

N° 509

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
**sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux,**

Par MM. Hervé MAUREY et Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Alain Lambert, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Claude Bérít-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS.....	9
<b>CONSEILLER TERRITORIAL : QUEL MODE DE SCRUTIN POUR ASSURER LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES ? (L'ANALYSE DE VOTRE RAPPORTEUR HERVÉ MAUREY) .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>I. LE CHOIX D'UN MODE DE SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX S'INSCRIT DANS UN DÉBAT TECHNIQUEMENT COMPLEXE.....</b>	<b>16</b>
<b>A. UN CONTEXTE LEGISLATIF EN VOIE DE CLARIFICATION.....</b>	<b>16</b>
1. <i>Des éléments révélés progressivement .....</i>	<i>16</i>
a) Les dispositions déjà adoptées par le Parlement.....	17
b) Le choix d'une nouvelle circonscription électorale.....	18
2. <i>Des incertitudes quant au nombre de conseillers territoriaux .....</i>	<i>19</i>
a) Une réduction annoncée du nombre de conseillers territoriaux.....	19
b) La nécessité de déterminer un effectif minimum de conseillers territoriaux dans chaque département.....	20
<b>B. LA NÉCESSITÉ DE DÉTERMINER DES CRITÈRES POUR ANALYSER LES MODES DE SCRUTIN ENVISAGEABLES.....</b>	<b>21</b>
1. <i>Les règles constitutionnelles à respecter.....</i>	<i>22</i>
a) Le principe d'égalité devant le suffrage.....	22
b) Le principe d'intelligibilité de la loi.....	25
2. <i>Quels objectifs privilégier ? .....</i>	<i>25</i>
<b>II. LES MODES DE SCRUTIN ENVISAGEABLES.....</b>	<b>29</b>
<b>A. L'ANALYSE DES MODES DE SCRUTIN MIXTE.....</b>	<b>30</b>
1. <i>L'analyse du mode de scrutin proposé par le projet de loi relatif à l'élection des         conseillers territoriaux .....</i>	<i>30</i>
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles.....	31
(1) Le scrutin à deux tours constitue-t-il un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?.....	31
(2) Peut-on être élu sans qu'une voix ne se soit portée sur son nom ?.....	32
(3) Les autres motifs d'inconstitutionnalité .....	32
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires.....	33
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme.....	34
d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité.....	35
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance.....	35
2. <i>Le scrutin « à l'allemande » : compensation, proportionnalité, personnalisation et         contrôle politique.....</i>	<i>37</i>
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles.....	38

(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage .....	38
(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin .....	38
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires .....	39
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme .....	39
d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité .....	40
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance .....	40
3. <i>Le scrutin combinant le recours au scrutin uninominal dans les zones rurales et l'instauration d'un scrutin proportionnel dans les zones urbaines</i> .....	41
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles .....	42
(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage .....	42
(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin .....	42
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires .....	43
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme .....	44
d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité .....	44
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance .....	44
<b>B. L'ANALYSE DES MODES DE SCRUTIN ALTERNATIF</b> .....	45
1. <i>Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours</i> .....	46
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles .....	47
(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage .....	47
(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de loi et de la lisibilité du scrutin .....	47
(3) L'analyse au regard de l'objectif de parité .....	47
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires .....	48
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme .....	48
d) L'analyse de ce mode de scrutin au regard de l'objectif de parité .....	49
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance .....	49
2. <i>Le scrutin de type municipal : représentation proportionnelle et prime majoritaire</i> .....	50
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles .....	51
(1) L'analyse du mode de scrutin au regard du principe d'égalité devant le suffrage .....	51
(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin .....	51
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires .....	51
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme .....	52
d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité .....	53
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance .....	53
3. <i>Le mode de scrutin majoritaire « plurinominal »</i> .....	54
a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles .....	55
(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage .....	55
(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin .....	55
b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires .....	55
c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme .....	56
d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité .....	56
e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance .....	56
<b>C. TABLEAU RÉCAPITULATIF</b> .....	58
<b>CONCLUSION</b> .....	59

