

N° 386

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2013

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer une représentation juste et équilibrée des territoires
au sein des conseils régionaux,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain BERTRAND, Jacques MÉZARD, Nicolas ALFONSI, Gilbert BARBIER, Jean-Michel BAYLET, Christian BOURQUIN, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, François FORTASSIN, Robert HUE, Mme Françoise LABORDE, MM. Stéphane MAZARS, Jean-Pierre PLANCADE, Jean-Claude REQUIER, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le mode de scrutin des élections régionales a fait l'objet de multiples évolutions, depuis l'introduction de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct.

La loi du 10 juillet 1985 avait retenu le principe d'un scrutin de liste à un seul tour, à la représentation proportionnelle intégrale, dans le cadre départemental. Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés étaient admises à la répartition des sièges.

Afin de favoriser l'émergence de majorités stables à la suite des résultats du scrutin de 1998, la loi du 19 janvier 1999 institua l'élection dans le cadre d'une circonscription régionale unique. Inspirée de la loi de 1982 relative au mode de scrutin municipal, cette loi mit en place un scrutin de liste à deux tours, combinant les règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle. La liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, ou la majorité relative au second, se voyait attribuer un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir. Seules les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés pouvaient accéder au second tour, le seuil de fusion des listes et d'admission à la répartition des sièges étant fixé à 3 % des suffrages exprimés. Ce mode de scrutin n'a toutefois jamais été appliqué.

La loi du 11 avril 2003, toujours en vigueur, a définitivement « régionalisé » le mode de scrutin en ne conservant que des sections départementales affiliées à une liste régionale qui servent à la répartition des sièges au prorata des voix obtenues. Seules les listes ayant dépassé la barre des 10 % des suffrages exprimés peuvent désormais au second tour tandis que n'accèdent à la répartition des sièges que les listes ayant recueilli 5 % des suffrages exprimés.

Ce mode de scrutin a certes permis d'offrir des majorités stables dans les assemblées régionales, mais a engendré de fait une sous-représentation de certains départements parmi les plus ruraux au sein de ces assemblées. Il apparaît en effet que si les effectifs des conseils régionaux sont fixés par la loi dans le tableau n° 7 annexé au code électoral, le nombre de conseillers

par département est quant à lui variable et directement proportionnel au nombre d'habitants, ladite annexe ne fixant qu'un nombre de candidats. En conséquence, même si le nombre de sièges attribué à chaque département doit tenir compte de son poids démographique et ne pas créer d'écarts de représentation excessifs, il n'existe pas de garantie d'une représentation équitable de l'ensemble des territoires au sein de l'assemblée régionale. Ce nombre varie en fonction du rapport entre le nombre de voix obtenues par la liste dans la section départementale et le nombre de voix obtenues par cette même liste au plan régional.

Ainsi, dans la région Languedoc-Roussillon, la Lozère ne compte aujourd'hui qu'un seul conseiller régional sur 67 ; dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes comptent chacun 4 conseillers sur un total de 123 ; en Auvergne, le Cantal n'élit que 5 conseillers sur les 47 que compte l'assemblée régionale ; la Creuse n'est quant à elle représentée que par 7 élus sur les 43 conseillers régionaux de la région Limousin. En d'autres termes, ce système prive les représentants de ces territoires déjà défavorisés de la possibilité d'exprimer leurs spécificités et de défendre leurs intérêts. Il tend à distendre les liens entre les électeurs de certains territoires et l'identité régionale, que le législateur avait pourtant souhaité favoriser.

Au surplus, ce système, qui compare un département dont la population peut stagner à la population d'une région qui, elle, peut évoluer rapidement, conduira à la suppression pure et simple de toute représentation pour certains petits départements. Cette seule considération rend indispensable le changement de législation.

La région est pourtant appelée à prendre de plus en plus d'importance dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. À l'échelle européenne, elle est la seule collectivité atteignant une taille critique suffisante pour impulser des politiques d'aménagement et de développement économiques. Ce constat justifie que l'ensemble des territoires composant les régions soient justement représentés, en combinaison avec le principe d'égalité du suffrage.

La présente proposition de loi vise à réparer cet écueil. À cette fin, elle rétablit la départementalisation du scrutin et fixe un nombre minimum de trois conseillers régionaux par département. Il appartiendra donc au législateur, en maintenant les effectifs actuels des conseils régionaux, de modifier le tableau n° 7 annexé au code électoral pour adapter le nombre de conseillers régionaux à chaque département. D'autre part, la présente proposition de loi maintient les acquis positifs de la loi de 2003 à savoir

l'attribution à la liste arrivée en tête d'une prime majoritaire, mais dans le cadre départemental, un seuil d'accès au second tour fixé à 10 % des suffrages exprimés et un accès à la répartition des sièges fixé à 5 % des suffrages exprimés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 338 du code électoral est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 338.* – Les conseillers régionaux sont élus dans chaque département au scrutin de liste à deux tours, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes départementales peuvent s'apparenter dans les conditions prévues à l'article L. 346.
- ③ « Le nombre de sièges attribués à chaque département est fixé par la loi, conformément au tableau n° 7 annexé au présent code. Aucun département ne peut se voir attribuer moins de trois sièges.
- ④ « Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du cinquième alinéa ci-après.
- ⑤ « Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un second tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir dans chaque département, arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus basse. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du cinquième alinéa ci-après.
- ⑥ « Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. »

Article 2

L'article L. 338-1 du même code est abrogé.

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 346 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase est ainsi rédigée :

- ③ « Elle résulte du dépôt à la préfecture d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans le département. »
- ④ 2° Après la deuxième phrase, insérer une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Dans les départements comportant un nombre de sièges à pourvoir égal ou inférieur à cinq, cette liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de deux. »
- ⑥ 3° À la dernière phrase, les mots : « Au sein de chaque section, la » sont remplacés par le mot : « Chaque ».

Article 4

- ① L'article L. 360 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots « : « la même section départementale » sont remplacés par les mots : « le même département ».
- ③ 2° À la seconde phrase du deuxième alinéa, les mots : « section départementale » sont remplacés par le mot : « liste ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 361 du même code, les mots : « de la région » sont remplacés par les mots : « du département ».

Article 6

- ① L'article L. 363 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « dans une région » sont remplacés par les mots : « dans un département ».
- ③ 2° Les mots : « cette région » sont remplacés par les mots : « ce département ».