français de l'étranger.

Il est proposé, au **1° du I du présent article**, d'habiliter le Gouvernement, d'une part, à fixer le nombre total de députés élus par les Français établis hors de France, d'autre part, à mettre à jour la répartition des sièges de députés élus dans les départements ainsi que la répartition des sièges de députés élus en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

La distinction entre la fixation du nombre de députés des Français de l'étranger et la mise à jour de la répartition des sièges des députés entre les différentes collectivités de la République s'explique par le fait que les députés des Français de l'étranger n'ont pas, depuis leur introduction dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, fait l'objet d'une disposition législative relative à leur nombre. *A contrario*, la répartition des sièges de députés entre les départements de métropole est actuellement fixée dans le tableau annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 ⁽¹⁾, tandis que le nombre de députés élus dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie est précisé dans les différentes dispositions organiques relatives à l'élection de ces députés. Conformément à ce qu'a annoncé M. Alain Marleix, secrétaire d'État aux collectivités territoriales, lors de son audition par votre commission des Lois, il ne s'agit, concernant les départements et collectivités d'outre-mer, que de procéder à un ajustement de la distribution des sièges pour tenir compte des évolutions démographiques. L'exposé des motifs du projet de loi précise également que, pour les départements de métropole et d'outre-mer, « *le Gouvernement prévoit de retenir (...) la méthode classique de répartition par tranche de population, qui a été une constante de la République, depuis la loi électorale du 17 juin 1875* ».

Votre rapporteur, qui vous propose, dans le projet de loi organique, de maintenir le caractère organique des dispositions relatives au nombre de députés élus dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, vous propose également, par voie de conséquence, de supprimer du champ de l'habilitation la mise à jour du nombre de députés élus dans ces collectivités.

(1) Tableau annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée, identique à un précédent tableau, annexé à la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 précitée.

b) Les règles à respecter

Le premier encadrement de l'habilitation à fixer le nombre de députés des différents territoires de la République et de députés des Français de l'étranger concerne le nombre total de députés, qui est fixé à 577 par l'article 1^{er} du projet de loi organique.

Par ailleurs, des règles précises sont énumérées au paragraphe II du présent article, qui devraient permettre d'encadrer de manière utile l'habilitation.

Il est d'abord rappelé, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, que la répartition des sièges doit être mise en œuvre « *sur des bases essentiellement démographiques, sous réserve des tempéraments commandés par des motifs d'intérêt général* » (1^o du II du présent article).

En outre, deux règles particulières, déroatoires au principe d'égalité du suffrage, sont proposées pour la distribution des sièges entre les différentes collectivités de la République :

— la règle du seuil minimum de deux députés par département, qui avait déjà été retenue par le législateur en 1986 ;

— la règle nouvelle du seuil minimum d'un député, applicable aux collectivités d'outre-mer prévues par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

Ces deux règles ont pour objet de concilier la représentation des populations avec celle des territoires.

La première de ces règles, qui a permis en 1986 à deux départements de bénéficier de deux députés (alors qu'ils n'auraient, en l'absence de cette règle, bénéficié que d'un seul député), conduit à « sur-représenter » les départements très peu peuplés : chacune des deux circonscriptions de Lozère représente seulement 30 % de la moyenne nationale des circonscriptions (la 1^{re} circonscription compte 37 743, la seconde 32 051 habitants).

La règle du seuil minimum de deux députés par département a été admise par le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi du 11 juillet 1986 habilitant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions législatives ⁽²⁾, non sans certaines réserves. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que cette exception au principe d'égalité, fondée sur la volonté d'assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs, n'est acceptable que compte tenu de la répartition inégale de la population sur le territoire et du fait que cela

(1) *Le Conseil constitutionnel a en effet considéré* « 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 » (voir décisions n^{os} 86-208 DC et 86-218 DC précitées).

(2) *Conseil constitutionnel, décision n^o 86-208 DC précitée.*

concernerait un nombre très restreint de départements et qu'à la condition 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.

Cette position a été confirmée à l'occasion de l'examen de la nouvelle composition du Sénat en 2003 ⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel a admis, tout en le regrettant, que Paris et la Creuse conservent le nombre de sénateurs dont ils disposaient antérieurement, alors même que l'évolution de leur nombre d'habitants aurait dû conduire à diminuer leur nombre de sénateurs ⁽²⁾ : « *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 ; 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.* »

Dans la mesure où les règles qu'il est prévu d'imposer à la délimitation des circonscriptions législatives au sein d'un département (respect des limites des circonscriptions administratives, écart démographique entre circonscriptions encadré) devraient permettre de ne pas accroître les écarts démographiques entre circonscriptions résultant de la règle des deux députés par département, cette exception au principe d'égalité, qui ne devrait concerner qu'un nombre très restreint de départements, devrait pouvoir être admise.

Concernant les collectivités d'outre-mer, si la règle du minimum d'un député par collectivité n'a jusqu'à présent jamais été formulée explicitement par le législateur, il est possible de considérer qu'elle a été implicitement reconnue, car toujours respectée par lui. L'ordonnance n° 59-227 du 4 février 1959 ⁽³⁾ avait ainsi attribué deux sièges aux Comores, un siège à la Côte française des Somalis, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie et dépendances, à la Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon. À l'occasion de l'érection des îles Wallis et Futuna en territoire d'outre-mer ⁽⁴⁾, une loi organique ⁽⁵⁾ avait porté de six à sept le nombre de députés à l'Assemblée nationale appelés à être élus dans les territoires d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel, saisi de cette loi organique, avait considé-

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, considérants 6 et 7.

(2) La clef de répartition retenue pour la distribution des sièges de sénateurs était d'un sénateur par département pour les 150 000 premiers habitants, puis d'un siège supplémentaire par fraction de 250 000 habitants.

(3) Ordonnance n° 59-227 du 4 février 1959 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale représentant les territoires d'outre-mer.

(4) Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(5) Loi organique n° 61-817 du 29 juillet 1961 modifiant l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et abrogeant l'ordonnance n° 59-225 du 4 février 1959 relative au nombre des députés à l'Assemblée nationale pour les territoires d'outre-mer

ré qu'« il y avait lieu d'organiser la représentation au Parlement (des îles Wallis et Futuna) à la suite de leur récente accession au statut de territoire d'outre-mer »⁽¹⁾.

En l'état actuel du droit, chaque collectivité d'outre-mer élit au minimum un député, ou devrait le faire à l'occasion du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale⁽²⁾. Par conséquent, la nouvelle règle dérogatoire fixée par le législateur dans le cadre de l'habilitation donnée au Gouvernement pour fixer le nombre de députés pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, pourrait sans doute être considérée, au même titre que la règle dérogatoire relative au nombre de députés pour les départements, comme une atteinte au principe d'équilibre démographique justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Toutefois, si le caractère organique des dispositions relatives au nombre de députés des collectivités d'outre-mer était maintenu, la règle d'un siège de député par collectivité d'outre-mer n'aurait plus à être mentionnée dans la présente habilitation.

Comme l'a indiqué M. Alain Marleix, secrétaire d'État aux collectivités territoriales, la méthode de la répartition par tranche sera appliquée et le diviseur retenu pourrait être de 125 000 habitants pour un député. Si certains pourraient s'interroger sur la pertinence de substituer à la répartition par tranche une répartition au plus fort reste, ou à la plus forte moyenne, ou toute autre méthode de répartition, il convient de souligner que le choix de la répartition par tranche est cohérent avec les choix précédents du législateur (tant en 1985 qu'en 1986) et permet ainsi de ne corriger le nombre de députés que dans un nombre très limité de départements et de collectivités (environ 39). En effet, la continuité par rapport aux précédentes répartitions explique l'impact limité sur la distribution des sièges, qui ne tient qu'aux seules évolutions démographiques divergentes et à un diviseur passé de 108 000 à 125 000 habitants. *A contrario*, toute autre méthode, dans la mesure où elle s'éloigne par définition de la précédente répartition des sièges, aboutirait à une redistribution des sièges beaucoup plus conséquente, qui ne serait guère souhaitable. Le choix de la méthode de répartition par tranche est donc cohérent avec la volonté de corriger le découpage électoral, et non de le refondre entièrement.

Dès lors qu'une clef de répartition uniforme sera appliquée pour la répartition des sièges entre les départements, les écarts de représentativité seront essentiellement fondés sur la représentation minimale des collectivités les moins peuplées et ne devraient donc pas être jugés excessifs. Votre rapporteur se demande toutefois si l'absence, dans la loi d'habilitation, de précision relative à la méthode de répartition devant présider à l'attribution des sièges pourrait avoir pour conséquence de donner à la présente habilitation des limites trop peu précises. Il vous

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 61-13 DC du 28 juillet 1961, Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et abrogeant l'ordonnance n° 59-225 du 4 février 1959 relative au nombre des députés à l'Assemblée nationale pour les territoires d'outre-mer, *considérant 1*.

(2) La collectivité territoriale de Saint-Barthélemy et la collectivité territoriale de Saint-Martin, auxquelles la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 précitée a accordé un siège de député, ne doivent, en vertu de cette même loi organique, en bénéficier qu'à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007.

propose pour cette raison de préciser que la mise à jour du tableau de répartition des sièges de députés des départements sera établie conformément à la méthode initialement employée pour établir ce tableau. Cette méthode, dite de la tranche, retenue en 1985 et confirmée en 1986, avait été défendue en ces termes par le rapporteur du projet de loi de 1985 relatif à l'élection des députés : « *le souci des auteurs du projet de loi était de procéder à la répartition des sièges sur la base d'un critère mathématique aussi rigoureux que possible.* » ⁽¹⁾

c) Les données démographiques à prendre en compte

Enfin, la dernière précision qu'il est prévu d'apporter au cadre de l'habilitation concerne les données démographiques à prendre en compte pour fixer le nombre de députés de chaque collectivité de la République ainsi que le nombre de députés représentant les Français de l'étranger :

— pour les départements, la population de référence est celle authentifiée par le premier décret publié en application de la nouvelle méthode de recensement, soit un décret qui doit être publié au début de l'année 2009 et qui doit établir la population légale des départements français au 1^{er} janvier 2006 ;

— pour les collectivités d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie, la population de référence est une « *évaluation* » fondée sur le dernier recensement réalisé dans chaque collectivité ;

— pour les Français de l'étranger, la population de référence est une « *évaluation* » qui « *prend en compte les données inscrites au registre des Français établis hors de France dans chaque circonscription consulaire* » ⁽²⁾.

Concernant les collectivités d'outre-mer, si un recensement général doit être effectué tous les cinq ans (à l'inverse du recensement glissant appliqué dans les départements), les années des recensements ne correspondent pas à celle retenue pour les départements (2006), excepté pour les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Les dernières données démographiques datent de :

— 2007 pour Mayotte ⁽³⁾ ainsi que pour la Polynésie française ⁽⁴⁾ ;

— 2004 pour la Nouvelle-Calédonie ⁽⁵⁾ ;

(1) M. Gilbert Bonnemaison, *Rapport n° 2620 précité, VII^e législature, page 25.*

(2) Au 31 décembre 2007, le nombre de ressortissants français inscrits sur les registres consulaires s'élevait à 1 326 087 personnes. L'inscription au registre, si elle a un caractère facultatif, intervient automatiquement dès lors que le Français établi hors de France effectue une formalité administrative requérant la production des justificatifs de son identité et de sa résidence habituelle (décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 relatif à l'inscription au registre des Français établis hors de France).

(3) 186 729 habitants, d'après le décret n° 2007-1885 du 26 décembre 2007 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué à Mayotte en 2007.

(4) 264 736 habitants, d'après le décret n° 2007-1886 du 26 décembre 2007 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Polynésie française en 2007.

(5) 230 789 habitants, d'après le décret n° 2005-807 du 18 juillet 2005 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Nouvelle-Calédonie au cours de l'année 2004.

— 2003 pour Wallis-et-Futuna ⁽¹⁾.

Il est possible de considérer que cette absence d'harmonie statistique est d'une ampleur réduite (à peine un peu plus de 1 % de l'ensemble de la population résidant sur le territoire national), concerne des territoires aux particularités suffisamment affirmées et ne remet donc pas en cause l'établissement d'une répartition des sièges sur des bases essentiellement démographiques. Du point de vue du respect du principe d'équilibre démographique, cette méthode est pleinement justifiée. Si la mise à jour du nombre de députés des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie est retirée du champ de l'habilitation, il n'en demeure pas moins nécessaire de mentionner la base démographique qui sera utilisée par le Gouvernement dès lors que l'habilitation à délimiter les circonscriptions de ces collectivités est maintenue.

Concernant les Français établis hors de France, les critères démographiques sont plus imprécis, puisqu'il est seulement prévu que l'évaluation « *prend en compte* » les inscriptions sur le registre des Français de l'étranger.

Il convient de signaler l'existence d'autres données démographiques relatives aux Français de l'étranger : la population totale ; les seules personnes inscrites sur les listes électorales consulaires. Si l'inscription sur la liste électorale consulaire vaut inscription automatique au registre des Français établis hors de France, et *vice versa*, toutefois, il est possible de s'opposer expressément, lors de l'inscription au registre, à l'inscription sur la liste électorale consulaire et il est également possible d'être radié de l'une des deux recensions sans l'être de l'autre (les radiations n'étant pas effectuées selon la même périodicité et la même procédure). En outre, les mineurs et les majeurs privés de leurs droits civiques peuvent être inscrits sur le registre mais non sur la liste. Ainsi, alors que l'on dénombre 1 403 580 personnes inscrites sur les registres consulaires au 1^{er} juillet 2008, seuls 863 854 Français sont inscrits sur les listes électorales consulaires à la même date. En revanche, les estimations démographiques relatives à la population totale sont nettement supérieures aux données démographiques du registre comme de la liste électorale, puisqu'elles s'élèvent à plus de 2 millions de Français établis hors de France.

D'après les explications fournies par le ministère de l'intérieur, il serait envisagé de prendre en compte, pour le calcul de la base démographique, le fait qu'une partie des Français inscrits sur les listes électorales consulaires votent en France pour tout ou partie des scrutins et sont donc susceptibles de continuer à voter en France pour les élections législatives.

(1) 15 301 habitants, d'après le décret n° 2004-316 du 29 mars 2004 authentifiant les résultats du recensement général de la population des îles Wallis et Futuna. Il a été procédé à un nouveau recensement de la population au cours des mois de juillet et août 2008 (en vertu du décret n° 2008-708 du 16 juillet 2008 fixant la date et les conditions dans lesquelles sera exécuté le recensement général de la population des îles Wallis et Futuna en 2008) dont les résultats devraient être publiés courant 2009.

LE CALCUL DE LA BASE DÉMOGRAPHIQUE POUR L'ATTRIBUTION DE SIÈGES DE DÉPUTÉS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

	Listes électorales consulaires	Registres consulaires
Nombre total d'inscrits	863 854 (PR1+PR2+PR3)	1 403 580
Inscrits ayant un lien privilégié avec l'étranger	509 140 (PR1)	BD

Ainsi, la base démographique retenue pour l'attribution de sièges de députés représentant les Français établis hors de France (BD) serait établie en rapportant le nombre d'inscrits sur les listes électorales consulaires votant à l'étranger pour l'ensemble des scrutins (soit 509 140 personnes, d'après les dernières données disponibles) au ratio inscrits sur les registres consulaires / inscrits sur les listes électorales consulaires (lequel est, d'après les dernières données disponibles, de 1,62).