<b>MODES DE SCRUTIN ET ÉLECTIONS LOCALES (L'ANALYSE DE VOTRE RAPPORTEUR PIERRE-YVES COLLOMBAT)</b> .....	63
<b>RÉSUMÉ</b> .....	63
<b>INTRODUCTION</b> .....	68
<b>I. TROIS QUESTIONS PRÉJUDICIELLES</b> .....	70
A. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ SUR LES MODES DE SCRUTIN.....	70
B. COMPATIBILITÉ DU CONSEILLER TERRITORIAL AVEC L'ARTICLE 72 DE LA CONSTITUTION ET AVEC L'OBJECTIF DE « RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE » VISÉ PAR LE PROJET DE RÉFORME .....	70
C. LA DISTRIBUTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'UNE MÊME RÉGION .....	73
1. <i>Un problème complexe</i> .....	74
2. <i>Le contrôle juridictionnel</i> .....	74
3. <i>La distribution des conseillers territoriaux au regard du principe de réalité</i> .....	79
<b>II. FONCTION ET TYPOLOGIE DES MODES DE SCRUTIN</b> .....	80
A. SCRUTIN MAJORITAIRE VERSUS SCRUTIN PROPORTIONNEL .....	80
B. LA REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES .....	83
C. LES SCRUTINS MIXTES .....	84
<b>III. CE QUI EST ATTENDU DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX</b> .....	86
A. LES CONTRAINTES DU RÉGIME DÉMOCRATIQUE .....	86
1. <i>Limiter les risques d'inversion des résultats</i> .....	86
2. <i>La représentation des citoyens réels</i> .....	87
3. <i>La représentation de la diversité des opinions</i> .....	88
4. <i>La lisibilité du mode de scrutin</i> .....	88
B. LES CONTRAINTES GESTIONNAIRES.....	89
1. <i>Dégager des majorités</i> .....	89
2. <i>Des assemblées de taille raisonnable</i> .....	89
C. LES CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES .....	89
D. LES CONTRAINTES POLITIQUES.....	91
<b>IV. LE MODE DE SCRUTIN DU PROJET DE LOI À LA QUESTION</b> .....	91
A. ANALYSE DU MODE DE SCRUTIN .....	93
1. <i>Le mode de scrutin favorise-t-il la constitution de majorités stables ?</i> .....	93
2. <i>Le mode de scrutin assure-t-il la représentation des sensibilités politiques minoritaires ?</i> .....	96

3. Le mode de scrutin assure-t-il la représentativité des territoires et l'ancrage local des conseillers territoriaux ? .....	97
4. Le mode de scrutin est-il lisible pour l'électeur ? .....	100
5. Une architecture complexe.....	100
6. Un mode de scrutin qui peut facilement être détourné.....	101
7. Le mode de scrutin au regard du principe « d'égalité des suffrages ».....	101
8. Le mode de scrutin satisfait-il les contraintes constitutionnelles ? .....	103
a) Le mode de scrutin assure-t-il une « représentation essentiellement démographique » des suffrages ? Le principe de « l'égalité » du suffrage (article 3 de la Constitution) est-il respecté ? .....	103
b) Le mode de scrutin « favorise »-t-il « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ? (article 1 <sup>er</sup> de la Constitution).....	103
c) Le scrutin majoritaire à un tour est-il anticonstitutionnel ? .....	104
d) L'élection d'un candidat sans qu'aucune voix ne se soit portée explicitement sur son nom, puisque élu avec les voix reçues par un autre candidat, battu au scrutin majoritaire, est-elle constitutionnelle ?.....	105
9. Quelques interrogations subsidiaires .....	105
a) La cohabitation, dans une même assemblée, d'élus issus directement d'un territoire aux limites précises et d'élus « non territorialisés ».....	105
b) Les difficultés pratiques d'application des dispositions de la loi du 31 janvier 2007.....	106
<b>B. UNE CONCLUSION D'INDÉCIDABILITÉ GÉNÉRALISÉE .....</b>	<b>106</b>
1. La question de l'obligation de représentation « essentiellement démographique », du respect du principe d'égalité des suffrages et de la constitutionnalité du scrutin majoritaire à un tour.....	106
2. La question de la parité.....	107
3. La lisibilité du mode de scrutin pour l'électeur.....	107
4. La constitution de majorités stables .....	107
5. La représentation des sensibilités politiques minoritaires .....	107
6. La représentation des territoires .....	108
<b>C. UN SCRUTIN MIXTE AUX VERTUS PROBLÉMATIQUES.....</b>	<b>108</b>
<b>V. ANATOMIE DES MODES DE SCRUTIN DE SECOURS .....</b>	<b>109</b>
<b>A. LE MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL DANS DES CIRCONSCRIPTIONS INFRADÉPARTEMENTALES.....</b>	<b>109</b>
1. Selon le mode PLM .....	109
2. Selon le mode proportionnel, simple ou avec prime majoritaire .....	111
<b>B. LE MODE DE SCRUTIN DE TYPE MUNICIPAL .....</b>	<b>113</b>
<b>C. LE MODE DE SCRUTIN MIXTE : UNINOMINAL MAJORITAIRE EN ZONE RURALE ET PROPORTIONNEL DE LISTE EN ZONE URBAINE .....</b>	<b>114</b>
<b>D. LE MODE DE SCRUTIN À « L'ALLEMANDE » .....</b>	<b>116</b>
<b>E. LE MODE DE SCRUTIN PLURINOMINAL MAJORITAIRE .....</b>	<b>118</b>
<b>F. LE SCRUTIN MAJORITAIRE, UNINOMINAL À DEUX TOURS .....</b>	<b>119</b>
1. Un mode de scrutin de plus en plus... à la mode.....	119
2. Des qualités que n'a pas le scrutin mixte envisagé dans le projet de loi .....	120
3. Mais aussi les mêmes défauts .....	120
4. Les effets d'un système limitant le nombre de candidats au second tour. ....	125
<b>G. SYNTHÈSE EN FORME DE TABLEAUX .....</b>	<b>129</b>

