

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 23 octobre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements,

Par M. Guy ALLOUCHE,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttaz, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Hoff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramussamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2200, 2247 et T.A. 528.

Sénat : 7 (1991-1992).

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a examiné le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale (Sénat 1991-1992 n° 7) modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale est pratiquement conforme au projet initial, puisque les députés n'y ont introduit, -sur amendement du Gouvernement-, qu'un seul article additionnel (premier bis nouveau) autorisant l'usage des anciennes urnes non transparentes lors du double scrutin régional et cantonal de mars 1992. L'objet de cette mesure est simple : il s'agit, par cette dérogation ponctuelle à l'article L. 63 du code électoral, de faire l'économie d'environ 29 000 nouvelles urnes transparentes, qui eussent représenté une dépense d'environ 35 millions de francs. Cette disposition nouvelle du projet de loi soumis à notre examen n'appelle à cet égard aucune réserve particulière.

L'essentiel du présent projet de loi réside dans le tableau y annexé, puisque celui-ci ajuste sur la base des résultats du dernier recensement général de la population française les effectifs des conseils régionaux fixés sur la base du recensement général de 1982 lors de refonte du régime d'élection des conseils régionaux en 1985 (loi n° 85-692 du 10 juillet 1985).

L'article L 337 alinéa 2 du code électoral dispose, à cet égard, que «*la révision du nombre des conseillers régionaux a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats du recensement général de la population*». Du fait de cette prescription légale, le Législateur aurait normalement dû délibérer du présent projet de loi durant la dernière session de printemps.

On pourrait, sans doute, regretter le caractère tardif de la modification qui nous est proposée. Il convient toutefois de souligner que les résultats du dernier recensement (1990) n'ont été officiellement publiés qu'au Journal Officiel du 30 décembre 1990, c'est-à-dire il y a moins d'un an. Le présent projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres, le 3 juillet dernier. Les contraintes du calendrier législatif étant prises en considération, le léger retard constaté paraît acceptable.

Au-delà de cette considération de délai, le projet de loi qui nous est présenté soulève trois questions :

- La modification des effectifs des conseils régionaux est-elle obligatoire ?
- Si, -comme votre commission l'estime-, cette modification n'est pas obligatoire, est-elle à tout le moins opportune ?
- Enfin, la méthode de répartition des nouveaux effectifs des conseillers régionaux élus dans les départements est-elle satisfaisante ?

La modification des effectifs des conseils régionaux est-elle obligatoire ?

Sur cette première question, les dispositions susvisées de l'article L 337 alinéa 2 du code électoral ne peuvent être regardées, du point de vue des règles constitutionnelles, comme imposant une véritable obligation au Législateur.

Issue d'un amendement présenté en 1985 par les membres du Groupe communiste de l'Assemblée nationale (n° 10 rectifié bis), adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, et sur lequel le Sénat n'était pas revenu lors des lectures ultérieures, l'actualisation des effectifs des conseils régionaux en fonction des

variations démographiques s'analyse en effet comme un objectif dont les modalités de mise en oeuvre restent à l'appréciation du Parlement.

La modification des effectifs des conseils régionaux est-elle opportune ?

Du constat précédent découle immédiatement la question de l'opportunité de la réforme qui nous est proposée. Votre commission a estimé que la réponse à cette question dépendait essentiellement de la méthode proposée, puisque selon les critères retenus pour re-répartir les effectifs actuels des conseillers régionaux élus dans les départements, la structure globale des conseils régionaux pourrait varier très considérablement, et comme telle constituer l'élément politique de succès ou d'échec d'une réforme qui, sur son principe, n'appelle pas de réserve particulière.

La méthode de répartition des nouveaux effectifs des conseillers régionaux élus dans les départements est-elle satisfaisante ?

Ainsi que l'a indiqué M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, lors des débats devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement disposait de deux options pour mettre en oeuvre l'article L 337 alinéa 2 du code électoral, et tirer les conséquences des variations démographiques constatés dans les départements entre 1982 et 1990.

La première option consistait à maintenir inchangé l'effectif total des conseils régionaux déterminé en 1985, réserve faite des modifications imposées par les changements de législation dans l'intervalle (suppression dans le tableau n° 7 annexé au code électoral de la Région de Corse, dont l'assemblée élue est désormais régie par un régime électoral très spécifique résultant de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse).

Cet effectif total s'élevait à 1 840 conseillers généraux, soit 1779 actuellement, après défalcation des 61 conseillers élus dans les deux départements de la Région de Corse.

Il convient de rappeler que ce nombre avait été fixé en 1985 par référence à un critère de base simple, puisque chaque conseil régional devait comporter le double du nombre des parlementaires

(députés et sénateurs) élus dans la région considérée, majoré d'un siège pour obtenir un nombre impair de sièges.