Il serait donc sans doute plus prudent, en raison de l'écart démographique significatif entre le nombre de ressortissants français inscrits sur le registre des Français établis hors de France et la base démographique qu'il est envisagé de retenir, que l'habilitation précise la construction de cette base démographique.

d) La durée de l'habilitation

Le présent article propose d'accorder l'habilitation pour une durée d'un an à compter de la publication du présent projet de loi. Les principales données démographiques nécessaires pour procéder aux opérations prévues par l'habilitation seront publiées en janvier 2009. En outre, le projet d'ordonnance devra être soumis pour avis à une commission indépendante, créée par l'article 1^{er} du présent projet de loi, dont la consultation aura pour effet de ralentir le processus d'élaboration de l'ordonnance. Par conséquent, il est logique d'accorder au Gouvernement une habilitation pour une durée prenant en compte la mise à disposition des chiffres au mois de janvier 2009, puis la consultation de la commission indépendante sur le projet d'ordonnance.

2. L'habilitation à délimiter les circonscriptions législatives

a) La délimitation des circonscriptions

Le Gouvernement est habilité à mettre à jour la délimitation des circonscriptions législatives dans chaque département (2° du I du présent article) ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et dans chaque collectivité d'outre-mer (3° du I du présent article) et à délimiter les circonscriptions législatives des Français établis hors de France (4° du I du présent article).

Le texte distingue la simple mise à jour en ce qui concerne les circonscriptions législatives de métropole et d'outre-mer et la délimitation nouvelle pour les circonscriptions législatives des Français établis hors de France. En effet, dans le

cas des circonscriptions de métropole et d'outre-mer, dès lors que le nombre de députés d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer demeurera inchangé et que les écarts démographiques entre circonscriptions du département ou de la collectivité respecteront les limites prévues par le présent article (plus ou moins 20 % par rapport à la population moyenne des circonscriptions), aucune modification des limites des circonscriptions ne sera nécessaire. C'est la raison pour laquelle il est possible de considérer qu'il s'agira d'une correction à la marge des limites actuelles, bien plus que d'une nouvelle délimitation des circonscriptions.

Comme en ce qui concerne l'habilitation à fixer le nombre de députés, et pour les mêmes raisons, cette habilitation est accordée pour une durée d'un an.

b) Les règles à respecter

Un certain nombre de règles évoquées ci-dessus pour l'habilitation à fixer le nombre de députés sont également valables pour l'habilitation à délimiter les circonscriptions :

— les opérations de délimitation doivent être effectuées sur des bases essentiellement démographiques ;

— les données démographiques à retenir sont celles des derniers recensements.

Deux règles supplémentaires doivent également présider à l'opération de délimitation des circonscriptions.

D'une part, la délimitation des circonscriptions législatives devra respecter la règle de l'homogénéité territoriale des circonscriptions, déjà exigée par loi d'habilitation du 11 juillet 1986 précitée : « *Sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu et leur délimitation respecte les limites des circonscriptions administratives.* » La formulation est toutefois moins précise et moins exigeante que celle de 1986, qui désignait de manière limitative les cas dans lesquels il pouvait être dérogé à la règle de l'homogénéité territoriale, laquelle se traduit par deux exigences : la continuité territoriale des circonscriptions ; le respect des limites administratives.

Concernant la continuité territoriale des circonscriptions, l'article 5 de la loi du 11 juillet 1986 prévoyait qu'il ne pouvait y être dérogé que lorsqu'un département « *comporte des parties insulaires ou enclavées* ». Cinq départements comportent une ou plusieurs communes enclavées dans un autre département : les Hautes-Pyrénées, le Vaucluse, le Nord, la Meurthe-et-Moselle et la Côte d'Or ⁽¹⁾. Au titre des départements comportant des parties insulaires, il est possible de citer les Côtes d'Armor, le Finistère, le Morbihan, la Vendée, la Charente-Maritime, le

(1) Voir la réponse à la question écrite n° 24338 de M. Jean-Louis Masson (J.O. Sénat, Questions, 19 octobre 2006).

Var, les Alpes-Maritimes et la Guadeloupe. La rédaction du présent article prévoit qu'il pourra être dérogé au caractère continu du territoire d'une circonscription pour « *des raisons géographiques ou démographiques* ». L'existence de parties insulaires ou enclavées pourra être considérée comme une dérogation fondée sur une raison géographique. En revanche, il n'est pas certain que des dérogations au caractère continu des circonscriptions puissent se fonder exclusivement sur des raisons démographiques.

Concernant le respect des limites administratives dans la délimitation des circonscriptions, l'article 5 de la loi du 11 juillet 1986 exigeait que « *la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales* » et n'autorisait une dérogation à ce principe que pour Paris, Lyon et Marseille ainsi que pour les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants. Le Conseil constitutionnel avait encore restreint les possibilités de dérogation au respect des limites cantonales, en considérant « *qu'il convient (...) 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 40 000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons* »⁽¹⁾. La rédaction du présent article prévoit uniquement qu'il convient de respecter les limites des « *circonscriptions administratives* »⁽²⁾, « *sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques* ». *A priori*, les exceptions qui avaient été énoncées par le législateur et précisées par le Conseil constitutionnel en 1986 devraient pouvoir justifier une dérogation au respect des limites cantonales. En revanche, il ne semble pas que des dérogations fondées sur d'autres motifs que ceux prévus de manière limitative en 1986 soient possibles, ni même envisagées.

Votre rapporteur vous propose de préciser que les limites cantonales devront être respectées dans la délimitation des circonscriptions législatives, excepté à Paris, Lyon et Marseille, dont les particularités démographiques justifient un découpage à une échelle plus fine. Il convient par ailleurs de prendre en compte le cas de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui ne comportent pas de limites cantonales, et pour lesquelles il est logique de prévoir que le découpage intervienne, comme à l'heure actuelle, sur la base des circonscriptions communales. Enfin, il est souhaitable de prévoir une délimitation respectant les circonscriptions consulaires en ce qui concerne les circonscriptions législatives des Français établis hors de France.

D'autre part, le présent article prévoit d'encadrer l'habilitation à délimiter les circonscriptions législatives par la règle de l'écart maximal à la moyenne au sein d'un département, qui figurait déjà dans la loi d'habilitation du 11 juillet 1986 précitée. En outre, le respect d'un écart maximal de 20 % à la moyenne est exigé non seulement pour les circonscriptions délimitées au sein d'un département mais

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée, considérant 24.

(2) Le terme de circonscription administrative permet de tenir compte du fait que, dans certaines collectivités d'outre-mer, les cantons n'existent pas.

également pour les circonscriptions délimitées au sein d'une collectivité d'outre-mer ou au sein de la Nouvelle-Calédonie.

Le projet de loi d'habilitation présenté le 9 avril 1986 prévoyait initialement de fixer à 15 % l'écart maximal pouvant exister entre la population de la circonscription la moins peuplée ou la plus peuplée d'un département et la population moyenne par circonscription pour le département (soit une population de la circonscription la plus peuplée ne pouvant être supérieure de plus de 35 % à la population de la circonscription la moins peuplée du département). Sur proposition du rapporteur à l'Assemblée nationale, le législateur avait finalement porté à 20 % l'écart à la moyenne autorisé (soit une population de la circonscription la plus peuplée ne pouvant être supérieure de plus de 50 % à la population de la circonscription la moins peuplée du département).

Un écart de 20 % à la moyenne, s'il donne une certaine latitude dans la délimitation des circonscriptions, ne saurait être utilisé pour l'ensemble des circonscriptions. Le maintien d'un écart similaire à celui retenu en 1986 permettra d'éviter qu'un trop grand nombre de départements doive faire l'objet d'une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives en raison des seuls écarts démographiques entre circonscription. En ce sens, le choix d'une marge de plus ou moins 20 % s'inscrit pleinement dans la volonté d'ajuster, et non de bouleverser les limites électorales.

Convient-il d'appliquer également cette règle de l'écart maximal à la moyenne aux circonscriptions des Français établis hors de France. Une certaine cohérence géographique des circonscriptions des Français établis hors de France peut se heurter à une répartition très variable de cette population, qui est essentiellement concentrée en Europe occidentale.

**LA RÉPARTITION MONDIALE DES FRANÇAIS INSCRITS AU REGISTRE DES FRANÇAIS
ÉTABLIS HORS DE FRANCE (au 31 juillet 2008)**

Grandes régions	Inscriptions
Afrique du Nord	90 953
Afrique francophone	106 497
Afrique non francophone	16 708
Amérique Centrale et du Sud	85 944
Amérique du Nord	182 489
Asie Océanie	94 615
Europe de l'Est	25 918
Europe occidentale	684 037
Proche et Moyen Orient	116 419

À plus petite échelle, la concentration des Français de l'étranger est encore plus manifeste et traduit les liens privilégiés entre la France et certains pays.

**LES PAYS COMPTANT PLUS DE 20 000 INSCRITS AU REGISTRE DES FRANÇAIS ÉTABLIS
HORS DE FRANCE (au 31 juillet 2008)**

Pays	Inscriptions
Suisse	136 588
États-Unis	115 790
Royaume-Uni	112 547
Allemagne	103 611
Belgique	87 348
Espagne	79 631
Israël	69 287
Canada	66 699
Italie	45 507
Algérie	37 251
Maroc	35 693
Luxembourg	24 466
Chine	20 791
Pays-Bas	20 743

Compte tenu de ces caractéristiques très particulières, votre rapporteur considère que l'exigence d'un écart maximal à la moyenne démographique des circonscriptions des Français de l'étranger serait problématique et empêcherait d'effectuer des délimitations cohérentes. Dans la mesure où les circonscriptions ainsi concernées seront en nombre limité, il est à souhaiter que les éventuelles disparités démographiques entre ces circonscriptions soient considérées comme des dérogations justifiées par des motifs d'intérêt général suffisant.

3. La procédure d'adoption, l'entrée en vigueur et la ratification des ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation

Le paragraphe III du présent article prévoit que les projets d'ordonnance seront soumis pour avis à la commission indépendante chargée de donner son avis sur tout projet de répartition des sièges de députés et tout projet de délimitation des circonscriptions législatives, prévue par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, est créée par l'article 1^{er} du présent projet de loi « *avant d'être transmis au Conseil d'État* ». La solution retenue est donc similaire à celle qui avait été retenue par l'article 7 de la loi du 11 juillet 1986 et doit permettre au Gouvernement, le cas échéant, de prendre en compte les observations ou les critiques qui seraient formulées par la commission et de modifier en conséquence son avant-projet. Il est d'autre part conforme à la Constitution, dont l'article 38 prévoit que « *les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* », qu'aucune consultation ultérieure à celle du Conseil d'État ne précède la délibération du Conseil des ministres.

En 1986, la commission chargée de donner son avis sur les projets d'ordonnance avait été consultée une première fois, sur l'ensemble des circons-

criptions, puis une deuxième fois, pour treize départements ou territoires d'outre-mer dont le découpage avait plus particulièrement suscité un avis défavorable de la commission. Le projet d'ordonnance avait ensuite été soumis au Conseil d'État. L'opportunité d'une consultation itérative de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution doit être laissée à l'appréciation du Gouvernement, en fonction de la nature de l'avis rendu sur le premier projet qui sera soumis à cette commission.

La précision introduite par le III semble néanmoins superflue, dans la mesure où l'article L. 568-7 du code électoral tel qu'il résulte de l'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit que la commission « *est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou d'ordonnance ayant l'objet mentionné au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution* ». Dans la mesure où l'entrée en vigueur de cette disposition figurant à l'article 1^{er} du présent projet de loi sera immédiate, elle s'appliquera *ipso facto* aux projets d'ordonnance préparés en vertu de l'article 2 du présent projet de loi, sans qu'il soit besoin de le dire à nouveau à l'article 2.

Le paragraphe IV prévoit que les dispositions prises par ordonnance sur le fondement du présent article prendront effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant la publication de la présente loi. Il est nécessaire de préciser que les dispositions n'entreront pas en vigueur immédiatement, afin de permettre ainsi la tenue d'éventuelles élections partielles au cours de la présente législature pour pourvoir au remplacement d'un siège devenu vacant selon les actuelles délimitations des circonscriptions législatives.

L'habilitation étant accordée pour une durée d'une année, la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales prendra effet avant le prochain renouvellement général, à moins qu'une dissolution de l'Assemblée nationale soit prononcée avant que le Gouvernement n'ait publié les ordonnances nécessaires ⁽¹⁾.

Le paragraphe V accorde enfin au Gouvernement un délai de trois mois à compter de la publication des ordonnances pour déposer le projet de loi portant ratification de ces ordonnances.

Le projet de loi portant ratification des ordonnances prévues par le présent article aura pour objet de délimiter les circonscriptions législatives et de modifier la répartition des sièges de députés. À ce titre, il devra, de la même manière que les projets d'ordonnance, faire l'objet d'un avis public de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution. Or, il est prévu, à l'article L. 567-7 du code électoral, introduit par l'article 1^{er} du présent projet de loi, que la commission dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer sur les projets de texte dont elle est saisie. Il est donc logique, afin de laisser à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution le temps de se prononcer, de prévoir un délai de trois mois pour le dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances.

(1) Il serait par ailleurs possible de s'interroger sur le risque de censure que pourrait encourir tout décret convoquant de nouvelles élections législatives générales avant que la nouvelle délimitation des circonscriptions législatives n'entre en vigueur.

La Commission est saisie d'un amendement présenté par M. Bruno Le Roux supprimant le deuxième alinéa de cet article.

M. Bruno Le Roux. Je souhaite qu'un réel débat s'instaure sur la fixation du tableau répartissant les sièges de députés élus dans les départements. Il convient en tout état de cause d'attendre les résultats du recensement. C'est pour-quoi je propose la suppression du deuxième alinéa de l'article qui habilite le Gouvernement à mettre à jour ce tableau dans un délai d'un an à compter de publication de la loi.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à votre amendement mais je présente un amendement qui fait un pas dans votre direction, car il prévoit de préciser selon quelle méthode les sièges seront répartis entre les départements.

M. Bruno Le Roux. Je ne partage pas votre avis sur le sens de votre amendement qui ne constitue en aucun cas un rapprochement avec nos positions. Nous attendons de nos débats des avancées et des garanties sur un certain nombre de points et, si nous ne les obtenions pas, nous ferons savoir quelle procédure opaque a amené à ce « charcutage » électoral. Nous souhaitons avant tout savoir quelle sera la méthode la plus adaptée pour assurer un réel équilibre entre les circonscriptions : découpage par tranches ou à la plus forte moyenne... nous n'avons de prévention sur aucune d'entre elles. Je rappelle que le Conseil constitutionnel avait estimé en 1986 que la méthode par tranches était satisfaisante dans la mesure où elle n'entraînait pas d'écart manifeste avec les autres méthodes. Rien ne dit cependant qu'il en est encore de même aujourd'hui. Le Parlement doit être éclairé sur ce point avant de voter une habilitation au Gouvernement.

M. le rapporteur. Je rappelle que l'esprit du projet de loi est de mettre à jour le découpage effectué en 1986 et en aucun cas de remettre toute la carte à plat. M. le Secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales l'a rappelé lors de son audition.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable sur l'amendement, la Commission le rejette. Elle adopte ensuite un amendement du rapporteur précisant que la répartition des sièges de députés dans les départements sera mise à jour « selon la méthode initialement utilisée », c'est-à-dire la méthode par tranches, et supprimant l'habilitation à répartir des sièges de députés entre les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie (amendement n° 5).