<b>CONCLUSIONS</b> .....	133
1. <i>Mode de scrutin du projet de loi n° 61 et scrutin majoritaire uninominal à deux tours</i> .....	133
2. <i>Les modes de scrutin à risques d'inconstitutionnalité forte</i> .....	134
3. <i>Hierarchie des critères de choix</i> .....	134
4. <i>Le mode de scrutin majoritaire à deux tours comme alternative</i> .....	135
5. <i>Cette alternative constitue-t-elle un progrès ?</i> .....	136
6. <i>Un mode de scrutin permet-il de se passer des électeurs ?</i> .....	139

\*

\* \*

<b>ANNEXES</b> .....	143
----------------------	-----

<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	145
--	-----

<b>ANNEXE 2 : TABLEAUX ÉTUDE D'IMPACT (PROJET DE LOI N° 61)</b> .....	146
---	-----

<b>ANNEXE 3 : ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE : ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	173
---	-----

<b>ANNEXE 4 : COMPTES RENDUS DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION</b> .....	210
--	-----



Mesdames, Messieurs,

Prévue par l'article premier du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, l'instauration de conseillers territoriaux, appelés à se substituer à la fois aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux, en constitue, selon les termes mêmes du rapporteur de la commission des lois, notre collègue Jean-Patrick Courtois, « *l'une des mesures les plus controversées* ».

Le principe en a été adopté par le Sénat lors de sa séance du 21 janvier 2010, après un débat dont l'intensité confirma l'appréciation du rapporteur.

En décidant de se saisir du mode d'élection des conseillers territoriaux, votre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation n'entendait évidemment pas ajouter la confusion à la controverse.

Tout d'abord, même si un rappel des arguments en présence est indispensable à une bonne appréhension du sujet, il ne saurait être question pour votre délégation de rouvrir en son sein le débat sur l'opportunité de créer des conseillers territoriaux : c'est désormais à l'Assemblée nationale qu'il appartient d'en discuter et, si le texte issu de ses travaux différait de celui voté par le Sénat, c'est sur la base des appréciations de votre commission des lois que notre assemblée serait de nouveau appelée à se prononcer.

En second lieu, c'est également à votre commission des lois qu'il reviendra de présenter le dispositif applicable à l'élection des conseillers territoriaux et de modifier le cas échéant le dispositif proposé par le Gouvernement.

On aura une idée de l'ampleur de la tâche à accomplir en indiquant simplement que la classification des modes de scrutin en trois grandes catégories (majoritaire, proportionnel et mixte) ouvre la voie à des centaines de dispositifs concevables, dans la mesure où entrent également en considération des paramètres tels que, pour n'en citer que quelques-uns, le nombre de tours, le mode de comptabilisation des voix ou le type de circonscriptions (plurinominales, uninominales).

Pour ce faire, votre commission des lois pourra certes s'appuyer sur l'étude d'impact du projet de loi précité, qui explique brièvement les raisons qui ont conduit le Gouvernement à écarter certaines solutions envisageables.

Mais les enjeux du choix d'un mode de scrutin sont tels que votre délégation a estimé éminemment souhaitable de mettre également à la disposition de votre commission une analyse rédigée à partir d'un point de vue parlementaire. Elle l'a jugé d'autant plus nécessaire que le dispositif proposé par le Gouvernement, autant sinon plus que le principe même du conseiller territorial, donne lieu à controverse. Il a d'ores et déjà fait l'objet de nombreuses critiques au sein du Sénat, en particulier lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Ces critiques, souvent virulentes et qui ne provenaient pas de la seule

opposition, laissent planer un doute plus que sérieux sur l'adoption par le Sénat d'un dispositif que M. le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a lui-même qualifié d'«option», en ajoutant : « il peut évidemment y en avoir d'autres ».

Cette porte ouverte à une autre option, votre commission des lois pourra d'autant mieux s'y engouffrer, si elle le souhaite, qu'elle bénéficiera d'un inventaire et d'une analyse des « possibles », des autres voies envisageables, réalisés indépendamment du Gouvernement.

C'est à cet inventaire et à cette analyse que se livre le présent rapport.

Est-il besoin de le dire ? Ce travail s'est heurté à bien des difficultés, politiques, juridiques et techniques.

A leur grand regret, dans un contexte tourmenté, passionné et incertain, les deux rapporteurs désignés par votre délégation, l'un issu de la majorité sénatoriale, l'autre de l'opposition, n'ont pu parvenir à autant de points d'accord qu'ils l'avaient initialement souhaité.

Ils ont, sans réserve, considéré tous deux que les impératifs d'une bonne gouvernance des assemblées délibérantes et, au final, du bon fonctionnement de la démocratie locale constituaient des enjeux trop essentiels pour être pollués par des considérations partisans.