Le Législateur avait toutefois estimé opportun de tempérer la rigueur de cette clé arithmétique dans certaines régions, soit qu'elle eût conduit à des effectifs excessifs ou notoirement trop faibles, soit encore qu'il fût nécessaire de maintenir certains effectifs définis par des statuts légaux antérieurs, dont la modification ne s'imposait pas.

C'est ainsi que l'effectif théorique du conseil régional d'Ile-de-France, soit 271, fut ramené à 197 conseillers. Inversement, celui du Limousin fut porté à 41 sièges, alors que la règle de base exposée ci-avant aboutissait au nombre de 31. Dans le même temps, les effectifs des conseils des régions d'outre-mer fixés par la loi du 31 décembre 1982 furent purement et simplement reconduits.

Après détermination de l'effectif global du conseil régional, sa ventilation entre les départements de la région fut opérée par attribution uniforme d'un siège à chaque département, puis des sièges restants à la proportionnelle de leur population respective répartis aux plus forts restes.

Ainsi qu'il a été dit, la première option dont disposait le Gouvernement aurait consisté à maintenir inchangé l'effectif total des conseillers régionaux en 1992, mais à le redistribuer entre les départements d'une façon strictement proportionnelle aux variations démographiques traduits dans les résultats du dernier recensement général de la population.

Cette méthode aurait conduit à réduire de un à trois sièges la représentation régionale de 19 départements, dont la population a diminué, de manière absolue ou relative, entre 1982 et 1990, ces sièges étant réattribués aux départements en croissance démographique.

Le tableau ci-après retrace la réduction de représentation départementale à laquelle aurait abouti cette première option :

<u>Perte d'un siège</u>	Aisne, Ardennes, Ariège, Aude, Charente, Cher, Loire, Lot-et-Garonne, Manche, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Rhône, Seine-Maritime, Tarn, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis
<u>Perte de deux sièges</u>	Bouches-du-Rhône
<u>Perte de trois sièges</u>	Paris

Le Gouvernement n'a pas retenu cette méthode, bien qu'elle eût initialement la faveur du ministre de l'Intérieur, ainsi que celui-ci l'a clairement indiqué, notamment le 11 octobre 1991 devant l'Assemblée nationale. Cette méthode aurait, en effet, eu pour conséquence de réduire l'influence régionale de plusieurs départements déjà affectés par une diminution démographique, avec tous les handicaps économiques et sociaux que celle-ci peut induire.

La seconde option, qui a servi à l'élaboration du projet de loi soumis à notre examen, ne diffère pas fondamentalement de la première mais y introduit un dispositif correcteur majeur, puisque la nouvelle répartition y est effectuée sur la base du principe qu'*aucun département ne perd un siège par rapport au tableau adopté en 1985*.

Pour y parvenir, la ventilation des sièges a été opérée comme précédemment exposé, mais avec création d'autant de paires de sièges supplémentaires nécessaires pour qu'après la répartition des sièges restant, tous les départements conservent au minimum leur nombre des sièges fixé en 1985. En pratique, ces paires de sièges ont permis de compenser les pertes qui auraient affecté les départements en dépeuplement, moyennant l'accroissement corrélatif, lors de la répartition des restes, de la représentation des départements à population stable ou en accroissement par rapport aux autres départements de la région.

Le Rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, notre excellent collègue Marc Dolez, retrace de façon très circonstanciée un exemple de cette répartition nouvelle, à partir des calculs effectués pour les différents départements de la région Centre (Rapport A.N. 1991-1992 n° 2247, p. 7 à 9), aussi n'est-il pas utile de réitérer sa démarche chiffrée dans le présent rapport.

En définitive, les 50 sièges supplémentaires ainsi créés pour compenser le maintien de 26 sièges dans les 19 départements dont la liste figure ci-avant, porteraient le nombre global des conseillers régionaux de 1 779 (effectif actuel hors-Corse) à 1 829 (effectif proposé), moyennant la distribution régionale suivante :

<u>RÉGIONS</u>	<u>NOMBRE DE SIEGES SUPPLÉMENTAIRES</u>
Aquitaine	+ 2
Bourgogne	+ 2
Bretagne	+ 2
Centre	+ 2
Champagne-Ardennes	+ 2
Ile-de-France	+ 12
Languedoc-Roussillon	+ 2
Limousin	+ 2
Midi-Pyrénées	+ 4
Basse-Normandie	+ 2
Haute-Normandie	+ 2
Picardie	+ 2
Poitou-Charentes	+ 2
Provence-Côte d'Azur	+ 6
Rhône-Alpes	+ 6

La méthode proposée n'est pas sans inconvénient. En premier lieu, elle introduit une distorsion incontestable de représentation entre les départements de régions différentes, puisqu'à population équivalente, certains départements verront leur représentation accrue (du fait du maintien corrélatif du nombre des sièges dans d'autres départements moins peuplés de la même région), alors qu'elle restera identique s'ils sont situés dans une région dont la population par département est restée stable ou en augmentation.