La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Christophe Carresche proposant un mode de répartition des sièges de députés non pas par département mais par région.

M. René Dosière. Ce découpage proposé a le mérite de réduire les inégalités entre les circonscriptions, sans remettre en cause l'ancrage local des députés.

M. le rapporteur. Un tel système aurait pour conséquence de voir élire des députés « à cheval » sur plusieurs départements, ces députés étant ainsi appelés à voter deux fois aux élections sénatoriales, ce qui n'est pas acceptable.

La Commission rejette l'amendement, ainsi qu'un amendement de cohérence du même auteur.

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Bruno Le Roux prévoyant l'élection à la représentation proportionnelle des députés représentant les Français établis hors de France.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement précise que les députés représentant les Français établis hors de France seront élus à la représentation proportionnelle, un vote par scrutin uninominal à deux tours étant en pratique extrêmement difficile à organiser, ainsi que l'ont confirmé tant la commission Balladur que les représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger. Prenons l'exemple du Brésil où 11 300 Français sont inscrits sur les listes électorales : sur un territoire grand comme de l'Irlande à l'Oural, comment organiser matériellement deux tours dans les quelques bureaux de vote ouverts pour l'occasion ? Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours supposerait qu'un Français résidant à Denver aux États-Unis doit se rendre deux fois à Los Angeles où se trouve le bureau de vote consulaire. L'envoi des bulletins de vote, lui, se heurterait dans plusieurs pays, tels la Russie, à un délai de dédouanement. Le vote électronique, inenvisageable dans certaines zones du globe, telle l'Afrique subsaharienne, se heurte à des difficultés techniques, comme l'illustre la faible participation à l'élection à la l'Assemblée des Français de l'étranger.

M. le rapporteur. La proportionnelle appliquée à l'élection de ces députés n'est pas une solution satisfaisante : elle éloigne encore plus les élus de leurs mandants, l'élection étant largement décidée depuis Paris où s'établiront les listes.

M. René Dosière. Ce raisonnement, qui vaut pour les sénateurs représentant les Français de l'étranger, ne tient pas compte du suffrage universel direct, dont on ne peut préjuger à l'avance ! La création de quelques grandes circonscriptions, à l'échelle des continents, aurait bien plus de sens. Je rappelle qu'en mars 2003 avait été voté un texte permettant, à titre expérimental, le vote électronique pour les représentants du Conseil supérieur des Français de l'étranger devenu l'Assemblée des Français de l'étranger que l'on connaît aujourd'hui. Je souhaiterais savoir si une évaluation a été faite de cette expérimentation.

M. Bruno Le Roux. Les Français de l'étranger doivent avoir des députés qui les représentent dans leur diversité à l'Assemblée nationale et non des députés par zones géographiques. Il y a un risque que ces élus n'aient pas suffisamment de contact avec leurs mandants. En outre, le risque de contestation de ces élections par zones géographiques serait plus fort, ce qui accroîtrait la probabilité que des annulations d'élections ne soient prononcées, diminuant ainsi la sécurité juridique.

M. Jean-Jacques Urvoas. D'après le rapport du président Jean-Luc Warsmann sur la réforme constitutionnelle, 2,5 millions de Français vivent hors de France. En moyenne, ces personnes restent trois ans dans un pays étranger. Tous les sénateurs des Français de l'étranger sont d'accord pour préférer un scrutin proportionnel pour l'élection de ces députés, notamment pour des raisons pratiques puisqu'un seul tour doit être organisé. Dans trois pays vivent plus de 100 000 Français : le Royaume-Uni, la Suisse et les États-Unis. D'autres pays assurent une représentation parlementaire de leurs ressortissants vivant à l'étranger : il s'agit de la Grèce, du Portugal et de l'Italie. Au Portugal, 4 députés sont ainsi élus dans deux circonscriptions. Puisque 50,2 % des Français vivant à l'étranger résident dans l'Union européenne, on pourrait imaginer deux circonscriptions : l'Union européenne et le reste du monde. De même, en Italie, 12 députés représentant les Italiens de l'étranger sont élus au scrutin proportionnel sans que cela ne soulève de difficulté.

M. Yves Nicolin. Compte tenu de l'importance numérique des Français vivant en Suisse, au Royaume-Uni ou aux États-Unis, si le scrutin proportionnel était retenu, il est certain que les députés élus viendraient de ces trois pays au détriment des autres pays de résidence de nombreux Français. Le recours à un scrutin majoritaire par circonscription est donc une garantie que les Français des différentes parties du monde seront équitablement représentés.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

La Commission examine ensuite un amendement de M. Bruno Le Roux, tendant à préciser les règles qui commanderont aux opérations de répartition et de redécoupage électoral.

M. le rapporteur. Cet amendement est inutile car il se borne à reprendre un considérant de principe du Conseil constitutionnel. La préoccupation exprimée est en outre satisfaite par la rédaction proposée par mon amendement qui prévoit que les opérations sont mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques, sous réserve des « adaptations justifiées » par des motifs d'intérêt général.

*La Commission **rejette** l'amendement de M. Bruno Le Roux et **adopte** l'amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 6**).*

*La Commission **rejette** un amendement de M. Christophe Caresche visant à supprimer la règle prévoyant un minimum de deux circonscriptions par département.*

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur, supprimant de l'habilitation la disposition fixant une règle d'attribution des sièges pour les collectivités d'outre-mer par coordination avec un amendement présenté sur le projet de loi organique fixant le nombre de députés par collectivité d'outre-mer (**amendement n° 7**). En conséquence, un amendement de M. René Dosièrre devient sans objet.*

M. René Dosière. Les règles fixées pour le calcul du nombre de députés outre-mer doivent supporter des exceptions justifiées par des raisons géographiques ou démographiques. Il est évoqué pour Mayotte la possibilité de créer un deuxième siège de député car la population est estimée à 160 000 habitants. Mais, sur cette population, le nombre de clandestins est de 40 000 à 60 000. Le rapport entre la population totale et les inscrits est de 40 % seulement, contre 70 % au moins en métropole. S'agissant des votants, ils représentent seulement 20 % de la population contre 50 à 55 % en métropole, compte tenu de la faible participation.

Le président Jean-Luc Warsmann. Je constate que personne ne trouverait à redire si un seul siège de député était prévu pour Mayotte.

La Commission examine ensuite un amendement de M. Bruno Le Roux, tendant à préciser que la délimitation des circonscriptions tient compte des cantons et des périmètres des établissements de coopération intercommunale.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement car s'il faut respecter les périmètres des établissements de coopération intercommunale, il est impossible de procéder au redécoupage.

M. Bruno Le Roux. Les critères utilisés pour mesurer les évolutions de la carte électorale doivent tenir compte de ces réalités importantes. Il s'agit d'obtenir les circonscriptions les plus cohérentes possibles.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine un amendement de M. Bruno Le Roux tendant à préciser que la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales sauf exceptions et un sous-amendement du rapporteur précisant qu'elle respecte les limites des communes en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions consulaires à l'étranger.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'adoption de l'amendement de M. Le Roux, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement. Je suis d'accord sur le fait que les limites cantonales peuvent ne pas être respectées dans les cantons de plus de 40 000 habitants et pour Paris, Lyon et Marseille. Cependant, il n'y a pas de cantons en Nouvelle-Calédonie, il faut donc tenir compte des limites des communes. De même, pour les circonscriptions législatives des Français établis hors de France, il convient de respecter les limites des circonscriptions consulaires.

M. Bruno Le Roux. Je ne peux pas approuver le rapporteur sur ce dernier point puisque nous souhaitons que les députés des Français de l'étranger soient élus au scrutin proportionnel. Je suis donc opposé au sous-amendement.

M. le rapporteur. Dans ce cas, je souhaite le rejet de votre amendement et j'indique que je déposerai ultérieurement un amendement correspondant à celui-ci, modifié par mon sous-amendement.

Le sous-amendement du rapporteur est retiré et la Commission rejette l'amendement de M. Le Roux.

La Commission adopte deux amendements rédactionnels du rapporteur (amendements n^{os} 8 et 9) puis l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

(articles L. 125, L. 328 et L. 394 du code électoral)

Mode de scrutin pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France ; habilitation du Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires à l'élection de ces députés ; date d'effet des dispositions relatives à l'élection des députés

L'article 24 de la Constitution, tel qu'il résulte de l'article 9 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, instaure une représentation spécifique à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France. L'article 3 du projet de loi fixe le mode de scrutin et habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les autres dispositions nécessaires à l'élection de ces députés.

1. Le mode de scrutin

Le I de cet article rétablit le livre III du code électoral, abrogé par l'article 17 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui contenait auparavant les dispositions particulières à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité départementale de Mayotte.

Ce livre III, désormais intitulé : « *Dispositions spécifiques relatives à la représentation des Français établis hors de France* », contient un seul article L. 328 consacré au mode de scrutin pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France.

Il serait souhaitable, par cohérence, de codifier également dans ce nouveau livre III du code électoral les dispositions relatives aux sénateurs représentant les Français établis hors de France figurant dans la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France et dans l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

Dans ce livre trouveront également leur place les dispositions organiques relatives à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France, notamment pour ce qui concerne le régime des incompatibilités, qui doit être adapté à la situation particulière de ces députés élus hors du territoire français. Ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi organique qui nous est soumis, or

elles ne peuvent pas être prises par ordonnance ⁽¹⁾. Interrogé par le rapporteur sur leur absence dans le projet de loi organique, le Gouvernement a précisé qu'un projet de loi organique consacré aux questions d'inéligibilités et d'incompatibilités serait présenté ultérieurement, dans le cadre d'une réforme plus globale.

L'article L. 328 du code électoral proposé par l'article 3 du projet de loi rend applicables à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France les dispositions du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code électoral (articles L. 123 à L. 126) relatif au mode de scrutin pour l'élection des députés. Les députés représentant les Français établis hors de France seront donc élus, comme tous les autres députés, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans les circonscriptions délimitées par ordonnance dans le cadre de l'habilitation accordée à l'article 2. Un seul siège est à pourvoir par circonscription. Conformément à l'article L. 126, nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

Le choix de ce mode de scrutin correspond aux engagements pris lors du débat sur la révision constitutionnelle. Le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur du texte, soulignait en effet en séance publique « *que le Gouvernement s'est engagé sur un scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Nous ne pouvons admettre que les députés représentant les Français à l'étranger soient élus sur un mode de scrutin différent du mode de scrutin ordinaire.* » ⁽²⁾

De la sorte, les citoyens participent aux élections dans les mêmes conditions quel que soit le lieu dans lequel ils votent, et tous les députés sont élus avec le même mode de scrutin, un mode de scrutin simple et clair pour les électeurs, qui respecte leur liberté de choix et l'indépendance de l'élus, qui n'a pas à négocier avec les instances de son parti son inscription en bonne place sur une liste de candidats. De plus, le scrutin uninominal majoritaire conduira au découpage d'un plus grand nombre de circonscriptions qu'un scrutin proportionnel ; il sera donc plus à même d'assurer une représentation des différentes régions du monde et de la diversité des problématiques que nos compatriotes installés à l'étranger rencontrent.

D'autre part, s'il n'est pas possible d'affirmer que la coexistence de deux modes de scrutin différents pour les élections législatives serait contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel n'ayant jamais eu à se prononcer sur ce point, la question peut être soulevée. Ainsi, dans une étude remise à la Commission de réforme du mode de scrutin présidée par Georges Vedel, en 1993, le professeur Louis Favoreu estimait que cette coexistence se heurtait à trois obstacles constitutionnels : le « *principe d'égalité* » (égalité entre élus et égalité entre électeurs), le « *principe d'indivisibilité* » du corps électoral et le « *principe fonamen-*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social, *considérant 3* et décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, *considérant 15*.

(2) Deuxième séance du 26 mai 2008, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 2469.

tal reconnu par les lois de la République d'après lequel tous les électeurs sont appelés à voter de la même façon » pour les élections législatives. Ce point de vue doit toutefois être nuancé en précisant qu'il s'exprimait, à l'époque, sur l'hypothèse de la coexistence de deux modes de scrutin différents en fonction de la taille des départements, et que la Constitution prévoit désormais spécifiquement la représentation des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale.

Des difficultés pratiques ont été soulevées à l'encontre du mode de scrutin majoritaire, notamment par les vice-présidents de l'Assemblée des Français de l'étranger auditionnés par le rapporteur. Compte tenu de la taille prévisible de certaines circonscriptions et de l'état du système postal dans certains pays, l'acheminement du matériel électoral pourrait s'avérer trop long pour permettre l'organisation du deuxième tour une semaine après le premier tour, comme le prévoit l'article L. 56 du code électoral. Cette difficulté, réelle, n'apparaît cependant pas insurmontable. Si cela s'avérait nécessaire, il serait possible de prévoir un délai plus long entre les deux tours, comme c'est déjà le cas en Polynésie française en vertu de l'article L. 397 du code électoral, qui dispose que « *par dérogation à l'article L. 56, le second tour de scrutin a lieu le deuxième samedi suivant le premier tour* ».

2. Une habilitation à prendre, par ordonnance, les dispositions nécessaires à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger

Pour permettre l'organisation de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger, une fois les circonscriptions délimitées et le mode de scrutin précisé, certaines adaptations du code électoral sont nécessaires pour tenir compte des contraintes spécifiques liées à l'organisation d'une élection hors du territoire national.

Pour procéder à ces adaptations techniques, la voie de l'habilitation à légiférer par ordonnance apparaît la plus adaptée. Elle est de plus cohérente avec l'habilitation accordée à l'article 2 du projet de loi : du tracé et de la taille de certaines circonscriptions dépendra la nécessité de certaines adaptations, par exemple si les délais pour l'acheminement du matériel électoral obèrent l'organisation du second tour une semaine après le premier.

Les délais accordés au Gouvernement sont identiques à ceux fixés par l'article 2 : les ordonnances doivent être prises dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, et le projet de loi de ratification des ordonnances déposé au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant celui de leur publication.

Les ordonnances devraient notamment procéder à des adaptations dans les domaines suivants :

— *l'établissement et la révision des listes électorales* :

L'article L. 12 du code électoral permet actuellement aux Français établis hors de France d'être inscrits sur une liste électorale en France, pour voter, notamment, pour les élections législatives. L'ordonnance devra déterminer les modalités de constitution de la liste électorale pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger, compte tenu de la possibilité qui leur est offerte aujourd'hui de voter dans une circonscription française et hors de France. Une représentation spécifique ayant été décidée, faut-il laisser aux Français établis hors de France la liberté de choisir de voter dans une circonscription française ?

LES MODALITÉS ACTUELLES DE VOTE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Les Français établis hors de France, définis par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France comme « *toute personne de nationalité française ayant sa résidence habituelle hors du territoire national* », votent, selon les cas, soit directement dans un bureau de vote ouvert dans une ambassade ou un poste consulaire, soit dans leur commune d'inscription en France.

LA LISTE ÉLECTORALE CONSULAIRE EN 2008

PR1	Vote uniquement à l'étranger	509 140
PR2	Vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République, les référendums, et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Vote en France pour les autres scrutins.	262 737
PR3	Vote en France pour tous les scrutins, sauf pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger	91 977
Total		863 854

Source : Rapport du directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, 22 septembre 2008.