Ils ont dégagé, et fait valider par la délégation, lors de sa réunion du 16 février dernier, les principes d'une grille de lecture permettant l'analyse des modes de scrutin envisageables.

Ils ont porté, avec des arguments différents, un regard critique sur le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, c'est-à-dire un scrutin mixte à un tour comportant une part de scrutin majoritaire (80 % des élus) et une part de scrutin de liste (20 % des élus).

Ils ont émis un constat commun sur le fait qu'aucun des modes de scrutin examinés ne permettait de respecter les objectifs définis par la délégation : représentation des territoires, expression des sensibilités politiques, poursuite de l'objectif de parité et formation de majorité de gestion au sein des assemblées délibérantes.

Mais leurs sensibilités différentes sur le principe même de l'instauration du conseiller territorial ne leur ont pas permis d'élaborer un rapport commun.

Ils ont donc choisi de poursuivre le travail confié par la délégation en suivant des chemins séparés, en développant leurs analyses suivant un style propre et une hiérarchisation des questions qui leur appartenait, puis en élaborant leur propre conclusion.

Informé de cette situation, le président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a fait le choix de leur proposer de présenter leurs analyses dans le cadre d'un débat d'orientation organisé le 11 mai 2010.

Ce débat s'est révélé riche, fructueux et serein. Les approches différentes retenues par nos rapporteurs ont permis d'aborder la question du choix du mode de scrutin sous des angles variés, notamment en replaçant cette problématique dans un contexte plus large. La question de l'effectif des conseillers territoriaux, qui mérite un débat approfondi, a également pu être évoquée, tout comme ses effets sur le choix d'un mode de scrutin.

A l'issue de ce débat, il est apparu que la complète information de notre assemblée supposait que soit porté à sa connaissance le fruit des réflexions conduites par chacun de vos rapporteurs. Aussi a-t-il été décidé de faire figurer l'intégralité de leur travail au sein du présent rapport, ce qui constitue une innovation bienvenue tant sur le fond, que sur la forme. Chacun pourra prendre la mesure de leurs arguments respectifs et apprécier ce qui réunit et ce qui sépare vos deux rapporteurs.

Chaque membre du Sénat sera ainsi en mesure de comparer deux analyses qui, bien que divergentes sur le fond, résultent d'un important travail commun, et notamment de nombreuses auditions menées conjointement.

Dans leur ensemble, ces développements apportent une contribution fouillée, argumentée, et parfois sans concession, au débat sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

Cette démarche s'inscrit pleinement dans le souhait de votre délégation de contribuer à éclairer les débats du Sénat sur les questions relatives aux collectivités territoriales, et à la volonté exprimée par le Président du Sénat de voir notre assemblée assurer pleinement sa fonction de représentant des collectivités territoriales.



## **CONSEILLER TERRITORIAL : QUEL MODE DE SCRUTIN POUR ASSURER LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES ?**

**(L'ANALYSE DE VOTRE RAPPORTEUR HERVÉ MAUREY)**

### **INTRODUCTION**

Le 21 octobre 2009, le Gouvernement a déposé sur le Bureau du Sénat quatre projets de loi qui constituent la traduction juridique de son projet de réforme territoriale.

Cette réforme ambitieuse comporte de nombreux volets relatifs à la rénovation de la démocratie locale, au développement et à la simplification de l'intercommunalité ou encore à la clarification des compétences des collectivités territoriales.

Cependant, malgré l'importance de ces sujets pour les élus locaux, **la mesure phare de la réforme est incontestablement l'instauration d'une nouvelle catégorie d'élus : les conseillers territoriaux.**

Ces conseillers territoriaux ont vocation à se substituer aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux. L'ambition du Gouvernement est de favoriser, par leur intermédiaire, l'émergence d'un pôle département-région et de favoriser ainsi les politiques mises en œuvre par ces deux collectivités. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement a choisi, selon les termes du ministre de l'Intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer « *de faire confiance à un élu local, le conseiller territorial, pour engager le chantier de la clarification et de la simplification que, collectivement, nous n'avons pas su faire aboutir en près de trente ans* ».

En séance publique, votre rapporteur a approuvé le principe de cette réforme mais il a rappelé que « *cette réforme est nécessaire, si et seulement si elle permet réellement d'assurer une meilleure lisibilité de l'action publique, une clarification des compétences, une simplification des processus décisionnels et une gestion plus rationnelle et plus économe de l'argent public* ».

La création du conseiller territorial constituerait alors « *la mesure phare de ce projet de loi, la clef de voûte de la réforme, puisqu'elle doit permettre de rapprocher le département et la région sans supprimer aucun de ces deux niveaux* ».

À l'issue de débats nourris et passionnés, **le Sénat a adopté, le 21 janvier dernier, le principe de l'instauration des conseillers territoriaux**, figurant à l'article premier du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales. Le projet de loi a ensuite été transmis à l'Assemblée nationale.

