

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Audition, ouverte à la presse, de M. Dominique Chagnollaud, dont la nomination à la Commission prévue par l'article 25 de la Constitution est envisagée par M. le Président de l'Assemblée nationale..... 2
- Avis, par scrutin secret, sur cette nomination..... 8

Mercredi  
1<sup>er</sup> avril 2009  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
*Président***



*La séance est ouverte à 11 heures*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président*

*La Commission procède à l'audition de M. Dominique Chagnollaud dont la nomination à la Commission prévue par l'article 25 de la Constitution est envisagée par M. le Président de l'Assemblée nationale.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je souhaite la bienvenue à M. le professeur Dominique Chagnollaud.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu la création, aux termes de l'article 25 de la Constitution, 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. Déjà, en 1986, 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 composée de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes et appelée à émettre un avis sur les projets d'ordonnance avant leur transmission au Conseil d'État.

Aux termes de la loi du 13 janvier 2009 que nous avons discutée en novembre dernier, le nouvel article L.567-1 du code électoral dispose que la commission prévue par l'article 25 de la Constitution sera composée de six personnes désignées pour six ans et renouvelable par moitié tous les trois ans :

– 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, celle nommée par le Président de la République exerçant la présidence ;

– auxquelles s'ajouteront un conseiller d'État, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes élus par leurs pairs.

Afin de soumettre les personnalités qualifiées à une procédure de nomination la plus incontestable possible, une procédure de consultation des commissions parlementaires compétentes a été instaurée.

S'agissant de la personnalité nommée par le Président de la République, une disposition organique a été introduite à cette fin, tandis que la loi ordinaire dispose que les personnalités qualifiées nommées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat devront faire l'objet, au préalable, d'un avis de la commission permanente chargée des lois électorales.

Le président Bernard Accoyer m'a communiqué la semaine dernière le nom du professeur Dominique Chagnollaud pour siéger au sein de cette commission. Nous entendrons prochainement la personnalité que le Président de la République proposera pour exercer la présidence de la commission. J'ai rappelé hier à la présidence que le respect du calendrier exigeait que le candidat pressenti nous soit connu le plus rapidement possible.

Monsieur le professeur Chagnollaud, nous aimerions connaître vos conceptions sur la délimitation des circonscriptions, la prise en compte des données démographiques les plus

récentes et les méthodes de répartition des sièges. Sans doute souhaiterez-vous également commenter la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier dernier.

Je précise qu'après votre audition, la commission délibérera à huis clos et procédera à un vote à bulletins secrets ; je rappelle qu'une majorité de trois cinquièmes de votes négatifs ferait obstacle à la nomination envisagée.

**M. Dominique Chagnollaud.** Je suis très honoré d'être entendu par votre Commission.

Mon *curriculum vitae* vous ayant été distribué, je me contenterai de me présenter brièvement. Professeur de droit constitutionnel, j'ai une certaine connaissance du droit électoral. J'ai notamment participé au groupe de travail présidé par M. Pierre Bordry, dont le rapport vous a été communiqué. Je suis membre du Conseil des élections démocratiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, où M. François Luchaire m'a demandé de lui succéder. L'objet de cette commission est de fixer les standards européens en matière électorale. Je suis également l'auteur d'articles sur de nombreux aspects du droit électoral. Cela étant, je ne suis ni géographe ni statisticien.

À la suite du comité Vedel, le comité Ballardur – dont j'ai fait partie – a souhaité un redécoupage transparent, impartial et périodique des circonscriptions électorales. Le découpage actuel est fondé sur un recensement qui remonte à 1982. Je revendique à ce titre une des remarques du rapport Bordry : cela fait maintenant une génération qu'aucun redécoupage n'a été effectué. C'est une difficulté que le Conseil constitutionnel a déplorée à plusieurs reprises. On dépose un nombre croissant de recours contre l'élection de députés à ce motif, mais le juge constitutionnel n'est pas juge électoral et le juge électoral n'est pas juge constitutionnel.