Le ministre de l'Intérieur est convenu de cette distorsion, mais a fait observer que *« cela n'a aucune importance du point de vue du principe directeur en la matière, l'égalité du suffrage. Qu'un électeur des Hauts-de-Seine ou de la Seine-Saint-Denis soit moins bien représenté qu'un électeur de la Corrèze ou de la Creuse, n'offense en rien ce principe constitutionnel. L'essentiel, c'est que le Corrèzien et le Creusois, tous deux limousins, soient également représentés au conseil régional du Limousin (...). »*

En second lieu, la réforme proposée a pour conséquence la plus immédiatement perceptible une augmentation de l'effectif global des assemblées régionales à l'occasion de leur deuxième renouvellement au suffrage universel direct. Mais cet argument n'a pas paru à votre commission des Lois de nature à justifier le rejet de la réforme proposée, dans la mesure où l'augmentation des effectifs des conseils régionaux (+ 2,8 %) apparaît modérée au regard de la

variation de la population globale constatée lors du dernier recensement (+ 4,08 %).

*
* *

C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose d'adopter conforme le projet de loi (Sénat 1990-1991, n° 7) soumis à votre examen.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code électoral.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
<p><i>Art. L. 63.</i> — L'urne électorale est transparente. Cette urne n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser passer l'enveloppe contenant le bulletin de vote doit, avant le commencement du scrutin, avoir été fermée à deux serrures dissemblables, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains d'un assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.</p> <p>Si, au moment de la clôture du scrutin, le président n'a pas les deux clefs à sa disposition, il prend toutes les mesures nécessaires pour procéder immédiatement à l'ouverture de l'urne.</p> <p>Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le bureau de vote s'assure publiquement, avant le commencement du scrutin, que la machine fonctionne normalement et que tous les compteurs sont à la graduation zéro.</p>	<p>Le tableau n° 7 annexé au code électoral est remplacé par le tableau annexé à la présente loi.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
	Article premier bis (nouveau).	<p>Par dérogation aux dispositions de l'article L. 63 du code électoral, l'utilisation d'urnes non transparentes, mais répondant à toutes les autres prescriptions dudit article, sera permise à l'occasion du double scrutin régional et cantonal de mars 1992 dans les communes ne disposant pas d'un nombre suffisant d'urnes transparentes.</p>	Article premier bis (nouveau).
	<p>Sans modification.</p>		<p>Sans modification.</p>
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	<p>Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur pour le prochain renouvellement général des conseils régionaux.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

TABLEAU N° 7

TABLEAU N° 7

TABLEAU N° 7

TABLEAU N° 7

Effectifs des conseils régionaux
et répartition des sièges
entre les départements.

Effectifs des conseils régionaux
et répartition des sièges
entre les départements.

Effectif des conseils régionaux
et répartition des sièges
entre les départements

Effectif des conseils régionaux
et répartition des sièges
entre les départements.

Sans modification.

Sans modification.

Région	Effectif global du conseil régional	Conseillers régionaux élus dans le département
Alsace :	47	
Bas-Rhin		27
Haut-Rhin		20
Aquitaine :	83	
Dordogne		12
Gironde		34
Landes		10
Lot-et-Garonne		10
Pyrenées-Atlantiques		17
Auvergne :	47	
Allier		13
Cantal		6
Haute-Loire		8
Puy-de-Dôme		20
Bourgogne :	55	
Côte-d'Or		16
Nièvre		9
Saône-et-Loire		19
Yonne		11
Bretagne :	81	
Côtes-d'Armor		16
Finistère		25
Ile-et-Vilaine		22
Morbihan		18
Centre :	75	
Cher		11
Eure-et-Loir		12
Indre		8
Indre-et-Loire		17
Loir-et-Cher		10
Loiret		17
Champagne-Ardenne :	47	
Ardennes		11
Aube		10
Marne		18
Haute-Marne		8
Franche-Comté :	43	
Territoire de Belfort		6
Doubs		18
Jura		10
Haute-Saône		9
Guadeloupe :	41	
Guyane :	31	
Ile-de-France :	197	
Essonne		20
Hauts-de-Seine		27
Ville de Paris		42
Seine-et-Marne		18
Seine-Saint-Denis		26
Val-de-Marne		23
Val-d'Oise		18
Yvelines		23
Languedoc-Roussillon :	65	
Aude		10
Gard		18
Hérault		23
Lozère		3
Pyrenées-Orientales		11
Limousin :	41	
Corrèze		14
Creuse		8
Haute-Vienne		19