— *Le vote dans une ambassade ou un poste consulaire*

Sous réserve de leur inscription sur la liste électorale consulaire, les Français établis hors de France peuvent voter, pour l'élection du Président de la République, les référendums et l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger, directement dans un bureau de vote ouvert dans l'ambassade ou le poste consulaire situé dans la circonscription consulaire où ils ont leur résidence.

L'inscription sur la liste électorale consulaire est automatique pour tous les Français inscrits au registre des Français établis hors de France, sauf opposition de leur part. Pour les Français qui ne sont pas inscrits au registre des Français établis hors de France, l'inscription se fait à la demande des électeurs à l'ambassade ou au consulat, et entraîne l'inscription au registre.

— *Le vote des Français établis hors de France dans leur commune d'inscription en France*

Comme l'ensemble des Français, les Français établis hors de France peuvent, en application de l'article L. 11 du code électoral, s'inscrire sur la liste de la commune au titre de laquelle ils figurent pour la cinquième fois sans interruption au rôle de l'une des contributions directes communales.

En outre, en application de l'article L. 12, s'ils sont inscrits au registre des Français établis hors de France, ils peuvent être inscrits sur la liste électorale de leur commune de naissance, de la commune de leur dernier domicile, de la commune de leur dernière résidence - à condition que cette

résidence ait été de six mois au moins -, de la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ou de la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré. L'article L. 14 permet aux Français établis hors de France de demander leur inscription sur la liste électorale sur laquelle est inscrit leur conjoint.

Les Français établis hors de France inscrits sur une liste électorale en France participent à toutes les élections dans les conditions de droit commun, personnellement ou par procuration.

S'ils choisissent de voter à l'étranger pour l'élection du Président de la République ou le référendum, ce choix est porté sur la liste électorale et leur droit de vote, pour ces élections, est neutralisé en France. Ils ne peuvent alors voter en France que pour les élections municipales, cantonales, régionales, législatives et européennes.

— *l'enregistrement des candidatures* :

Les dispositions relatives aux déclarations de candidature devront également tenir compte des contraintes propres à l'élection de députés représentant les Français établis hors de France, notamment en ce qu'elles font référence à la préfecture ou au tribunal administratif ;

— *la campagne électorale* :

S'agissant d'une élection se déroulant en territoire étranger, la propagande électorale doit être strictement encadrée. Ainsi, pour l'élection du Président de la République, toute propagande électorale à l'étranger⁽¹⁾ est interdite, à l'exception de l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats, effectués par l'ambassade et les postes consulaires, et de l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux⁽²⁾. Les dispositions relatives au financement des campagnes électorales et à son contrôle devront également être adaptées ;

— *les opérations de vote* :

Comme l'ont souligné les personnes auditionnées par le rapporteur, l'organisation d'un scrutin, *a fortiori* à deux tours, dans des circonscriptions étendues, éloignées et où peuvent se poser des problèmes de transport ou de communication, soulève certaines difficultés et nécessite des adaptations, par exemple en prévoyant, comme en Polynésie française, un délai plus long entre les deux tours et en permettant le vote à distance, par correspondance ou par internet. On rappel-

(1) *La propagande électorale est désormais autorisée dans les États membres de l'Union européenne et les États parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le respect de la législation du pays hôte. Voir sur ce point les commentaires de M. Mansour Kamardine dans le Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République et le projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 2434, 5 juillet 2005, pages 46 et 47.*

(2) *Article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée.*

lera à cet égard que le vote par voie électronique a déjà été autorisé par l'article 1^{er} de la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 ⁽¹⁾ pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et qu'il a été expérimenté pour la première fois lors du renouvellement partiel de juin 2006, par 10 193 votants. Il sera de nouveau utilisé pour le prochain renouvellement partiel de cette assemblée, en 2009.

Enfin, la création de ces nouveaux sièges de députés appellera d'autres modifications législatives, qui ne sont pas couvertes par la présente habilitation. Les conséquences de la création de ces sièges devront en effet être tirées sur la composition de l'Assemblée des Français de l'étranger et le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Comme l'avait souligné le président Jean-Luc Warsmann lors de l'examen en première lecture du projet de révision constitutionnelle, « *en cohérence avec les dispositions en vigueur qui font participer les députés au collège électoral des sénateurs des départements et de l'outre-mer, il ne serait pas illogique que soient intégrés au corps électoral composé des élus de l'AFE les députés qui seraient éventuellement élus dans le cadre de la représentation des Français établis hors de France* » ⁽²⁾. L'article 13 de l'ordonnance du 4 février 1959, aux termes duquel « *les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger* » devra donc être adapté à l'élargissement de la représentation des Français de l'étranger consécutif à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

3. Les dispositions de coordination et d'entrée en vigueur

Deux tableaux de délimitation des circonscriptions législatives figurent en annexe au code électoral. Le tableau n° 1 regroupe les circonscriptions des départements, en application de l'article L. 125, et le tableau n° 1 *bis* celles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, en application de l'article L. 394.

L'article 2 du projet de loi habilite le Gouvernement à mettre à jour la délimitation des circonscriptions législatives des départements (tableau n° 1), de Nouvelle-Calédonie et de chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution (tableau n° 1 *bis*) et à délimiter les circonscriptions législatives des Français établis hors de France en créant un tableau n° 1 *ter*.

La nouvelle rédaction proposée par le III de cet article pour l'article L. 125 rattache ces trois tableaux au même article, situé dans le livre I^{er}. Elle abroge le second alinéa de cet article, qui disposait qu'il « *est procédé à la révision des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation* ». Cet alinéa fait en effet référence à une méthode de recensement supprimée par l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le Conseil constitutionnel avait en outre souligné, dès sa décision de 1986, le carac-

(1) Loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 892 précité, 15 mai 2008, page 206.

tère inopérant de cette obligation : si « *le respect dû au principe de l'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique* », l'injonction à réviser les limites des circonscriptions après le deuxième recensement général « *ne saurait (...) lier pour l'avenir le législateur* »⁽¹⁾.

En conséquence de la nouvelle rédaction de l'article L. 125, l'article L. 394, relatif aux circonscriptions de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, est abrogé, le tableau n° 1 *bis* étant désormais rattaché à l'article L. 125.

L'entrée en vigueur du présent article, ainsi que des ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation accordée au II, est fixée au premier renouvellement de l'Assemblée nationale suivant la publication de la présente loi. Il est en effet logique que les dispositions relatives au mode de scrutin et à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France entrent en vigueur en même temps que celles qui fixent leur nombre et délimitent leurs circonscriptions. En revanche, il serait nécessaire de préciser que cette entrée en vigueur différée ne concerne pas le II, c'est-à-dire l'habilitation elle-même.

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 10) et rejette un amendement de M. Bruno Le Roux de coordination avec un amendement précédemment rejeté.

La Commission adopte trois amendements rédactionnels du rapporteur (amendements n°s 11, 12 et 13) puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

(article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)

Remplacement temporaire des représentants français au Parlement européen devenus membres du Gouvernement

L'article 25 de la Constitution, tel que modifié lors de la dernière révision de la Constitution, ne s'applique qu'aux députés et sénateurs. La qualité de membre du Parlement européen étant également incompatible avec celle de membre du Gouvernement d'un État membre⁽²⁾, le projet de loi étend au remplacement des représentants français au Parlement européen nommés au Gouvernement la solution retenue pour les sénateurs élus au scrutin de liste.

Il appartient en effet à chaque État membre d'établir les procédures appropriées pour que, au cas où un siège au Parlement européen devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale⁽³⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-208 DC précitée, considérant 29.

(2) Article 7 de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

(3) Article 13 de l'acte précité.

Les modalités de remplacement d'un représentant français au Parlement européen sont régies par l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu est appelé à remplacer le représentant élu sur cette liste dont le siège deviendrait vacant jusqu'à la date où le titulaire initial aurait lui-même été soumis à renouvellement, et ce quelle que soit la cause de la vacance, comme pour les sénateurs élus à la représentation proportionnelle.

Le principe du remplacement définitif connaît déjà, à l'heure actuelle, et *a contrario* de ce qui est prévu pour les députés et sénateurs, des exceptions. Le dernier alinéa de l'article 24 dispose en effet qu'en cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté des fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel ou la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat ⁽¹⁾. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.

Ces dispositions ne sont modifiées par le projet de loi que pour ce qui concerne l'acceptation de fonctions gouvernementales. Le caractère temporaire du remplacement est systématisé, dans les mêmes conditions que pour un sénateur élu à la représentation proportionnelle : le remplacement est assuré par le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier candidat élu, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions qui ont entraîné le remplacement. Avant l'expiration de ce délai, le représentant peut toutefois renoncer à reprendre l'exercice de son mandat, en adressant sa renonciation au ministre de l'intérieur. Enfin, dans le cas où d'autres remplacements seraient intervenus sur la liste postérieurement au remplacement pour acceptation de fonctions gouvernementales, le caractère temporaire du remplacement s'applique au candidat qui est devenu représentant le plus récemment.

À la différence de ce que l'article L.O. 322 prévoit pour le remplacement des sénateurs élus à la représentation proportionnelle, en application de l'article 24-1 de la loi du 7 juillet 1977, lorsque les dispositions de l'article 24 ne peuvent plus être appliquées, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du Parlement européen. Il n'est pas organisé d'élection partielle pour pourvoir un siège vacant au Parlement européen.

La précision apportée par l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 selon laquelle le caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales s'applique aux ministres en

(1) *Des dispositions analogues pour le remplacement des députés et des sénateurs, adoptées par les deux assemblées, furent annulées par le Conseil constitutionnel au motif que « l'article 25 [de la Constitution] a entendu donner au remplacement un caractère définitif ; qu'ainsi un député ou un sénateur qui est remplacé pour cause d'acceptation d'une fonction ou mission incompatible avec son mandat perd définitivement sa qualité de membre du Parlement et ne saurait la retrouver qu'à la suite d'une nouvelle élection » (décision n° 77-80/81 DC du 5 juillet 1977 précitée).*

fonctions à la date d'entrée en vigueur de la loi organique ne concerne que les députés et sénateurs.

Le projet de loi ne comportant aucune précision sur l'entrée en vigueur de cet article, celui-ci s'appliquera pour le remplacement des représentants au Parlement européen acceptant des fonctions gouvernementales à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

La Commission examine un amendement de suppression de cet article de M. Bruno Le Roux.

M. Bruno Le Roux. Il n'est pas souhaitable de mettre sur le même plan les députés à l'Assemblée nationale et les députés européens car ces derniers ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission adopte deux amendements rédactionnels du rapporteur (amendements n^{os} 14 et 15) et l'article 4 ainsi modifié.

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

La Commission examine ensuite les articles du projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution (n^o 1110).

ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Avant l'article 1^{er}

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la commission rejette un amendement de M. René Dosière supprimant la possibilité pour un parlementaire de cumuler son indemnité parlementaire avec des indemnités d'élu local même écrêtées.

Article 1^{er}

(article L.O. 119 du code électoral)

Fixation du nombre de députés

L'article 25 de la Constitution confie au législateur organique le soin de fixer le nombre de membres de chacune des assemblées parlementaires.

En ce qui concerne l'Assemblée nationale, en l'état actuel du droit, l'article L.O. 119 du code électoral, tel qu'il résulte de la loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 ⁽¹⁾, dispose : « *Le nombre de députés à l'Assemblée nationale élus dans les départements est de 570.* » La répartition de ces 570 députés entre les différents départements français figure dans le tableau n° 1 annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 ⁽²⁾, reprenant de manière inchangée la répartition des sièges de députés entre les départements prévue par la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 ⁽³⁾.

Aux 570 députés élus sur le territoire métropolitain ainsi que dans les départements d'outre-mer, il convient d'ajouter les députés des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie, dont l'élection est prévue par d'autres dispositions organiques spécifiques.

D'après l'article L.O. 393-1 du code électoral, deux députés sont élus en Nouvelle-Calédonie, deux députés sont élus en Polynésie française et un député est élu dans les îles Wallis et Futuna. Les articles L.O. 455 et L.O. 533 du code électoral prévoient respectivement l'élection d'un député à Mayotte et d'un député à Saint-Pierre-et-Miquelon, tandis que les articles L.O. 479 et L.O. 506, qui ne doivent entrer en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, prévoient également l'élection d'un député à Saint-Barthélemy et d'un autre à Saint-Martin ⁽⁴⁾.

(1) *Loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.*

(2) *Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée.*

(3) *Loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 précitée.*

(4) *La création de ces deux nouveaux sièges de députés a été décidée par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, laquelle a érigé Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer. En vertu du I de l'article 18 de cette loi organique, les chapitres du code électoral relatifs à l'élection du député de Saint-Barthélemy et à l'élection*

Ce sont donc au total sept députés, et, lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, neuf députés, qui doivent être élus dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

LE NOMBRE DE DÉPUTÉS DEPUIS LA III^E RÉPUBLIQUE

Sous la III^e République, le scrutin uninominal d'arrondissement fut utilisé sous treize des seize législatures. Ce mode de scrutin résolvait par lui-même le problème de la détermination des effectifs de la Chambre des députés, en laissant jouer les mécanismes d'attribution aux arrondissements des sièges de députés pour obtenir un effectif global, qui a pu, ainsi, varier entre 532 et 618. Toutefois, à deux reprises, un scrutin de liste dans le cadre du département fut institué (élections de 1885 et élections de 1919 et 1924). Sous ce régime, le nombre de députés varia entre 584 (1885) et 626 (1919).

Si les deux assemblées constituantes désignées respectivement le 21 octobre 1945 et le 2 juin 1946 furent composées respectivement de 579 et 586 députés, le législateur, par la loi du 5 octobre 1946, ne précisait pas le mécanisme d'attribution des sièges par département, qui fut remplacé par des discussions en commission destinées à arbitrer entre des intérêts électoraux divergents. Il en résulta une augmentation du nombre de sièges (627, réduit à 596 en 1956).

En 1958, l'arrondissement ne sert plus de base à l'élection ; l'effectif est fixé *a priori*. La carte se déduit désormais de l'effectif, qui est fixé à 465 pour les députés métropolitains par l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 (les ordonnances n° 58-964 et n° 58-965 du 16 octobre 1958 fixant pour leur part à soixante et onze le nombre de députés élus par les départements algériens et sahariens et l'ordonnance n° 59-225 du 4 février 1959 fixant à six le nombre de députés élus par les territoires d'outre-mer).

La réorganisation de la région parisienne en 1964 (création de cinq sièges), l'agrandissement du département du Rhône en 1967 (création de trois sièges) puis la division de la Corse en 1975 (création d'un siège) ont pour effet de porter le nombre de députés élus dans les départements métropolitains à 474 en 1975. Outre-mer, le nombre de sièges passe de six à sept pour prendre en compte l'accession au statut de territoire d'outre-mer de Wallis-et-Futuna en 1961.

Enfin, la loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 fixe à 570 le nombre de députés élus dans les départements, tandis que la loi organique n° 85-689 du même jour fixe à sept le nombre de députés élus dans les territoires d'outre-mer.

Par conséquent, les dispositions organiques actuelles, en l'absence de toute modification, ne permettraient pas, lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, de respecter la disposition constitutionnelle introduite, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann, à l'article 24 de la Constitution⁽¹⁾, qui fixe à 577 le nombre maximal de députés.