Le comité Ballardur avait formulé des recommandations : que le nombre de députés ne soit pas augmenté – je sais que c'est un sujet de débat –, que les opérations soient conduites selon des règles strictes d'impartialité et de transparence, que l'on crée une commission indépendante chargée de veiller au principe d'impartialité ; enfin, il avait considéré comme inopportune la création de sièges de député des Français de l'étranger.

Je ne saurais commenter le principe de la création de la commission. La plupart des pays européens ont créé des commissions ne dépendant pas du parlement, hormis la commission britannique, présidée par le *speaker* de la Chambre des communes – mais on sait que le rôle du *speaker* n'est pas comparable à celui des présidents de chambre en France. Le « modèle » québécois doit être relativisé : si l'on en croit la presse québécoise de ce matin, alors que la loi prévoit que le nombre d'électeurs par circonscription ne doit pas être inférieur ou supérieur à 25 % de la moyenne de la province, 20 des 125 circonscriptions ne respectaient pas cette norme en 2007. Ce chiffre est passé à 28 – dont 11 circonscriptions surpeuplées, toutes situées à l'ouest. L'article d'où je tire ces informations est intitulé : « Les députés ne sont pas pressés de redécouper ».

En France, la jurisprudence du Conseil constitutionnel encadre strictement le redécoupage. C'est l'une des plus sévères en la matière. Le principe de l'élection repose sur des bases essentiellement démographiques. La répartition des sièges doit respecter au mieux l'égalité du suffrage. Le Conseil constitutionnel n'a souhaité écarter aucune méthode : c'est au législateur d'en décider. Quant au découpage infradépartemental, 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, sauf 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. Enfin, les écarts de population entre les circonscriptions doivent se situer dans la limite de 20% par rapport à la population moyenne des circonscriptions du département.

Le Conseil constitutionnel a encore durci sa position dans sa décision du 8 janvier 2008. Il a censuré la règle des deux députés par département – ce qui a suscité l'émoi de certains parlementaires, mais il était difficile, avec une méthode par tranche, de maintenir ce seuil – et la règle qui prévoyait de faire varier, dans certaines circonscriptions, les bases démographiques à partir desquelles les sièges des députés sont répartis, considérant que c'était contraire au principe de l'égalité du suffrage.

Il a émis également trois réserves d'interprétation. La première concerne les députés élus dans les collectivités d'outre-mer et vise indirectement Saint-Barthélemy et Saint-Martin – qui bénéficient déjà de deux sénateurs, élus chacun par 24 grands électeurs, ce que j'ai toujours trouvé ahurissant. La deuxième concerne les exceptions aux règles de recoupage, comme celle du territoire continu : toutes ces exceptions font l'objet d'une interprétation stricte de la part du Conseil. En termes d'écart, les possibilités ne pourront être utilisées que dans une mesure limitée et en s'appuyant sur des impératifs précis d'intérêt général. Enfin, le nombre de députés représentant les Français de l'étranger devra être fixé en fonction de la totalité de la population inscrite sur les registres consulaires, ce qui tranche le débat. La délimitation devra, sauf exception spécialement justifiée par des considérations géographiques, tenir compte de l'écart maximum de 20 % toléré entre la population de chaque circonscription et la population moyenne des départements et collectivités d'outre-mer.

Pour ce qui est du tableau de répartition, je ne peux que citer les chiffres provisoires fournis par le secrétariat d'État à l'intérieur : vingt et un départements devraient perdre un siège, deux devraient perdre deux sièges, deux trois sièges ; onze départements devraient gagner un siège, quatre deux sièges. C'est sur ce type de répartition que la commission devra prononcer un avis. Par ailleurs, le remodelage devrait concerner huit à dix départements.

Ce redécoupage devra respecter le principe d'équité. Je ne pense pas qu'il puisse conduire à modifier sensiblement les équilibres politiques. Ce ne serait pas souhaitable et ce serait de toute façon contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Corollaire du principe d'impartialité, le processus doit se faire dans la transparence.