Région	Effectif global du conseil régional	Conseillers régionaux élus dans le département
Alsace :	47	
Bas-Rhin		27
Haut-Rhin		20
Aquitaine :	85	
Dordogne		12
Gironde		36
Landes		10
Lot-et-Garonne		10
Pyrenées-Atlantiques		17
Auvergne :	47	
Allier		13
Cantal		6
Haute-Loire		8
Puy-de-Dôme		20
Bourgogne :	57	
Côte-d'Or		17
Nièvre		9
Saône-et-Loire		19
Yonne		12
Bretagne :	83	
Côtes-d'Armor		16
Finistère		25
Ile-et-Vilaine		24
Morbihan		18
Centre :	77	
Cher		11
Eure-et-Loir		13
Indre		8
Indre-et-Loire		17
Loir-et-Cher		10
Loiret		18
Champagne-Ardenne :	49	
Ardennes		11
Aube		11
Marne		19
Haute-Marne		8
Franche-Comté :	43	
Territoire de Belfort		6
Doubs		18
Jura		10
Haute-Saône		9
Guadeloupe :	41	
Guyane :	31	
Ile-de-France :	209	
Essonne		21
Hauts-de-Seine		27
Ville de Paris		42
Seine-et-Marne		21
Seine-Saint-Denis		27
Val-de-Marne		24
Val-d'Oise		21
Yvelines		26
Languedoc-Roussillon :	67	
Aude		10
Gard		18
Hérault		24
Lozère		3
Pyrenées-Orientales		12
Limousin :	43	
Corrèze		14
Creuse		8
Haute-Vienne		21

Sans modification.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Région	Effectif global du conseil régional	Conseillers régionaux élus dans le département
<i>Lorraine :</i>	73	
Meurthe-et-Moselle		22
Meuse		7
Moselle		31
Vosges		13
<i>Maritime :</i>	41	
<i>Midi-Pyrénées :</i>	87	
Ariège		6
Aveyron		10
Haute-Garonne		29
Gers		7
Lot		6
Hautes-Pyrénées		9
Tarn		13
Tarn-et-Garonne		7
<i>Basse-Normandie :</i>	45	
Calvados		19
Manche		16
Orne		10
<i>Haute-Normandie :</i>	53	
Eure		15
Seine-Maritime		38
<i>Nord-Pas-de-Calais :</i>	113	
Nord		72
Pas-de-Calais		41
<i>Pays-de-la-Loire :</i>	93	
Loire-Atlantique		31
Maine-et-Loire		21
Mayenne		9
Sarthe		16
Vendée		16
<i>Picardie :</i>	55	
Aisne		17
Oise		21
Somme		17
<i>Poitou-Charentes :</i>	53	
Charente		12
Charente-Maritime		17
Deux-Sèvres		12
Vienne		12
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur :</i>	117	
Alpes-de-Haute-Provence		4
Hautes-Alpes		4
Alpes-Maritimes		26
Bouches-du-Rhône		49
Var		21
Vaucluse		13
<i>Réunion :</i>	45	
<i>Rhône-Alpes :</i>	151	
Ain		13
Ardeche		9
Drôme		12
Isère		28
Loire		22
Rhône		43
Savoie		10
Haute-Savoie		15

Région	Effectif global du conseil régional	Conseillers régionaux élus dans le département
<i>Lorraine :</i>	73	
Meurthe-et-Moselle		22
Meuse		7
Moselle		31
Vosges		13
<i>Maritime :</i>	41	
<i>Midi-Pyrénées :</i>	91	
Ariège		6
Aveyron		10
Haute-Garonne		32
Gers		7
Lot		6
Hautes-Pyrénées		9
Tarn		13
Tarn-et-Garonne		8
<i>Basse-Normandie :</i>	47	
Calvados		21
Manche		16
Orne		10
<i>Haute-Normandie :</i>	55	
Eure		17
Seine-Maritime		38
<i>Nord-Pas-de-Calais :</i>	113	
Nord		72
Pas-de-Calais		41
<i>Pays-de-la-Loire :</i>	93	
Loire-Atlantique		31
Maine-et-Loire		21
Mayenne		9
Sarthe		16
Vendée		16
<i>Picardie :</i>	57	
Aisne		17
Oise		23
Somme		17
<i>Poitou-Charentes :</i>	55	
Charente		12
Charente-Maritime		18
Deux-Sèvres		12
Vienne		13
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur :</i>	123	
Alpes-de-Haute-Provence		5
Hautes-Alpes		4
Alpes-Maritimes		28
Bouches-du-Rhône		49
Var		23
Vaucluse		14
<i>Réunion :</i>	45	
<i>Rhône-Alpes :</i>	157	
Ain		14
Ardeche		9
Drôme		12
Isère		29
Loire		22
Rhône		43
Savoie		11
Haute-Savoie		17