Le présent article a donc pour objet de fixer le nombre de députés en conformité avec l'article 24 de la Constitution. Il propose de maintenir à 577 le nombre de députés et de ne pas faire de distinction, dans les dispositions organi-

du député de Saint-Martin « entrent en vigueur à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007 ».

(1) *La modification de cet article de la Constitution résulte de l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.*

ques du code électoral, entre les députés élus dans les départements et les députés élus dans le cadre d'autres circonscriptions ⁽¹⁾.

Cet effectif inchangé de 577 députés est justifié, et conforme à ce qui avait été envisagé lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle ⁽²⁾. En raison de la création de sièges de députés chargés d'assurer la représentation des Français ne résidant pas en France ⁽³⁾, le nombre de députés représentant les départements sera en diminution. Or, l'augmentation de la population résidant en France, laquelle est estimée, au 1^{er} janvier 2008, à près de 64,5 millions d'habitants, a déjà pour effet mécanique d'augmenter le ratio de représentation des habitants par les députés. Si le nombre global de députés était diminué, la représentation des départements subirait une amputation excessive.

*Après avoir **adopté** un amendement de cohérence du rapporteur (**amendement n° 1**), la Commission **adopte** cet article ainsi modifié.*

Article 2

(articles L.O. 135, L.O. 176 et L.O. 178 du code électoral)

Remplacement temporaire du député nommé au Gouvernement

Cet article précise les modalités de mise en œuvre, pour ce qui concerne les députés, de la réforme de la Constitution permettant aux parlementaires nommés au Gouvernement de retrouver leur siège après la cessation de leurs fonctions. Aux termes de l'article 25 de la Constitution, une loi organique fixe « *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* ». L'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précise en outre que « *les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré* ».

(1) Pour cette raison, l'article 7 du présent projet de loi organique tire les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article L.O. 119 du code électoral en supprimant les articles L.O. 393-1, L.O. 455, L.O. 479, L.O. 506 et L.O. 533 du même code.

(2) Voir notamment le compte rendu de la deuxième séance publique du lundi 26 mai 2008 à l'Assemblée nationale.

(3) La création de ces députés est imposée par la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, telle qu'elle résulte de l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 précitée.

1. Les règles actuelles

Les dispositions concernant le remplacement des députés figurent aux articles L.O. 176 à L.O. 178 du code électoral.

Les articles L.O. 176 et L.O. 176-1 prévoient respectivement les cas de remplacement des députés élus au scrutin de liste et des députés élus au scrutin uninominal. Les députés étant élus, comme le prévoit l'article L. 123 du code électoral depuis la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, le projet de loi organique abroge les dispositions de l'article L.O. 176 et transfère à cet article les dispositions concernant les députés élus au scrutin uninominal. Les II et III de l'article 2 du projet de loi organique procèdent aux coordinations nécessaires dans les articles L.O. 135 et L.O. 178 du code électoral.

L'article L.O. 176-1 du code électoral, dans sa rédaction actuelle, énumère quatre cas dans lesquels un député dont le siège devient vacant est remplacé par son suppléant jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale : le décès, l'acceptation de fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel et la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement. Tout autre cas de vacance entraîne l'organisation d'une élection partielle, sauf dans les douze mois qui précèdent un renouvellement général.

S'il se trouve en situation d'incompatibilité lorsqu'il devient député, le suppléant doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonctions, se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.

En application de l'article L.O. 177, les mesures nécessaires pour remplacer un membre du Gouvernement dans son mandat de député sont prises dans le mois qui suit l'expiration du délai d'un mois à compter de la nomination comme membre du Gouvernement. Le Président de l'Assemblée nationale est informé du remplacement, en application des articles L.O. 176-1 et L.O. 179, par une communication du ministre de l'intérieur. L'article 7 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que « *le nom des nouveaux députés proclamés élus [...] est annoncé à l'Assemblée nationale à l'ouverture de la première séance suivant la communication qui en est faite par le Gouvernement* ». Si l'Assemblée ne tient pas séance, le Président prend acte de la communication des nouveaux élus par un avis inséré au *Journal officiel* et en informe l'Assemblée à la première séance qui suit.

Conformément à l'article L.O. 178, en cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, ou lorsque les dispositions relatives au remplacement d'un député ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

**REMPLACEMENT DE DÉPUTÉS NOMMÉS MEMBRES DU GOUVERNEMENT
SOUS LA XII^E LÉGISLATURE**

Date du remplacement	Député nommé membre du Gouvernement	Suppléant devenu député
26 avril 2007	M. Hervé Mariton	M. Fabien Limonta
2 juillet 2005	M. Nicolas Sarkozy M. Pascal Clément M. François Baroin M. Christian Estrosi	Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud Mme Liliane Vaginay M. Gérard Menuel M. Charles-Ange Ginesy
14 mai 2004	M. Frédéric de Saint-Sernin	M. Bernard Mazouaud
30 avril 2004	M. Philippe Douste-Blazy M. Renaud Donnedieu de Vabres Mme Marie-Josée Roig M. Henri Cuq M. François d'Aubert Mme Marie-Anne Montchamp M. Laurent Hénart M. Marc-Philippe Daubresse Mme Catherine Vautrin M. Éric Woerth M. Xavier Bertrand M. François Goulard M. Nicolas Forissier	Mme Bernadette Païx M. Pascal Ménage M. Alain Cortade M. Pierre Amouroux M. Henri Houdouin M. Olivier Dosne* Mme Corinne Marchal-Tarnus* M. Jacques Houssin* M. Philippe Feneuil M. Christian Patria* Mme Pascale Gruny Mme Josiane Boyce M. Bernard Pousset
18 juillet 2002	M. Nicolas Sarkozy M. François Fillon M. Dominique Perben Mme Michèle Alliot-Marie M. Gilles de Robien Mme Roselyne Bachelot-Narquin M. Jean-François Mattei M. Hervé Gaymard M. Patrick Devedjian M. Pierre-André Wiltzer M. François Loos M. Jean-Louis Borloo M. Christian Jacob Mme Nicole Ameline M. Jean-François Copé Mme Marie-Thérèse Boisseau M. Renaud Dutreil M. Dominique Bussereau M. Henri Plagnol M. Léon Bertrand M. Pierre Bédier M. Renaud Muselier	Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud* M. Marc Joulaud M. Dominique Juillot M. Daniel Poulou M. Olivier Jardé M. René Bouin M. Dominique Tian M. Vincent Rolland M. Georges Siffredi* Mme Nathalie Kosciusko-Morizet M. Frédéric Reiss Mme Cécile Gallez M. Ghislain Bray M. Yves Boisseau M. Roger Boullonnois M. Daniel Prévost M. Daniel Gard M. Jean-Claude Beaulieu M. Pierre-Louis Fagniez Mme Juliana Rimane M. André Samitier M. Bruno Gilles

Les députés dont le nom est suivi d'un astérisque ont démissionné pour permettre l'organisation d'une élection partielle.

2. Les modifications proposées par le projet de loi organique

La rédaction proposée par le projet de loi organique pour l'article L.O. 176 du code électoral ne modifie pas les conditions de remplacement d'un député dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement. Dans ces trois cas, le député est remplacé par son suppléant jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale.

Comme le prévoit l'article 25 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾, l'article 2 du projet de loi organique fixe les modalités d'application du remplacement temporaire des députés acceptant des fonctions gouvernementales.

a) Les modalités du remplacement

Un député acceptant des fonctions gouvernementales est remplacé par son suppléant à l'Assemblée nationale jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions gouvernementales. Le remplacement étant temporaire, ainsi qu'il est dit à l'article 25 de la Constitution, le remplaçant du député retrouve sa qualité de suppléant à l'issue du remplacement.

Le délai d'un mois avant le retour à l'Assemblée nationale de l'ancien membre du Gouvernement est analogue au délai au terme duquel prend effet l'incompatibilité prévue à l'article 23 de la Constitution lors de la nomination au Gouvernement. Un délai plus long ne permettrait pas au membre du Gouvernement de retrouver son siège dans l'hypothèse où il serait remplacé au Gouvernement par son suppléant à l'Assemblée nationale. En effet, dans ce cas, le mandat de député de ce dernier expirant un mois après sa nomination au Gouvernement, une élection partielle devrait être organisée.

Ce même délai permet aussi à l'ancien ministre de renoncer à exercer le droit que lui ouvre la Constitution : si, au cours du délai d'un mois suivant la fin de ses fonctions gouvernementales, l'ancien ministre renonce à retrouver son siège, son remplacement devient définitif jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette renonciation est adressée par l'intéressé au Bureau de l'Assemblée nationale. S'il ne se manifeste pas, il retrouve automatiquement son siège. Au-delà du délai d'un mois, la renonciation n'est plus possible, et une démission entraînerait une élection partielle.

Le droit pour les députés devenus ministres de retrouver leur siège n'est pas absolu. En effet, comme le prévoit l'article L.O. 178 du code électoral, qui n'est modifié par le III que pour coordination, lorsque les dispositions de l'article L.O. 176 ne peuvent pas être appliquées - par exemple en cas de décès du suppléant, d'élection du suppléant comme député ou sénateur ou d'inéligibilité pro-

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 précitée.

noncée postérieurement à l'élection -, une élection partielle est organisée dans un délai de trois mois, sauf dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Le remplaçant du membre du Gouvernement exerçant pleinement le mandat de député jusqu'à l'expiration du délai d'un mois suivant la cessation des fonctions gouvernementales, ce serait en particulier le cas en cas de décès du suppléant pendant ce délai.

Enfin, pour tenir compte de l'abrogation de l'article L.O. 176-1 du code électoral, il est procédé à une coordination dans l'article L.O. 135, aux termes duquel « *quiconque a été appelé à remplacer (...) un député nommé membre du Gouvernement ne peut, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui* ». Cette disposition s'applique au cas du remplacement temporaire pour acceptation de fonctions gouvernementales, puisque le suppléant a bien été appelé à remplacer un député.

b) Le retour de l'ancien ministre à l'Assemblée nationale

La question se pose des modalités de l'annonce du retour au Parlement d'un ancien membre du Gouvernement. En l'absence de précision dans le projet de loi organique, le parallélisme des formes suggère que ce retour soit annoncé, comme l'avait été le remplacement, par une communication du ministre de l'intérieur au Président de l'Assemblée, suivie d'une information de l'Assemblée et d'une publication au *Journal officiel*.

Le retour d'un ancien membre du Gouvernement peut être assimilé, eu égard aux règles relatives aux incompatibilités, à l'entrée en fonctions d'un nouveau député. Ainsi, si un député nommé au Gouvernement a acquis, pendant l'exercice de ses fonctions gouvernementales, un mandat local susceptible de le placer, lors de son retour à l'Assemblée, dans une situation de cumul prohibée par l'article L.O. 141 du code électoral, il devra, dans les trente jours qui suivent son retour à l'Assemblée, se démettre d'un de ses mandats. À défaut, conformément à l'article L.O. 151 du code électoral, il serait déclaré démissionnaire d'office et une élection partielle devrait être organisée.

Le dépôt d'une nouvelle déclaration de patrimoine ne devrait pas être nécessaire. L'article L.O. 135-1 du code électoral dispose qu'« *aucune nouvelle déclaration n'est exigée du député lorsqu'il a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application du présent article ou des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique* ». Or, une déclaration doit être déposée, en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 mars 1988, dans les deux mois qui suivent la nomination au Gouvernement et dans les deux mois qui suivent la cessation de ces fonctions. La déclaration déposée au titre de la fin des fonctions gouvernementales dispensera donc l'ancien ministre de l'obligation d'en déposer une nouvelle au titre de son retour au Parlement. En cas de présence au Gouvernement de courte durée, cette obligation pourrait même être satisfaite par la déclaration déposée dans les deux mois qui suivent l'entrée au Gouvernement.

La Commission examine un amendement de M. Bruno Le Roux tendant à prévoir l'organisation d'une élection partielle lorsque le membre du Gouvernement démissionnaire refuse de reprendre le mandat de député qu'il détenait avant d'être nommé membre du Gouvernement.

M. Bruno Le Roux. Je comprends que le Président de la République puisse souhaiter procéder à un remaniement rapide du Gouvernement, mais le présent article ne semble pas logique au regard de la discussion de la réforme constitutionnelle. Au cours des débats sur cette réforme, le cas du ministre refusant de retourner sur les bancs de l'Assemblée n'avait pas été envisagé. C'est pour cette raison que, dans cette situation, l'organisation d'une élection partielle est nécessaire.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement : l'esprit de la révision constitutionnelle est d'éviter l'organisation d'élections partielles, or l'adoption de cet amendement irait à l'encontre de cet objectif...

M. le président Jean-Luc Warsmann. ... Même si l'amendement peut poser des questions.

La commission rejette cet amendement.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 2), la Commission adopte cet article ainsi modifié.

Après l'article 2

La commission est saisie d'un amendement de M. Bruno Le Roux visant à abroger l'article L.O. 176-1 du code électoral.

Le rapporteur ayant indiqué que cet amendement est satisfait par l'article 7, M. Bruno Le Roux retire cet amendement.

Article 3

(article L.O. 319 du code électoral)

Remplacement temporaire du sénateur élu au scrutin majoritaire nommé au Gouvernement

À l'instar de ce que l'article 2 du projet de loi organique prévoit pour le remplacement d'un député nommé au Gouvernement, cet article fixe les modalités de remplacement d'un sénateur élu au scrutin majoritaire nommé au Gouvernement.

Comme l'avait souligné le président de la commission des Lois du Sénat dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle ⁽¹⁾, « *la loi organique à venir devra nettement distinguer les procédures applicables aux ministres qui étaient auparavant sénateurs élus à la représentation proportionnelle et à leurs suivants de liste devenus sénateurs, car ce cas ne peut être traité comme celui des suppléants élus au scrutin majoritaire* ». Le cas des sénateurs élus au scrutin de liste fera donc l'objet d'un article spécifique du projet de loi organique (article 4).

Les modalités retenues pour le remplacement d'un sénateur élu au scrutin majoritaire nommé au Gouvernement, qui figurent à l'article L.O. 319 du code électoral, sont analogues à celles qui ont été retenues pour les députés :

— le sénateur élu au scrutin majoritaire qui accepte des fonctions gouvernementales est remplacé la personne élue en même temps que lui à cet effet ;

— son remplacement dure jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions gouvernementales ;

— au cours de ce délai, il peut renoncer à reprendre l'exercice de son mandat en communiquant sa décision au Bureau du Sénat. Son remplacement devient alors définitif jusqu'à la date à laquelle le titulaire initial aurait lui-même été soumis à renouvellement.

L'article L.O. 322 du code électoral dispose, comme pour les députés, que si ces dispositions ne peuvent être appliquées, une élection partielle doit être organisée dans les trois mois pour pourvoir au siège vacant, sauf dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.

*La Commission **adopte** un amendement de précision du rapporteur (**amendement n° 3**).*

La Commission est saisie d'un amendement de M. Bruno Le Roux tendant à prévoir l'organisation d'une élection partielle dans le cas où un membre du Gouvernement démissionnaire refuserait de reprendre son mandat de sénateur.

M. Bruno Le Roux. Les raisons justifiant cet amendement sont les mêmes que celles qui justifiaient l'amendement à l'article 2 pour le ministre du Gouvernement démissionnaire qui refuse de redevenir député.

*Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission **rejette** cet amendement.*

*La Commission **adopte** cet article ainsi modifié.*

(1) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, page 99.*

Article 4

(article L.O. 320 du code électoral)

Remplacement temporaire du sénateur élu au scrutin de liste nommé au Gouvernement

Le remplacement des sénateurs n'obéit pas aux mêmes règles selon qu'ils ont été élus au scrutin majoritaire ou à la représentation proportionnelle. Si les sénateurs élus au scrutin majoritaire sont remplacés dans les mêmes conditions que les députés, il n'en va pas de même pour les sénateurs élus à la représentation proportionnelle. Ces derniers sont remplacés par le suivant de liste quelle que soit la cause de la vacance du siège, c'est-à-dire y compris en cas de démission. Il n'est procédé à une élection partielle que lorsque la liste est épuisée.

L'article 4 du projet de loi organique ne modifie l'article L.O. 320 du code électoral, qui fixe les conditions de remplacement des sénateurs élus au scrutin de liste, que pour ce qui concerne le remplacement des sénateurs nommés au Gouvernement. Il ne remet pas en cause les différences fondées sur l'existence, pour l'élection des sénateurs, de deux modes de scrutin distincts.

Comme pour les députés et pour les sénateurs élus au scrutin majoritaire, le remplacement temporaire mis en place expire après un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ministérielles. Au cours de ce délai, le sénateur ayant accepté des fonctions gouvernementales peut renoncer à reprendre l'exercice de son mandat, en adressant sa renonciation au Bureau du Sénat. Son remplacement devient alors définitif jusqu'au renouvellement partiel correspondant à sa série.

Le sénateur nommé au Gouvernement est remplacé par le candidat venant sur la même liste que lui immédiatement après le dernier candidat élu.

Comme le prévoient les articles L.O. 322 et L. 324 du code électoral, lorsque les dispositions de l'article L.O. 320 ne peuvent plus être appliquées, parce que la liste est épuisée, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois, selon les règles fixées pour les renouvellements normaux. Néanmoins, dans tous les cas où la vacance porte sur un seul siège, il y est pourvu par une élection au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat. Si une élection partielle doit être organisée pour pourvoir à une vacance dans un département, le sénateur élu dans ce département et nommé au Gouvernement ne pourra plus retrouver son siège, le nouveau sénateur élu au scrutin majoritaire ne pouvant être considéré comme élu sur la même liste que lui.

Le cas doit être envisagé où, postérieurement au remplacement pour acceptation de fonctions gouvernementales et avant l'expiration du délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, un ou plusieurs remplacements ont lieu sur la même liste, certains temporaires (en cas d'acceptation de fonctions gouvernementales) et d'autres définitifs (décès ou élection comme député par exemple). Le projet de loi organique propose que le caractère temporaire du remplacement

s'applique « *au candidat de la liste qui est devenu sénateur le plus récemment* ». Il paraît en effet légitime qu'il revienne au dernier candidat de la liste devenu sénateur de laisser sa place lorsqu'un ancien membre du Gouvernement élu sur sa liste revient au Sénat. Le caractère temporaire du remplacement a pour conséquence implicite que, lorsque le remplacement prend fin, le sénateur appelé à laisser sa place à l'ancien ministre reprend la place de premier candidat non élu sur la liste.

Afin que le système proposé par le projet de loi organique puisse répondre à tous les cas de figure, même si la survenance de la plupart est hypothétique, il conviendrait de considérer que le retour des anciens membres du Gouvernement s'effectue dans l'ordre des remplacements et qu'un ancien ministre redevenu sénateur n'est pas considéré comme le « *candidat de la liste devenu sénateur le plus récemment* ». Ainsi peuvent être envisagées des hypothèses multiples, en particulier celles où plusieurs sénateurs de la même liste, dont l'un aurait été nommé au Sénat en remplacement de l'autre, accèdent au Gouvernement (voir tableau).

**REPLACEMENTS SUCCESSIFS SUR UNE MÊME LISTE :
DIFFÉRENTS CAS DE FIGURE**

<i>Hypothèse : deux sénateurs élus (A et B), trois noms (C, D et E) restent sur la liste</i>			
Nomination au gouvernement	Événement 1	Événement 2	Retour au Sénat
A nommé ministre C devient sénateur	A quitte le Gouvernement		A sénateur, C revient sur la liste
A nommé ministre C devient sénateur	C décède D devient sénateur	A quitte le Gouvernement	A sénateur, D revient sur la liste
A nommé ministre C devient sénateur	B décède D devient sénateur	A quitte le gouvernement	A sénateur, D revient sur la liste
A nommé ministre C devient sénateur	B nommé ministre D devient sénateur	A quitte le Gouvernement	A sénateur, D revient sur la liste
A et B nommés ministres C et D deviennent sénateurs	E élu député D décède Élection partielle : F devient sénateur	A quitte le Gouvernement	A ne peut pas retrouver son siège de sénateur
A nommé ministre C devient sénateur	C nommé ministre D devient sénateur	A et C quittent le Gouvernement	A sénateur, C et D reviennent sur la liste
A nommé ministre C devient sénateur	C nommé ministre D devient sénateur	C et A quittent successivement le Gouvernement	C redevient provisoirement sénateur à la place de D puis laisse sa place à A
A nommé ministre C devient sénateur C nommé ministre D devient sénateur	B décède E devient sénateur	C quitte le Gouvernement E laisse sa place	A quitte le Gouvernement D laisse sa place

Après avoir **adopté** trois amendements de précision du rapporteur (**amendements n^{os} 4, 5 et 6**), la Commission est saisie d'un amendement de M. Bruno Le Roux prévoyant l'organisation d'une élection partielle dans le cas où un sénateur élu au scrutin de liste renonce à redevenir sénateur après la démission du Gouvernement dont il était membre.

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission **rejette** cet amendement.

La Commission **adopte** ensuite un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n^o 7**), puis **adopte** cet article ainsi modifié.

Article 5

(article L.O. 567-9 [nouveau] du code électoral)

Désignation après consultation des commissions parlementaires du président de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée de modernisation des institutions de la V^e République a introduit dans l'article 13 de la Constitution une disposition permettant de soumettre une nomination effectuée par le Président de la République à un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée et de prévoir qu'en cas d'avis négatif, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions, la nomination de la personne envisagée ne puisse avoir lieu. Conformément à ce que prévoit l'article 13 de la Constitution, il est nécessaire de mentionner dans une disposition organique les emplois ou fonctions soumis à cette procédure de consultation des commissions parlementaires, le législateur ordinaire devant pour sa part déterminer la commission permanente compétente pour donner l'avis selon les emplois ou fonctions concernés.

Le présent article crée un nouvel article L.O. 567-9 du code électoral, ayant pour objet de soumettre la nomination par le Président de la République du président de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution à cette procédure nouvelle. De manière similaire, l'article 2 du projet de loi ordinaire prévoit que les personnalités qualifiées nommées à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat sont soumises à l'avis préalable de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

Il est également proposé de préciser, dans cette même disposition organique, que la commission permanente compétente pour donner son avis sur la nomination envisagée par le Président de la République est celle compétente pour examiner les lois relatives aux élections à caractère politique. Dans la mesure où cette précision n'est pas de nature organique, il serait possible de la faire figurer dans les dispositions ordinaires relatives à la commission prévue par l'article 25 de la

Constitution. Toutefois, le maintien de cette précision dans le texte organique ne saurait avoir d'autre effet qu'un déclassement de la disposition.

En l'absence d'une modification à très court terme des Règlements des deux assemblées parlementaires, il importe que les deux commissions des Lois concernées puissent donner leur avis sur la première proposition de nomination qui sera faite par le Président de la République, afin de permettre à la commission prévue par l'article 25 d'être rapidement constituée. Il y a quelques mois, les commissions des Lois des deux assemblées ont donné un avis sur le candidat proposé par le Gouvernement à la nomination aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté⁽¹⁾, en procédant dans les deux cas à une audition de la personne envisagée puis à une délibération à huis clos et à un vote à bulletin secret. Il serait possible de suivre la même procédure pour les futurs avis qui devront être donnés sur les propositions de nomination par le Président de la République.

La Commission adopte cet article sans modification.

Article 6

(article L.O. 142 du code électoral)

Incompatibilités applicables aux fonctions de membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution

Le présent article est le corollaire des dispositions législatives ordinaires prévues par l'article 2 du projet de loi ordinaire, en vertu desquelles les fonctions de membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution⁽²⁾ sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique.

L'article L.O. 142 du code électoral établit l'incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice de fonctions publiques non électives⁽³⁾. Cet article est complété par un nouvel alinéa afin d'étendre cette incompatibilité à l'exercice des fonctions de membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution.

Les fonctions de membre de ladite commission seront par conséquent également incompatibles avec :

— le mandat de sénateur, conformément à l'article L.O. 297 du code électoral, qui prévoit une transposition des dispositions de l'article L.O. 142 du même code ;

(1) Cet avis était prévu par l'article 2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(2) Cette commission est chargée de donner son avis sur les projets de texte et les propositions de loi relatives à la délimitation des circonscriptions législatives ou à la répartition des sièges entre les circonscriptions législatives ou entre les circonscriptions sénatoriales.

(3) Cette incompatibilité générale est tempérée par deux exceptions, en ce qui concerne les professeurs titulaires de chaire ou chargés de directions de recherches et les ministres des cultes d'Alsace-Moselle.

— le mandat de représentant français au Parlement européen, en vertu de l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ;

— les fonctions de membre du Conseil constitutionnel, dans la mesure où « *les incompatibilités professionnelles applicables aux membres du Parlement sont également applicables aux membres du Conseil constitutionnel* »⁽¹⁾.

Il peut sembler souhaitable qu'à l'incompatibilité avec des fonctions politiques soit ajoutée une incompatibilité avec les fonctions de juge constitutionnel, dans la mesure où le Conseil constitutionnel est susceptible, par le biais du contrôle de constitutionnalité, de se prononcer sur des délimitations qui auraient au préalable été soumises pour avis à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution. Toutefois, on fera observer que le Conseil d'État pourrait être saisi au contentieux d'une ordonnance procédant à la délimitation des circonscriptions législatives ou à la répartition des sièges de députés ou de sénateurs, alors même que l'un de ses membres se serait prononcé, en tant que membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, sur ledit projet d'ordonnance.

En tout état de cause, l'incompatibilité avec un mandat parlementaire des fonctions de membre de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution est pleinement justifiée par la volonté de faire échapper cette commission à des considérations ou des influences pouvant provenir des personnes concernées au premier chef par ses travaux.

La Commission adopte cet article sans modification.

Article 7

(articles L.O. 176-1, L.O. 393-1, L.O. 455, L.O. 479, L.O. 506 et L.O. 533 du code électoral)

Abrogation d'articles

Dans la mesure où l'article L.O. 119 du code électoral, tel qu'il est réécrit par l'article 1^{er} du présent projet de loi organique, fixe le nombre total de députés, sans faire de distinction selon qu'ils sont élus dans les départements, dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, il est proposé de supprimer les dispositions organiques qui fixaient le nombre de députés à élire dans chacune des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, soit :

— l'article L.O. 393-1 du code électoral, selon lequel deux députés sont élus en Nouvelle-Calédonie, deux députés sont élus en Polynésie française et un député est élu dans les îles Wallis et Futuna ;

— l'article L.O. 455 du même code, qui prévoit l'élection d'un député à Mayotte ;

(1) Dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

— l'article L.O. 479 du même code, qui prévoit l'élection d'un député à Saint-Barthélemy ;

— l'article L.O. 506 du même code, qui prévoit l'élection d'un député à Saint-Martin ;

— l'article L.O. 533 du même code, qui prévoit l'élection d'un député à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La fixation d'un simple effectif global par le législateur organique et le renvoi au législateur ordinaire du soin de préciser le nombre de députés élus dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie constituerait une évolution qui n'est pas sans poser des questions.

En ce qui concerne le nombre de sénateurs, les dispositions relatives au nombre de sénateurs élus dans chacune des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾ sont organiques.

Pour les députés, les dispositions relatives au nombre de députés élus dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie sont, depuis le début de la V^e République, des dispositions de nature organique. Votre rapporteur considère que le caractère organique de ces dispositions doit être maintenu et vous propose donc de ne pas abroger les articles précités du code électoral.

En revanche, par coordination avec la fixation d'un nombre global de députés à l'article L.O. 119 du code électoral, il conviendrait de supprimer, dans l'article L.O. 394-1 du code électoral relatif aux dispositions ayant valeur de loi organique applicables à l'élection des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, la mention de l'exclusion de l'article L.O. 119, qui devient désormais applicable pour l'ensemble des dispositions relatives à l'élection des députés.

Par ailleurs, il subsiste à l'heure actuelle dans le code électoral une disposition organique relative au remplacement des députés élus au scrutin de liste (article L.O. 176), qui avait été introduite par la loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 lorsqu'un scrutin de liste avait été établi pour les élections législatives, et qui était devenue sans objet avec le rétablissement du scrutin uninominal par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée. À l'époque, le législateur n'avait pas supprimé cette disposition devenue sans objet ⁽²⁾.

(1) Deux sénateurs en Nouvelle-calédonie et en Polynésie et un sénateur dans les îles Wallis et Futuna, en vertu de l'article L.O. 438-1 du code électoral, deux sénateurs à Mayotte en vertu de l'article L.O. 473 du même code et un sénateur à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, respectivement en vertu des articles L.O. 500, L.O. 527 et L.O. 555 du même code.

(2) Comme le faisait observer notre collègue Pascal Clément, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des Lois : « Certes, conviendrait-il de procéder au « toilettage » du Code électoral en supprimant les dispositions organiques relatives au remplacement des députés élus au scrutin de liste qui deviennent sans objet. Rien n'oblige cependant, le Parlement à y procéder dans l'immédiat. On observera d'ailleurs que le législateur a attendu près de 10 ans pour abroger, dans le cadre de la loi n° 85-688 du 10 juillet 1985, l'article L.O. 132 du Code électoral qui instituait une inéligibilité des maires et maires-adjoints de Paris pour les fonctions parlementaires et qui était devenu sans objet depuis le vote de la loi n° 75-1331 du

Le présent projet de loi organique offre donc l'opportunité de procéder à la suppression de cette disposition. En outre, par cette suppression, le législateur organique confirme le fait que tous les députés, sans aucune exception, seront élus au scrutin uninominal.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur tendant à supprimer de la liste des articles abrogés par l'article 7 cinq articles du code électoral (amendement n° 8).

M. le rapporteur. Comme je l'ai indiqué précédemment, la fixation du nombre de députés des collectivités d'outre-mer doit relever de la loi organique. Par conséquent, les articles organiques fixant le nombre de députés dans ces différentes collectivités ne doivent pas être abrogés. En revanche, et comme je l'ai précisé tout à l'heure à M. Le Roux, la suppression de l'article L.O. 176-1 est, elle, maintenue.

La Commission adopte cet amendement.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur prévoyant que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne sont représentés à l'Assemblée nationale que par un seul député (amendement n° 10).

M. Guy Geoffroy. Je crains que la rédaction retenue par l'amendement n'atteigne pas le but visé de ne prévoir l'élection que d'un seul et même député pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Je propose que l'amendement soit rectifié pour prévoir que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne sont représentés à l'Assemblée nationale que par un seul et même député.

La Commission adopte cet amendement ainsi rectifié.

Après avoir adopté un amendement de cohérence du rapporteur (amendement n° 9), la Commission adopte cet article ainsi modifié.