Il faut toutefois souligner qu'il était apparu, dès les premiers débats au Sénat, que le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux soulevait de nombreuses difficultés et critiques. Le Président du Sénat s'était d'ailleurs lui-même interrogé sur la possibilité de trouver une majorité susceptible d'adopter le texte.<sup>1</sup>

Face à cette situation, le ministre de l'Intérieur avait déclaré au Sénat que le mode de scrutin proposé par le Gouvernement n'était qu'« *une option* ». Depuis, le Premier ministre a décidé, au mois de mars, de consulter les formations politiques représentées au Parlement afin de connaître « *leurs propositions alternatives* ». Par petites touches, le Gouvernement a ainsi ouvert la porte à la recherche d'un nouveau mode de scrutin.

L'existence d'un délai de plusieurs mois, entre l'adoption du principe de la création des conseillers territoriaux et l'examen des dispositions spécifiques à leurs modalités d'élection, qui figurent dans un autre projet de loi, laissait donc le temps à votre délégation de procéder à une analyse des modes de scrutin envisageables pour l'élection de cette nouvelle catégorie d'élus.

C'est pour cette raison que votre rapporteur avait proposé au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation que celle-ci puisse, dans le cadre de ses compétences, examiner ces questions. L'objet de cette étude était clair, il s'agissait d'analyser les différents modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux afin de déterminer lequel était le plus adapté à cette nouvelle catégorie d'élus, sans remettre en cause le principe même du conseiller territorial.

**L'intérêt, et l'opportunité, de cette étude, nécessaire pour contribuer à nourrir les travaux de la commission des lois et éclairer les débats du Sénat, n'ont fait que s'accroître au fur et à mesure que les semaines s'écoulaient.**

**L'infléchissement de la position du Gouvernement, à la suite de la déclaration du Premier ministre, n'a fait que justifier encore la démarche entreprise par votre rapporteur.**

Pour mener à bien son travail, votre rapporteur a pu s'appuyer sur les décisions adoptées par votre délégation lors de sa réunion du 16 février dernier.

Au cours de cette réunion, les membres de la délégation ont eu l'occasion de valider la méthode de travail qui leur était soumise par les deux rapporteurs, accordant ainsi une légitimité supplémentaire à la démarche engagée.

En effet, sur leur proposition, la délégation a conçu une grille d'analyse permettant d'examiner objectivement les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux. Cette grille d'analyse reprend les critères adoptés par le Sénat, à l'initiative du groupe de l'Union centriste : représentation des territoires, expression des sensibilités politiques, parité. A l'issue d'un débat au sein de votre délégation, un quatrième principe est venu compléter cette grille d'analyse : la capacité d'un mode de scrutin à favoriser l'émergence d'une majorité de gestion au sein de l'assemblée délibérante.

---

<sup>1</sup> *Le Figaro*, 17 décembre 2009

Votre délégation a également retenu, sur proposition de ses rapporteurs, six modes de scrutin qui feraient l'objet d'un examen approfondi. Votre rapporteur regrette que le travail important mené en commun avec son co-rapporteur (auditions et réunions) n'ait pas permis l'élaboration d'un rapport en commun.

**La démarche des rapporteurs a donc été intégralement validée par votre délégation, elle est fondée sur une méthodologie rigoureuse et des critères d'analyse volontairement objectifs et consensuels.**

Au total, ce rapport répond à la volonté exprimée par le Président du Sénat de voir notre assemblée participer pleinement aux débats relatifs aux collectivités territoriales. Il constitue un élément d'information supplémentaire lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, voire si l'on en croit les débats en cours à l'Assemblée nationale, lors de la deuxième lecture du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales lequel pourrait contenir des éléments relatifs à l'élection des conseillers territoriaux, une hypothèse pourtant clairement écartée, par le Gouvernement lui-même, lors de son examen par le Sénat il y a seulement quelques semaines.

## **I. LE CHOIX D'UN MODE DE SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX S'INSCRIT DANS UN DÉBAT TECHNIQUEMENT COMPLEXE**

**Le choix d'un mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux constituera une étape importante dans la détermination des caractéristiques de cette nouvelle catégorie d'élus appelés à se substituer aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux.**

Les termes de ce débat sur le mode d'élection devraient être tranchés à l'occasion de l'examen de l'article premier du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

L'étude d'impact jointe au projet de loi rappelle que des travaux préparatoires ont été menés pour analyser les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

**Votre rapporteur a souhaité examiner les modes de scrutin auxquels il serait possible de recourir pour l'élection des conseillers territoriaux afin de mettre en exergue leurs avantages et leurs inconvénients.**

### ***A. UN CONTEXTE LEGISLATIF EN VOIE DE CLARIFICATION***

**La recherche d'un mode de scrutin pour cette nouvelle catégorie d'élus s'inscrit dans un contexte encore incertain.** Cette incertitude est provoquée par le fait que des composantes essentielles de la réforme visant à instituer les conseillers territoriaux (mode de scrutin, statut, tableau des effectifs, circonscription d'élection) n'ont pas été présentées d'emblée. Ce manque d'informations peut expliquer les inquiétudes, ou les réticences exprimées lors des débats. Il est en effet difficile de demander à des parlementaires de se prononcer sur une réforme dont ils ne connaissent pas l'ensemble des paramètres.