Équité, impartialité, transparence : c'est à cette aune que la future commission sera jugée. Elle sera la seule autorité indépendante de la République qui pourra se prévaloir d'être soumise au regard de l'Assemblée nationale, des parlementaires individuellement, du Conseil constitutionnel, mais aussi des médias.

**M. Manuel Valls.** Nous connaissons vos grandes compétences en matière constitutionnelle, monsieur le professeur, nous les connaissons moins en matière de redécoupage, sujet qui soulève aujourd'hui les passions.

Pourriez-vous nous apporter des précisions à propos du groupe de travail consacré au redécoupage électoral, qui siégeait au ministère de l'intérieur et auquel vous avez participé. Quel a été son rôle ? Quel travail a-t-il accompli et dans quelle mesure la future commission pourrait-elle s'en inspirer ?

Question plus maligne : dans un entretien que vous avez accordé à Christophe Barbier dans *L'Express* sur le thème : « Comment améliorer le travail des députés ? », vous affirmiez : « Il faut veiller au découpage des circonscriptions afin que les députés pèsent un nombre d'électeurs comparable. Ce découpage est bien souvent politique. Ne rêvons pas : on ne pourra jamais l'empêcher totalement. » Pourriez-vous nous éclairer sur ce dernier point ?

**M. Dominique Chagnollaud.** Le groupe de travail présidé par M. Bordry était composé de cinq personnes : un professeur, un constitutionnaliste, un géographe, un préfet, un statisticien. Notre travail a duré des mois et je pense sincèrement qu'il a été très rigoureux. Je sais que certains parlementaires n'aiment pas le système de la « tranche », mais cela nous a permis de constater des données objectives. Les inégalités entre circonscriptions sont évidentes et aboutissent à des situations invraisemblables. Le rapport corrobore les analyses du Conseil constitutionnel, en y apportant des appréciations plus techniques.

Bien entendu, la méthode utilisée n'est pas sans conséquences. La tranche favorise légèrement les petits départements. Le système du plus fort reste favorise les petits départements, parfois jusqu'à l'absurde. Avec la plus forte moyenne, ce sont les grands départements qui sont favorisés. La méthode idéale serait celle dite de Sainte-Laguë, mais elle est malheureusement incompréhensible pour l'opinion publique et l'écart avec la méthode de la tranche est relativement marginal. Je précise également que le groupe de travail avait émis le souhait que son rapport soit rendu public.

Pour ce qui est de mon entretien avec Christophe Barbier, je me suis une fois de plus fait piéger. Certes, les découpages ont toujours une connotation politique, mais c'est la première fois en France que l'on institue une telle commission pour aboutir à un système un tant soit peu transparent. Si l'on se reporte aux débats de la III<sup>e</sup> République, on constate des choses hallucinantes. Aux États-Unis, le découpage est parfois scandaleux car ce sont les assemblées des États qui le réalisent à leur profit.

On ne peut nier que les choix ultimes comportent des aspects politiques. Néanmoins, lorsque cet entretien a été publié, le Conseil constitutionnel n'avait pas rendu sa deuxième décision de 2008, encore plus restrictive que la première.

À mon sens, il faut dépassionner ce débat. Les opérations de redécoupage trop voyantes finissent toujours mal. En 1958, le général de Gaulle en choisissant le scrutin d'arrondissement avait dit à Guy Mollet, qui en était ravi, qu'il favoriserait la SFIO. On connaît le résultat !

Je ne suis pas inquiet au sujet de la transparence du débat. On peut discuter de la méthode mais je rappelle que l'objectif de l'intelligibilité de la loi a valeur constitutionnelle. De ce point de vue, il paraît difficile d'expliquer aux électeurs la méthode de Sainte-Laguë, laquelle est pourtant l'application la plus stricte de la représentation proportionnelle. L'application de cette méthode – qui utilise une série de diviseurs impairs pour répartir les sièges, applique le quotient obtenu à l'ensemble du département et calcule des écarts, et dont les résultats sont une sorte de mixte entre la représentation proportionnelle au plus fort reste et la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne – aboutirait au redécoupage de 60 à 65 départements. Nous avons réalisé des projections sur le département de la Corrèze : la méthode de Sainte-Laguë aboutit à la suppression d'un demi-siège, contrairement à la méthode de la tranche.