M. Bruno Le Roux. Je regrette qu'aucun des amendements importants présentés par le groupe SRC n'ait été adopté. En rapprochant cette discussion des nombreux articles parus ces derniers jours dans la presse régionale faisant état de projets de redécoupage avancés, il semble que tous les éléments se mettent en place pour l'organisation d'un véritable « charcutage » électoral.

La Commission adopte le projet de loi organique ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution et le projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1110 et n° 1111), modifiés par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code électoral</p> <p>Livre VIII Dispositions finales</p> <p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 25. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. — Le livre VIII du code électoral devient le livre IX et il est inséré dans ce code un livre VIII intitulé « Commission prévue par l'article 25 de la Constitution », comprenant les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 567-1.</i> — La commission prévue au troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution comprend :</p> <p>« 1° Une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République ;</p> <p>« 2° Une personnalité qualifiée nommée par le Président de l'Assemblée nationale ;</p> <p>« 3° Une personnalité qualifiée nommée par le Président du Sénat ;</p> <p>« 4° Un membre du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État ;</p> <p>« 5° Un membre de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;</p> <p>« 6° Un membre de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller maître, élu par la chambre du conseil de la Cour des comptes.</p> <p>« Les personnalités mentionnées aux 2° et 3° sont désignées par le président de chaque assemblée après avis de la commission permanente chargée des lois relatives aux élections à caractère politique de l'assemblée concernée. La désignation ne peut intervenir lorsque</p>	<p>Projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. L. 567-1.</i> — <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« 1° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 2° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 3° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 4° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 5° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 6° <i>(Sans modification)</i></p> <p>lois <i>électorales</i> de l'assemblée ...</p>

(amendement n° 1)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

les votes négatifs représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de ladite commission.

« La commission est présidée par le membre mentionné au 1^o.

« Art. L. 567-2. — Les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

« La commission peut suspendre le mandat d'un des membres ou y mettre fin si elle constate, à l'unanimité des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations.

« En cas de décès, de démission ou de cessation du mandat d'un membre pour l'un des motifs précédents, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

« Art. L. 567-3. — Les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique.

« Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.

« Art. L. 567-4. — La commission peut désigner en qualité de rapporteur des fonctionnaires de l'État ou des magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, en activité ou retraités.

« Elle peut entendre ou consulter toute personne ayant une compétence utile à ses travaux.

« Elle fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État.

... par
la personnalité qualifiée nommée par le Président de la République.

(amendement n° 2)

« Art. L. 567-2. — *(Sans modification)*

« Art. L. 567-3. —

... électif régi par le présent code.

(amendement n° 3)

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 567-4. — *(Sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées</p>	<p>« Art. L. 567-5. — Les membres de la commission s'abstiennent de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes. Il en est de même de ses collaborateurs et des personnes invitées à prendre part à ses travaux.</p>	<p>« Art. L. 567-5. — (Sans modification)</p>
<p><i>Cf. annexe.</i></p>	<p>« Les membres de la commission ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission.</p>	<p>« Art. L. 567-6. — (Sans modification)</p>
	<p>« Art. L. 567-6. — La commission ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents.</p>	
	<p>« Elle délibère à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.</p>	
	<p>« Art. L. 567-7. — La commission est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou d'ordonnance ayant l'objet mentionné au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution. Elle est saisie par le président de l'assemblée parlementaire dont elles émanent des propositions de loi ayant le même objet.</p>	<p>« Art. L. 567-7. — (Sans modification)</p>
	<p>« La commission se prononce, dans un délai de deux mois après sa saisine, par un avis publié au <i>Journal officiel</i> de la République française. Faute, pour la commission, de s'être prononcée dans ce délai, l'avis est réputé émis.</p>	
	<p>« Art. L. 567-8. — Le président de la commission est ordonnateur de ses crédits. La commission n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. »</p>	<p>« Art. L. 567-8. — (Sans modification)</p>
	<p>II. — Par dérogation à l'article L. 567-1 du code électoral, la première commission prévue à l'article 25 de la Constitution comprend trois membres, autres que son président, dont le mandat est de trois ans non renouvelable. Ils sont tirés au sort par la commission lors de l'installation de celle-ci.</p>	<p>II. — Par dérogation à l'article L. 567-2 du ...</p>

(amendement n° 4)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 38. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 2</p> <p>I. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi :</p>	<p>Article 2</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>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</p> <p><i>Tableau annexé. — Cf. annexe.</i></p>	<p>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 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 ;</p>	<p>1°</p> <p>... jour, selon la méthode initialement utilisée, le tableau ...</p> <p>... départements ;</p> <p>(amendement n° 5)</p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 74. — Cf. annexe.</i></p>	<p>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 de ce code, dans sa rédaction issue de la présente loi ;</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Code électoral</p> <p><i>Art. L. 125. — Cf. infra art. 3 du projet de loi.</i></p>	<p>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 de ce code, dans sa rédaction issue de la présente loi ;</p>	<p>3° <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>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 de ce code, dans sa rédaction issue de la présente loi.</p>	<p>4° <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>II. — Les opérations conduites en vertu du I se conforment aux règles suivantes :</p>	<p>II. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>1° Elles sont mises en œuvre sur des bases essentiellement démographiques, sous réserve des tempéraments commandés par des motifs d'intérêt général.</p>	<p>1°</p> <p>... des adaptations</p> <p><i>justifiées par ...</i></p> <p>(amendement n° 6)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité</p> <p><i>Art. 156. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département et à un pour chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>... département.</p> <p>(amendement n° 7)</p>
	<p>Sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu et leur délimitation respecte les limites des circonscriptions administratives.</p>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	<p>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 ;</p>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	<p>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 modifiée relative à la démocratie de proximité ;</p>	<i>2° (Sans modification)</i>
	<p>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 ;</p>	<i>3° (Sans modification)</i>
	<p>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.</p>	<i>4° (Sans modification)</i>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 25. — Cf. annexe.</i></p>	<p><i>III. — Avant d'être transmis au Conseil d'État, les projets d'ordonnance sont soumis pour avis à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution.</i></p>	<p>III. — Supprimé</p> <p>(amendement n° 8)</p>
	<p>IV. — Les dispositions prises par ordonnance sur le fondement du présent article prennent effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant sa publication.</p>	<p>IV. —</p> <p>... suivant la publication de la présente loi.</p> <p>(amendement n° 9)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p style="text-align: center;">Livre I^{er} Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements</p> <p style="text-align: center;">Titre II Dispositions spéciales à l'élection des députés</p> <p style="text-align: center;">Chapitre II Mode de scrutin</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. L. 123, L. 124 et L. 126. — Cf. annexe.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. L. 125. — Cf. infra.</i></p>	<p style="text-align: center;">V. — 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.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;">I. — Il est rétabli dans le code électoral un livre III intitulé « Dispositions spécifiques relatives à la représentation des Français établis hors de France » et comprenant un article L. 328 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 328. — Les dispositions du chapitre II du titre II du livre I^{er} du présent code sont applicables à l'élection des députés représentant à l'Assemblée nationale les Français établis hors de France. »</p>	<p style="text-align: center;">V. — <i>(Sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;">I. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 328. —</p> <p style="text-align: center;">... représentant les Français ...</p>
<p style="text-align: center;">Constitution du 4 octobre 1958</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 38. — Cf. annexe.</i></p>	<p style="text-align: center;">II. — Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, 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 à l'Assemblée nationale les Français établis hors de France.</p>	<p style="text-align: center;">II. —</p> <p style="text-align: center;">... représentant les Français ...</p>
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. L. 125. — Les circonscriptions sont déterminées conformément au tableau n° 1 annexé au présent code.</i></p>	<p style="text-align: center;">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.</p> <p style="text-align: center;">III. — L'article L. 125 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 125. — Les circonscriptions sont déterminées conformément aux tableaux n° 1 (pour les départements), n° 1 bis (pour la Nouvelle-</p>	<p style="text-align: center;">(amendement n° 10)</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">III. — <i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>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.</p>	<p>Calédonie et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution) et n° 1 <i>ter</i> (pour les Français établis hors de France) annexés au présent code. »</p>	IV. — <i>(Sans modification)</i>
<p><i>Art. L. 394.</i> — La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française comprennent chacune deux circonscriptions. Ces circonscriptions sont délimitées conformément au tableau n° 1 <i>bis</i> annexé au présent code.</p>	<p>IV. — L'article L. 394 du code électoral est abrogé.</p>	<p><i>IV bis.</i> — À l'article L. 395 du même code, les mots : « du deuxième alinéa de l'article L. 125 et » sont supprimés.</p>
<p><i>Art. L. 395.</i> — Les dispositions du titre II du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, sont applicables à l'élection des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception du deuxième alinéa de l'article L. 125 et de l'article L. 175.</p>	<p>V. — Les dispositions du présent article, ainsi que celles des ordonnances prévues au II, prennent effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant la publication de la présente loi.</p>	<p>(amendement n° 11)</p> <p>V. — Les I, III, IV et IV bis du présent article, ainsi que les dispositions prises par ordonnances sur le fondement du II ...</p>
<p>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p><i>Art. 24.</i> — Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu est appelé à remplacer le représentant élu sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit.</p>	<p>Le dernier alinéa de l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>(amendements n°s 12 et 13)</p>
<p>Si le candidat ainsi appelé à remplacer le représentant se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la constatation de la vacance par le Parlement européen pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats ou de la fonction visés par ces dispositions.</p>		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.</p>		
<p>Le mandat de la personne ayant remplacé le représentant dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.</p>		
<p>En cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté les fonctions ou la prolongation de missions désignées aux articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.</p>	<p>« En cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté les fonctions ou la prolongation de missions mentionnées aux articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Code électoral</p>	<p>« En cas d'acceptation par un représentant de fonctions gouvernementales, son remplacement est effectué, conformément aux dispositions du premier alinéa, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions. Toutefois, dans le cas où le représentant renonce à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration de ce délai, son remplacement devient définitif jusqu'à la date mentionnée au quatrième alinéa. L'intéressé adresse sa renonciation au ministre de l'intérieur.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 176. — Cf. art. 2 du projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.</i></p>	<p>« Dans le cas où un remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales et un ou plusieurs remplacements, quelle qu'en soit la cause, ont eu lieu sur la même liste avant l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent, le caractère temporaire du <i>premier</i> remplacement s'applique au candidat de la liste qui est devenu représentant le plus récemment. »</p>	<p>... remplacements <i>ultérieurs</i>, quelle du remplacement <i>pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales</i> s'applique ...</p>
<p><i>Art. L.O. 319. — Cf. art. 3 du projet de loi organique précité.</i></p>		<p>(amendements n^{os} 14 et 15)</p>

TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p style="text-align: center;">Livre I^{er}</p> <p style="text-align: center;">Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements</p> <p><i>Art. L.O. 119.</i> — Le nombre de députés à l'Assemblée nationale élus dans les départements est de 570.</p> <p><i>Art. L.O. 176.</i> — Lorsque les députés sont élus au scrutin de liste, chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre des sièges à pourvoir augmenté de deux. Les candidats venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer, jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale, les députés élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit.</p> <p><i>Art. L.O. 176-I.</i> — Cf. <i>infra</i> art. 7 du projet de loi organique.</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article L.O. 119 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L.O. 119.</i> — Le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept. »</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. — L'article L.O. 176 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L.O. 176.</i> — Les députés dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p> <p>« Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. Toutefois, dans le cas où ils renoncent à reprendre l'exercice de leur mandat avant l'expiration de ce délai, leur remplacement devient définitif jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale. La</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>I. — À la fin de l'intitulé du livre I^{er} du code électoral, les mots : « des départements » sont supprimés.</i></p> <p style="text-align: center;">(amendement n° 1)</p> <p><i>II. — L'article...</i></p> <p>« <i>Art. L.O. 119.</i> — <i>(Sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>I. — (Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L.O. 135.</i> — Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, quiconque a été appelé à remplacer dans les conditions prévues à l'article L.O. 176-1 un député nommé membre du gouvernement ne peut, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui.</p>	<p>renonciation est adressée par l'intéressé au bureau de l'Assemblée nationale. »</p>	II. — <i>(Sans modification)</i>
<p><i>Art. L.O. 178.</i> — En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux qui sont mentionnés à l'article L.O. 176-1 ou lorsque les dispositions des articles L.O. 176 et L.O. 176-1 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.</p>	<p>II. — À l'article L.O. 135 du même code, la référence à l'article L.O. 176-1 est remplacée par la référence à l'article L.O. 176.</p>	Alinéa supprimé
<p>Toutefois, il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.</p>	<p>III. — <i>Le premier alinéa de l'article L.O. 178 du même code est modifié ainsi qu'il suit :</i></p>	<p>III. — <i>Au premier alinéa de l'article L.O. 178 du même code, les mots : « L.O. 176-1 ou lorsque les dispositions des articles L.O. 176 et L.O. 176-1 » sont remplacés par les mots : « L.O. 176 ou lorsque les dispositions de cet article ».</i></p>
<p><i>Art. L.O. 319.</i> — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du gouvernement ou de membre du conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire conférée par le gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>1° La référence à l'article L.O. 176-1 est remplacée par la référence à l'article L.O. 176 ;</p>	(amendement n° 2)
<p><i>Art. L.O. 319.</i> — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>2° Les mots : « des articles L.O. 176 et L.O. 176-1 » sont remplacés par les mots : « de l'article L.O. 176 ».</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 319.</i> — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article L.O. 319 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><i>« Art. L.O. 319. — (Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 319.</i> — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p><i>« Art. L.O. 319. — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</i></p>	<p><i>« Les sénateurs élus au scrutin majoritaire qui ...</i></p>
<p><i>Art. L.O. 319.</i> — Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>« Les sénateurs qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. Toute-</p>	(amendement n° 3)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L.O. 320.</i> — En cas d'élections à la représentation proportionnelle, les candidats venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer les sénateurs élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit.</p>	<p>fois, dans le cas où ils renoncent à reprendre l'exercice de leur mandat avant l'expiration de ce délai, leur remplacement devient définitif jusqu'au renouvellement partiel correspondant à leur série. La renonciation est adressée par l'intéressé au bureau du Sénat. »</p> <p>Article 4</p> <p>L'article L.O. 320 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L.O. 320.</i> — Les sénateurs élus à la représentation proportionnelle dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales sont remplacés par les candidats venant sur la même liste qu'eux immédiatement après le dernier candidat élu.</p> <p>« Les sénateurs qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les candidats venant sur la même liste qu'eux immédiatement après le dernier candidat élu.</p> <p>« Dans le cas où un remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales et un ou plusieurs remplacements, quelle qu'en soit la cause, ont eu lieu sur la même liste avant l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa, le caractère temporaire du <i>premier</i> remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au candidat de la liste qui est devenu sénateur le plus récemment.</p> <p>« Si les sénateurs qui ont accepté des fonctions gouvernementales renoncent à reprendre l'exercice de leur mandat avant l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa, leur remplacement devient définitif jusqu'au renouvellement partiel correspondant à leur série. La renonciation est adressée par l'intéressé au bureau du Sénat. »</p>	<p>Article 4</p> <p>I. — L'article ...</p> <p>« <i>Art. L.O. 320.</i> — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« Les sénateurs élus à la représentation proportionnelle qui ...</p> <p>(amendement n° 4)</p> <p>... remplacements <i>ultérieurs</i>, quelle ...</p> <p>du remplacement ...</p> <p>(amendements n°s 5 et 6)</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>II. — À l'article L.O. 323 du même code, les mots : « aux articles L.O. 319, L.O. 320 et L.O. 322 » sont</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>dessus, les sénateurs dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.</p>		<p><i>remplacés par les mots : « au premier alinéa des articles L.O. 319 et L.O. 320 et à l'article L.O. 322 ».</i></p>
<p><i>Art. L.O. 322. — Cf. annexe.</i></p>		<p>(amendement n° 7)</p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>Article 5</p> <p>Le livre VIII du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi n° du relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, est complété par un article ainsi rédigé :</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 13. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« Art. L.O. 567-9. — Est désignée selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution la personnalité mentionnée au 1° de l'article L. 567-1. Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente est celle chargée des lois relatives aux élections à caractère politique. »</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Code électoral</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article L.O. 142 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 567-1. — Cf. art. 1^{er} du projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.</i></p>		
<p><i>Art. L.O. 142. — L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député.</i></p>		
<p>Sont exceptés des dispositions du présent article :</p>		
<p>1° Les professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaires données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de directions de recherches ;</p>		
<p>2° Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du gouvernement dans l'administration des cultes.</p>		
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>« Les dispositions du présent article sont applicables aux fonctions de membre de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution. »</p>	
<p><i>Art. 25. — Cf. annexe.</i></p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
Code électoral	Article 7	Article 7
<p><i>Art. L.O. 176-1.</i> — Les députés élus au scrutin uninominal dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>Sont abrogés les articles L.O. 176-1, L.O. 393-1, L.O. 455, L.O. 479, L.O. 506 et L.O. 533 du code électoral.</p>	<p>I. — L'article L.O.176-1 du code électoral est abrogé.</p>
<p><i>Art. L.O. 393-1.</i> — Deux députés à l'Assemblée nationale sont élus en Nouvelle-Calédonie.</p>		<p>(amendement n° 8)</p>
<p>Deux députés à l'Assemblée nationale sont élus en Polynésie française.</p>		
<p>Un député à l'Assemblée nationale est élu dans les îles Wallis et Futuna.</p>		
<p><i>Art. L.O. 455.</i> — Un député à l'Assemblée nationale est élu à Mayotte.</p>		
<p><i>Art. L.O. 533.</i> — Un député à l'Assemblée nationale est élu à Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>		
<p><i>Art. L.O. 479.</i> — Un député à l'Assemblée nationale est élu à Saint-Barthélemy.</p>		<p>II. — Les articles L.O. 479 et L.O. 506 du code électoral sont ainsi rédigés :</p>
		<p>« Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont représentés à l'Assemblée nationale par un seul et même député. »</p>
		<p>(amendement n° 10)</p>
<p><i>Art. L.O. 506.</i> — Un député à l'Assemblée nationale est élu à Saint-Martin.</p>		
<p><i>Art. L.O. 394-1.</i> — Les dispositions ayant valeur de loi organique du titre II du livre I^{er}, à l'exception de l'article L.O. 119, sont applicables à l'élection des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.</p>		
<p><i>Art. L.O. 119.</i> — Cf. <i>supra</i> art. 1^{er}.</p>		<p>III. — À l'article L.O. 394-1 du même code, les mots : « , à l'exception de l'article L.O. 119, » sont supprimés.</p>
		<p>(amendement n° 9)</p>