#### **1. Des éléments révélés progressivement**

Le choix fait par le Gouvernement de déposer trois projets de loi distincts<sup>2</sup> pour réaliser cette réforme n'a pas favorisé la diffusion de l'information.

Certains éléments ont été progressivement rendus publics, notamment à l'occasion des premiers débats parlementaires.

Ainsi, lors des premiers débats au Sénat, le Gouvernement a présenté les principes qui guideront la détermination des effectifs et des circonscriptions

---

<sup>2</sup> *Projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux devenue la loi n°2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux, Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.*

électorales. Les zones d'ombre, ou d'incertitudes, qui pèsent sur la réforme ne se lèvent que progressivement, ce qui nuit à la clarté et à la précision du débat.

**Toutefois, certains éléments de la réforme demeurent inconnus** après que le Sénat ait adopté le principe du conseiller territorial. C'est notamment le cas du tableau des effectifs qui déterminera la répartition des conseillers territoriaux entre régions et départements.

*a) Les dispositions déjà adoptées par le Parlement*

Pour des raisons liées à la tenue des élections régionales en avril 2010, la réforme visant à instaurer le conseiller territorial a débuté par l'examen d'un texte de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux<sup>3</sup>.

**L'objet de cette loi, composée de deux articles, est de permettre l'élection des premiers conseillers territoriaux dès 2014.**

Pour atteindre cet objectif, le législateur a ainsi prévu de réduire de six à quatre ans le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 et de six à trois ans celui des conseillers généraux qui seront élus en 2011. Conformément à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur était fondé, pour assurer le respect des exigences de clarté et de loyauté de l'élection des conseillers régionaux en 2010 et des conseillers généraux en 2011 à modifier la durée du mandat de ces scrutins, dans la mesure où cette réduction de la durée des mandats poursuit un but d'intérêt général.

L'adoption de cette loi permet de synchroniser la date d'élection des conseillers généraux et régionaux. En effet, bien que les mandats des conseillers régionaux et des conseillers généraux aient une durée identique, six ans, leurs élections respectives n'étaient pas simultanées. Une telle concomitance avait déjà été prévue, hors de toute réforme annexe, par la loi du 11 décembre 1990. Mais le renouvellement partiel des conseils généraux avait été rétabli avant même l'entrée en vigueur de cette disposition.

**Elle ouvre ainsi la possibilité de procéder à un renouvellement complet des conseillers généraux ainsi que des conseillers régionaux en 2014, avec en perspective l'élection des premiers conseillers territoriaux.** Cette mesure constitue l'expression juridique d'une proposition émise par le Comité Balladur dans les termes suivants : « désigner par la même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et les conseillers généraux ».

Cette disposition permettra par ailleurs d'organiser simultanément l'ensemble des élections territoriales (municipales, départementales et régionales) en 2014.

Dans la perspective de l'élection des conseillers territoriaux, le Gouvernement a proposé un mode de scrutin spécifique, dont les modalités figurent à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

---

<sup>3</sup> Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Cette proposition est consubstantielle à la création des conseillers territoriaux, il n'est pas en effet possible de maintenir les modes de scrutin actuellement utilisés pour l'élection des conseillers généraux et régionaux, puisqu'ils sont distincts.

**Le Sénat a déterminé les principes qui devront guider le choix du mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux.** Ce mécanisme devra assurer la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité. Ces principes figurent à **l'article 1A du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales**, adopté par le Sénat à l'initiative du groupe de l'Union centriste. Ils sont au nombre de trois : assurer la **représentation** des territoires, **l'expression d'un pluralisme politique** ainsi que la **parité**.

*b) Le choix d'une nouvelle circonscription électorale*

**L'instauration d'une nouvelle catégorie d'élus** rend également nécessaire, bien qu'il ne s'agisse que d'un sujet connexe à celui du mécanisme électoral, **la recherche d'une nouvelle circonscription électorale**.

Cette problématique a été évoquée dans le rapport Balladur, tout comme dans l'étude d'impact jointe au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

**Le choix du Gouvernement est clair, le canton sera la circonscription d'élection des conseillers territoriaux.**

Ce choix repose sur des motifs juridiques et politiques.

Les conseillers territoriaux étant appelés à siéger au sein des conseils généraux, **leur circonscription d'élection doit être déterminée au niveau départemental**. Le choix d'une circonscription régionale soulèverait des difficultés d'ordre juridique pour la répartition des conseillers territoriaux au sein des départements.

Le Gouvernement souhaite par ailleurs assurer l'ancrage territorial des conseillers territoriaux. Cet objectif, partagé par de nombreux élus, conduit le Gouvernement à retenir prioritairement **le canton comme circonscription d'élection** des conseillers territoriaux.