Il est certain que le choix entre deux méthodes n'est pas neutre politiquement. Cela dit, il faut s'attacher à ce que le redécoupage ne modifie pas les équilibres politiques globaux, qu'ils soient départementaux ou régionaux.

**M. Bruno Le Roux.** Qu'on se rassure : quelle que soit la méthode employée, la Corrèze perd aujourd'hui un siège !

Vous avez assurément travaillé votre sujet dans la perspective de votre nomination, monsieur le professeur. Cela n'en démontre que mieux le peu d'empressement du Gouvernement à mettre en place cette commission. Celle-ci aurait pu être installée il y a plusieurs semaines, ce qui lui aurait laissé du temps pour travailler. Or, comme le président Warsmann l'a rappelé, nous ne connaissons toujours pas le nom de la personnalité proposée par le Président de la République. Le Gouvernement s'apprête à charger la commission de l'examen d'une première série de circonscriptions dans les premiers jours qui suivront sa mise en place. On aurait pu imaginer qu'elle puisse préparer cet examen par des auditions et des consultations pour rendre le découpage le plus équitable possible.

J'ai donc l'impression que l'on veut vous faire travailler à marche forcée, sachant que vous aurez deux mois pour rendre votre avis.

Dès lors, comment concevez-vous l'indépendance de cette commission ? Pensez-vous être amené à demander au Gouvernement un délai entre sa mise en place et la transmission de propositions de découpage ? Un temps de réflexion semble nécessaire. Vous prenez parti pour la méthode de la tranche. Pour ma part, je pense que la meilleure méthode n'est pas celle la plus facile à expliquer aux citoyens mais celle qui leur permet d'avoir l'assurance qu'elle respecte au mieux l'égalité du suffrage. La démographie du pays a évolué mais le Gouvernement n'a pas réalisé le travail nécessaire pour déterminer cette méthode. Selon vous, la commission doit-elle s'intéresser à cette question en menant des auditions et en publiant des travaux ?

Par ailleurs, a-t-elle besoin d'une administration qui assurera son indépendance ? Les ministères concernés s'empresseront certainement de mettre à votre disposition tous leurs logiciels, mais comment concevez-vous l'indépendance de la commission ?

**M. Dominique Chagnollaud.** Pour avoir travaillé avec les services du ministère de l'intérieur, je peux témoigner de leur extraordinaire compétence. Le Bureau des élections, c'est la République ! Bref, je pense que l'on peut s'appuyer sur cette administration.

Pour ce qui est de la méthode de la tranche, je crois simplement que l'on a opéré ce choix. Il serait néanmoins utile de procéder à des comparaisons, notamment dans des cas limites, ne serait-ce que pour démontrer que le découpage est transparent. La commission aura également intérêt à consulter les parlementaires.

Ma conception de l'indépendance est très stricte. Il s'agit d'un sujet d'intérêt national : la représentation nationale, la souveraineté. Porter atteinte à des principes aussi sacrés serait malvenu de la part d'un professeur d'université – dont l'indépendance est d'ailleurs un principe constitutionnel. *A priori*, je considère que l'impartialité de tous les membres de cette commission sera totale. La commission sera jugée sur ses avis. J'y insiste, la question du découpage des circonscriptions est d'intérêt général.

On peut certes regretter que la commission doive travailler dans l'urgence. Ce n'est malheureusement pas une exception dans notre République.

**M. Bertrand Pancher.** La création d'une commission indépendante est, de notre point de vue, une très grande avancée pour la démocratie. J'apprécie également que cette audition soit publique et j'aimerais qu'il en soit de même pour toutes les autres auditions de notre commission.

Monsieur le professeur, comment envisagez-vous le fonctionnement de cette nouvelle commission par rapport aux structures existantes dans les autres pays occidentaux ? Quelles évolutions peut-on imaginer ?