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS

Constitution du 4 octobre 1958	122
<i>Art. 13, 25, 38 et 74.</i>	
Code électoral	124
<i>Art. L. 12, L. 123, L. 124, L. 126, L.O. 135, L.O. 153, L.O. 177 et L.O. 322.</i>	
Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées	125
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	126
<i>Tableau annexé.</i>	
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité	127
<i>Art. 156 à 158.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 13 ⁽¹⁾. — Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres, ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

Art. 25 ⁽²⁾. — 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.

Art. 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.

(1) En application de l'article 46 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, cette rédaction entre en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à l'application de cet article.

(2) En application de l'article 46 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré. Le dernier alinéa de l'article 25 entre en vigueur dans les conditions fixées par la loi nécessaire à son application

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.

À 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.

Art. 74. — Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

Code électoral

Art. L. 12. — Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

Commune de naissance ;

Commune de leur dernier domicile ;

Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;

Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;

Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Art. L. 123. — Les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Art. L. 124. — Le vote a lieu par circonscription.

Art. L. 126. — Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits.

Au deuxième tour la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Art. L.O. 135. — Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, quiconque a été appelé à remplacer dans les conditions prévues à l'article L.O. 176-1 un député nommé membre du gouvernement ne peut, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui.

Art. L.O. 153. — Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, l'incompatibilité établie par ledit article 23 entre le mandat de député et les fonctions de membre du gouvernement prend effet à l'expiration d'un délai de un mois à compter de la nomination comme membre du gouvernement. Pendant ce délai, le député membre du gouvernement ne peut prendre part à aucun scrutin. L'incompatibilité ne prend pas effet si le gouvernement est démissionnaire avant l'expiration dudit délai.

Art. L.O. 177. — Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, les mesures nécessaires pour remplacer un membre du gouvernement dans son mandat de député sont prises dans le mois qui suit l'expiration du délai prévu à l'article L.O. 153.

Art. L.O. 322. — En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux visés à l'article L.O. 319 ou lorsque les dispositions des articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.

Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.

Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées

Art. 3. — Les résultats de cette comptabilité sont fournis chaque mois au ministre de l'économie et des finances et aux ministres intéressés ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.

Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

Il est distribué aux Chambres le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

Art. 5. — Il ne peut être passé outre au refus du visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre de l'économie et des finances. Les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

Art. 6. — En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre de l'économie et des finances.

Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article.

Art. 7. — Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre de l'économie et des finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre de l'économie et des finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres.

Art. 9. — Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et secrétaires d'État et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

Les ministres et secrétaires d'État et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

Néanmoins si, en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité in-

térieure, d'engager des dépenses au-delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation.

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

Tableau annexé

NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS PAR DÉPARTEMENT

Nom du département	Nombre de circonscriptions
Ain	4
Aisne	5
Allier	4
Alpes-de-Haute-Provence	2
Hautes-Alpes	2
Alpes-Maritimes	9
Ardèche	3
Ardennes	3
Ariège	2
Aube	3
Aude	3
Aveyron	3
Territoire de Belfort	2
Bouches-du-Rhône	16
Calvados	6
Cantal	2
Charente	4
Charente-Maritime	5
Cher	3
Corrèze	3
Corse-du-Sud	2
Haute-Corse	2
Côte-d'Or	5
Côtes-du-Nord	5
Creuse	2
Dordogne	4
Doubs	5
Drôme	4
Essonne	10
Eure	5
Eure-et-Loir	4
Finistère	8
Gard	5
Haute-Garonne	8
Gers	2
Gironde	11
Guadeloupe	4
Guyane	2
Hérault	7
Ille-et-Vilaine	7
Indre	3
Indre-et-Loire	5
Isère	9
Jura	3
Landes	3
Loir-et-Cher	3
Loire	7

Nom du département	Nombre de circonscriptions
Haute-Loire	2
Loire-Atlantique	10
Loiret	5
Lot	2
Lot-et-Garonne	3
Lozère	2
Maine-et-Loire	7
Manche	5
Marne	6
Haute-Marne	2
Martinique	4
Mayenne	3
Meurthe-et-Moselle	7
Meuse	2
Morbihan	6
Moselle	10
Nièvre	3
Nord	24
Oise	7
Orne	3
Paris	21
Pas-de-Calais	14
Puy-de-Dôme	6
Pyrénées-Atlantiques	6
Hautes-Pyrénées	3
Pyrénées-Orientales	4
La Réunion	5
Bas-Rhin	9
Haut-Rhin	7
Rhône	14
Haute-Saône	3
Saône-et-Loire	6
Sarthe	5
Savoie	3
Haute-Savoie	5
Hauts-de-Seine	13
Seine-Maritime	12
Seine-et-Marne	9
Seine-Saint-Denis	13
Deux-Sèvres	4
Somme	6
Tarn	4
Tarn-et-Garonne	2
Val-de-Marne	12
Val-d'Oise	9
Var	7
Vaucluse	4
Vendée	5
Vienne	4
Haute-Vienne	4
Vosges	4
Yonne	3
Yvelines	12

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Art. 156. — I. — Le recensement de la population est effectué sous la responsabilité et le contrôle de l'État.

II. — Le recensement a pour objet :

- 1° Le dénombrement de la population de la France ;
- 2° La description des caractéristiques démographiques et sociales de la population ;
- 3° Le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.

Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

III. — La collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État.

.....

V. — Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a reçu des communes qui le constituent compétence pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement, l'organe délibérant de l'établissement peut, par délibération, charger le président de l'établissement de procéder à ces enquêtes.

Dans le cas où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale refuserait ou négligerait d'accomplir cette mission, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y pourvoir d'office.

Les enquêtes de recensement sont effectuées par des agents recenseurs, agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés par eux à cette fin. Lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, elle est exclue de l'interdiction prévue par l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'inéligibilité prévue au douzième alinéa de l'article L. 231 du code électoral s'applique à tous les agents recenseurs, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

VI. — Les dates des enquêtes de recensement peuvent être différents selon les communes.

Pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants, les enquêtes sont exhaustives et ont lieu chaque année par roulement au cours d'une période de cinq ans. Pour les autres communes, une enquête par sondage est effectuée chaque année ; la totalité du territoire de ces communes est prise en compte au terme de la même période de cinq ans.

Chaque année, un décret établit la liste des communes concernées par les enquêtes de recensement au titre de l'année suivante.

VII. — Pour établir les chiffres de la population, l'Institut national de la statistique et des études économiques utilise les informations collectées dans chaque commune au moyen d'enquêtes de recensement exhaustives ou par sondage, les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux, que l'institut est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques, ainsi que les résultats de toutes autres enquêtes statistiques réalisées en application de l'article 2 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 précitée.

À cette fin, les autorités gestionnaires des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent à l'Institut national de la statistique et des études économiques les informations non nominatives qu'il appartient à l'institut d'agréger cinq ans après leur réception, à un niveau géographique de nature à éviter toute identification de personnes.

VIII. — Un décret authentifie chaque année les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

IX. — Les informations relatives à la localisation des immeubles, nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement, sont librement échangées entre l'Institut national de la statistique et des études économiques, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

X. — Le premier décret authentifiant les chiffres de population en application du VIII sera publié à la fin de la première période de cinq ans mentionnée au VI.

Art. 157. — I. — Jusqu'à la publication du décret mentionné au X de l'article 156, la population des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives est celle qui a été authentifiée par décret à l'issue du dernier recensement général de la population effectué en métropole, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, modifiée, le cas échéant, par des recensements complémentaires.

À compter de la publication du même décret, les références au recensement général de la population et au recensement complémentaire sont remplacées par des références au recensement de la population dans toutes les dispositions législatives alors en vigueur.

II. — Par dérogation aux dispositions de l'article 156 et du I du présent article, il est procédé, tous les cinq ans, à des recensements généraux de la population en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte et dans les îles Wallis et Futuna. Les opérations de recensement y sont, le cas échéant, organisées avec l'institut de statistiques compétent. Après chacun de ces recensements généraux, un décret authentifie les chiffres des populations de ces territoires, de leurs circonscriptions administratives et de leurs collectivités territoriales.

Ces dispositions s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française dans le respect des compétences définies par les lois organiques fixant leur statut.

Dans les îles Wallis et Futuna, les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les services de l'administrateur supérieur, qui perçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte, lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, les interdictions relatives au cumul d'emplois public et privé prévues par la réglementation du travail en vigueur ne sont pas applicables.

Les dispositions de la dernière phrase du dernier alinéa du V de l'article 156 s'appliquent en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte.

Art. 158. — Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent titre.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI)

Avant l'article 1^{er}

Amendement présenté par M. René Dosière :

Insérer l'article suivant :

« L'article 23 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est abrogé. »

Article 1^{er}

Amendements présentés par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- I. — Rédiger ainsi les alinéas 3 et 4 :

« 1° Deux personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale, dont une sur proposition des groupes d'opposition au sens de l'article 51-1 de la Constitution, la commission étant présidée par l'autre personnalité ainsi nommée ;

« 2° Deux personnalités qualifiées nommées par le Président du Sénat, dont une sur proposition des groupes d'opposition au sens de l'article 51-1 de la Constitution ; ».

- II. — Supprimer les alinéas 5, 9 et 10.

- Rédiger ainsi la seconde phrase de l'alinéa 9 :

« La désignation ne peut intervenir lorsque les votes positifs représentent moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de ladite commission. »

Article 2

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer l'alinéa 2.

Amendements présentés par M. Christophe Caresche :

- À l'alinéa 2, substituer au mot : « départements » le mot : « régions ».
- I. — Aux alinéas 3 et 10, substituer au mot : « département » le mot : « région ».
- II. — À l'alinéa 11, substituer au mot : « départements » le mot : « régions ».

Amendements présentés par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

• À l'alinéa 5, après le mot : « France », insérer les mots : « qui sont élus à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ».

- Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« 1° Elles sont mises en œuvre en respectant le principe d'égalité de représentation des populations de chacune des circonscriptions, sous réserve des aménagements commandés par des impératifs d'intérêt général et dans une mesure limitée. »

Amendement présenté par M. Christophe Caresche :

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « deux pour chaque département et à un » les mots : « un pour chaque département et ».

Amendements présentés par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Compléter l'alinéa 8 par les mots : « sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques ».

- Après le mot : « continu », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 9 : « . En outre, à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au dernier recensement de la population, est supérieure à 40 000 habitants, la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales et tient compte des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale. »

- Après le mot : « continu », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 9 : « . En outre, à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au dernier recensement de la population, est supérieure à 40 000 habitants, la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales. »

Sous-amendement présenté par M. Charles de La Verpillière, rapporteur, à l'amendement de M. Bruno Le Roux [retiré] :

Compléter cet amendement par les deux phrases suivantes :

« En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la délimitation respecte les limites des communes. Pour les circonscriptions législatives des Français établis hors de France, la délimitation respecte les limites des circonscriptions consulaires. »

Article 3

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

À l'alinéa 2, après le mot : « code », insérer les mots : « à l'exception de l'article L. 123 ».

Article 4

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI ORGANIQUE)

Avant l'article 1^{er}

Amendement présenté par M. René Dosière :

Insérer l'article suivant :

« À la fin du troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, les mots : "que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière" sont supprimés. »

Article 2

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après le mot : « délai », rédiger ainsi la fin de la deuxième phrase de l'alinéa 3 : « il est procédé à des élections partielles dans les conditions prévues à l'article L.O. 178. »

Après l'article 2

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche [retiré] :

Insérer l'article suivant :

« L'article L.O. 176-1 du code électoral est abrogé. »

Article 3

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après le mot : « délai », rédiger ainsi la fin de la deuxième phrase de l'alinéa 3 : « il est procédé à des élections partielles dans les conditions prévues à l'article L.O. 322. »

Article 4

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après le mot : « alinéa », rédiger ainsi la fin de la deuxième phrase de l'alinéa 5 : « il est procédé à des élections partielles dans les conditions prévues à l'article L.O. 322. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

M. Antoine VALENZA, vice-président

Mme Claudine SCHMID, vice-présidente

M. Jean-Yves LECONTE, membre