**Toutefois, ce choix n'entraîne pas la pérennisation des cantons existants comme circonscription électorale.** La volonté exprimée par le Gouvernement de **diminuer fortement les effectifs des conseillers territoriaux se traduira par un redécoupage électoral**. Cette opération, nécessaire en raison de la disparité entre les cantons, permettra de répartir les effectifs de conseillers territoriaux dans chaque département composant la région, en fonction de leurs poids démographiques respectifs.

Entendu par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales a précisé que le critère de population serait le premier élément pris en compte pour la détermination des nouveaux cantons, sans que lui soit reconnue la même importance que pour les circonscriptions législatives. Le nombre actuel de cantons et le nombre de communes

de chaque département seraient également pris en compte, tout comme l'étendue géographique des circonscriptions. **La délimitation de ces nouveaux cantons devrait être réalisée à partir de la carte actuelle**, conformément à la loi, elle respecterait les limites des circonscriptions législatives.

## 2. Des incertitudes quant au nombre de conseillers territoriaux

Les conseillers territoriaux ont donc vocation à remplacer les conseillers généraux et les conseillers régionaux à l'occasion d'un renouvellement complet des effectifs des conseils généraux et régionaux prévu en mars 2014.

Dans cette optique, les pouvoirs publics doivent résoudre une autre équation et déterminer les effectifs de chacune des assemblées délibérantes concernées.

### *a) Une réduction annoncée du nombre de conseillers territoriaux*

Il y a aujourd'hui 1 882 conseillers régionaux et 4 019 conseillers généraux. Le mandat devenant unique, il faut déterminer la composition des assemblées. Or, **définir l'effectif de l'assemblée régionale comme la simple addition des effectifs des assemblées départementales actuelles conduirait à multiplier par deux le nombre de conseillers régionaux.**

Soucieux que la réforme ne se traduise pas par une augmentation massive des effectifs des conseils régionaux, le Gouvernement a décidé que le nombre de conseillers territoriaux serait inférieur de moitié, à la somme des conseillers généraux et régionaux actuellement élus. **Il y aurait ainsi environ 3 000 conseillers territoriaux ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi.**

Votre rapporteur s'interroge sur **l'opportunité de procéder à une réduction aussi brutale du nombre d'élus** siégeant dans les conseils généraux et régionaux.

La motivation avancée par le Gouvernement, procéder à des économies budgétaires, ne lui semble pas entièrement convaincante, les indemnités des élus locaux ne représentant qu'une part marginale des budgets locaux. Par ailleurs, en raison du rôle important que devraient jouer les suppléants des conseillers territoriaux, il est déjà envisagé de les indemniser.

Cette réduction des effectifs aura des effets néfastes sur la représentation des territoires. Les élus devront « gérer » des circonscriptions beaucoup plus étendues au détriment du lien de proximité pourtant indispensable en zone rurale. **Cette évolution remet en cause le bon fonctionnement de la démocratie locale et le dynamisme des territoires.**

En outre, les collectivités risquent d'être amenées à recruter des fonctionnaires supplémentaires pour pallier le manque d'élus.

Cette réduction des effectifs obligera le Gouvernement à procéder à une double répartition des effectifs, d'abord en fixant le nombre de conseillers territoriaux dans chaque région, puis en répartissant cet effectif total entre les différents départements composant la région.

Le Gouvernement devrait être habilité à arrêter par voie d'ordonnance le tableau des effectifs, région par région et département par département. Cette procédure est prévue à l'article 14 du projet de loi.

**La détermination de ce tableau soulève des difficultés juridiques et politiques importantes**, ainsi que nous le verrons plus loin. Il s'agira de concilier le principe constitutionnel de **l'égalité du suffrage**, c'est-à-dire une répartition des sièges au niveau régional fondée sur des bases essentiellement démographiques, la représentation des territoires mais aussi la gouvernance des assemblées départementales et régionales et donc la nécessité de disposer d'un effectif minimal, voire d'un effectif maximal afin d'éviter les assemblées pléthoriques réputées ingouvernables.

Cette dernière observation est capitale. **Il semble en effet indispensable que la réduction du nombre d'élus siégeant dans les conseils généraux s'accompagne de la détermination d'un effectif minimum de conseillers territoriaux afin d'assurer la représentation des territoires et la gouvernance des départements les moins peuplés.**

*b) La nécessité de déterminer un effectif minimum de conseillers territoriaux dans chaque département*

**Si la réduction des effectifs peut affecter les effectifs de tous les conseils généraux, les effets de cette réduction seraient accentués dans les départements les moins peuplés.** En effet, comme l'avait indiqué le rapport Balladur, **la stricte application de la représentation démographique aurait des effets puissants, et les effectifs de certains conseils généraux pourraient être compris entre 5 et 10 membres** dans un certain nombre de cas, ce qui n'est évidemment pas possible.