Par ailleurs, comment, à votre avis, la commission pourra procéder à la concertation et à la recherche de consensus ?

**M. Dominique Chagnollaud.** Vous avez raison de souligner l'importance de cette innovation constitutionnelle.

Pour ce qui est des pratiques à l'étranger, il n'existe pas véritablement de modèle. L'ancienneté est un élément important : ainsi, les décisions de l'instance mise en place il y a fort longtemps au Royaume-Uni sont très peu contestées – un seul cas en 1983, rejeté au demeurant par la chambre des lords. Au Québec, la commission est composée de spécialistes et est nommée à l'unanimité du parlement, mais cela n'empêche pas les débats sur l'impartialité du découpage : l'écart admis dépasse 30 %, contre 20 % pour la France, 33 % en Allemagne, 25 à 35 % au Royaume-Uni. L'indépendance de la commission est importante, mais pas moins que les critères fixés par le juge constitutionnel, lorsqu'il existe.

En Allemagne, le parlement vote l'avis de la commission. Celle-ci est composée essentiellement de spécialistes mais, comme je l'ai dit, le seuil est plus élevé qu'en France.

Aux États-Unis, le découpage est loin d'être un modèle et le contrôle du juge est minimal.

La solution française n'est pas idéale, j'en conviens, mais elle a le mérite d'exister. Une commission « pluraliste », où les partis politiques discuteraient du découpage, ne me semble pas une bonne solution.

Quant aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, elles sont essentiellement destinées aux pays d'Europe orientale, où le b-a ba électoral n'est souvent pas connu. C'est pourquoi nous demandons aux partis de se réunir dans une commission pour se mettre d'accord sur un premier découpage.

Pour ce qui est de la concertation, les commissions britannique et québécoise procèdent à des auditions et à des discussions qui sont publiées dans des rapports.

**M. Bruno Leroux.** Vous vous référez à la jurisprudence constitutionnelle. Mais le rôle de la commission ne serait-il pas d'aller plus loin pour déterminer ce qu'il est nécessaire de faire pour assurer l'égalité du suffrage ? Je trouve que votre position est singulièrement en retrait.

Le Gouvernement s'apprête à transmettre à la future commission une liste des départements où l'on constate un écart de plus de 20 % ou un changement dans le tableau de

répartition. Pensez-vous que l'écart de 20 %, au demeurant strictement encadré par le juge constitutionnel, pourrait vous amener à vous intéresser à des découpages qui ne vous auraient pas été proposés par le Gouvernement, quitte à ce que vous ne soyez pas suivis ?

**M. Dominique Chagnollaud.** La jurisprudence constitutionnelle est très importante. Elle encadre le processus. La tâche de la commission sera de vérifier que le Gouvernement respecte cette jurisprudence et ne la détourne pas, même involontairement. Ce n'est pas un rôle mineur. Je vous rappelle que l'avis sera public. Je pense également qu'il y aura des échanges entre le Gouvernement et la commission pour corriger des imperfections ou des erreurs. Quand il s'agit des principes fondamentaux de la République, je ne suis pas partisan de luttes à mort.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis, en application de l'article L.567-1 du code électoral dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, sur la nomination de M. Dominique Chagnollaud.*

**M. Bruno Le Roux.** Je regrette que nous devions voter alors que nous ne connaissons pas le nom des autres membres pressentis.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Comme je vous l'ai dit, j'ai relancé la présidence de la République à ce sujet.

**M. Bruno Le Roux.** Le Conseil constitutionnel a souhaité que la commission soit pluraliste et composée de spécialistes reconnus. Or nous n'arrivons pas à obtenir une vision générale de ce que sera sa composition.

*Délibérant à huis clos, la Commission se prononce par un vote au scrutin secret sur la nomination de M. Dominique Chagnollaud comme membre de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution.*

*Vingt-quatre commissaires ayant pris part au vote et dix-neuf suffrages ayant été exprimés, la Commission donne un avis favorable, par 17 voix pour et 2 voix contre, à cette nomination.*

*La séance est levée à 11 heures 40*