**Un effectif minimum est donc indispensable pour assurer la représentation des territoires et la bonne gouvernance du conseil général.**

**La représentation des territoires suppose le maintien d'un lien entre l'élu et sa circonscription.** Le nombre de conseillers territoriaux du département, tout comme le mode de scrutin ainsi que nous le verrons plus loin, constitue donc un élément déterminant de cette représentation. La densité de l'effectif permet, en effet, d'optimiser la répartition géographique des conseillers territoriaux sur l'ensemble du territoire départemental. C'est pourquoi un effectif de 5 à 10 membres ne permet pas d'assurer une représentation acceptable du territoire départemental. Le maintien d'un lien entre l'élu et le territoire suppose que la circonscription d'élection corresponde à une entité géographique cohérente, que son étendue soit limitée, surtout dans un cadre départemental. Cette contrainte est d'autant plus prégnante que les départements les moins peuplés, ceux dont l'effectif de conseillers territoriaux sera le moins élevé, ne sont pas forcément ceux dont la superficie est la moins étendue. Or, des circonscriptions électorales de trop grande taille auraient pour effet de rompre le lien de proximité.

**Un effectif minimum de conseillers territoriaux est également nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des assemblées délibérantes.** Un effectif trop réduit aurait des effets néfastes sur le fonctionnement d'un conseil général. Il se traduirait également par une dégradation des conditions d'exercice des

mandats électifs et par une quasi-impossibilité d'exercer ce mandat sur un territoire trop étendu.

La détermination d'un effectif minimum constitue donc un impératif à la fois pour la représentation des territoires et le fonctionnement des assemblées départementales.

**Cette nécessité n'est pas contestée par le Gouvernement.** A plusieurs reprises, et la dernière fois en séance publique, ses représentants ont indiqué que **cet effectif minimum pourrait être de quinze conseillers territoriaux.** Le Gouvernement ne s'est pas précisément expliqué sur les raisons qui l'ont conduit à fixer ce seuil. Il est tout au plus possible de constater que ce chiffre correspond à l'effectif du conseil général métropolitain disposant du moins grand nombre de sièges : le territoire de Belfort (15 conseillers généraux pour un peu moins de 140 000 habitants et une superficie de 609 km<sup>2</sup>).

Ce chiffre de quinze conseillers territoriaux permet donc de garantir un effectif minimum à chacun des 100 départements français, dans l'hypothèse où l'effectif total des conseillers territoriaux serait limité à 3 000.

Si la question de la détermination d'un effectif minimal est déterminante, celle de la fixation d'un effectif maximal ne doit pas être négligée pour autant.

Il ne faut pas que, contraint par la nécessité d'assurer une représentation de chaque département proportionnelle à la démographie, le Gouvernement soit conduit à prévoir des effectifs trop nombreux dans les départements les plus peuplés. Ce pourrait être notamment le cas dans les régions connaissant d'importants écarts de population entre les départements la composant, en Midi-Pyrénées ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur notamment.

**Or, la fixation d'un effectif maximal semble indispensable pour éviter que les assemblées régionales ne deviennent ingouvernables.** Ce plafond pourrait être fixé à 80, ce qui correspond, à une unité près, à l'effectif du conseil général comptant le plus de sièges (département du Nord, plus de 2 500 000 habitants et une superficie supérieure à 5 000 km<sup>2</sup>).

## ***B. LA NÉCESSITÉ DE DÉTERMINER DES CRITÈRES POUR ANALYSER LES MODES DE SCRUTIN ENVISAGEABLES***

Les principales dispositions encadrant l'élection des conseillers territoriaux étant déterminées (élection simultanée de l'ensemble des conseillers territoriaux, choix d'une circonscription dans le cadre départemental, exigence d'un effectif minimal de conseillers territoriaux dans chaque département), il convient désormais de déterminer des critères de choix permettant d'analyser les différents modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

En effet, **compte tenu de l'incroyable diversité des systèmes électoraux offerts au choix du législateur, aucune évidence ne conduit à préconiser le choix de tel ou tel mode de scrutin.**

**Le mode de scrutin est une technique, permettant de transformer des suffrages, par définition individuels, en nombre de sièges.** Suivant le choix qui en

est fait, le résultat n'est pas le même, parfois dans des proportions considérables. C'est ainsi que les systèmes majoritaires et proportionnels ne garantissent pas le même résultat dans toutes les situations.

Le choix du mode de scrutin va dépendre des objectifs politiques que l'on se fixe, et de leur hiérarchisation, ainsi que des impératifs de fait, ou de droit, quand existe un contrôle de constitutionnalité, comme c'est le cas en France aujourd'hui.

Avant de présenter les objectifs qu'il souhaite retenir, votre rapporteur rappellera d'abord les grands principes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de découpage électoral.

### **1. Les règles constitutionnelles à respecter**

Bien qu'en application de **l'article 34 de la Constitution**, la détermination d'un mode de scrutin relève de la compétence du législateur, cette démarche ne peut ignorer les principes fixés par le Conseil constitutionnel. Le principe d'égalité devant le suffrage constitue le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière. Les moyens de respecter ce principe lors de l'instauration des conseillers territoriaux font l'objet de nombreux débats, au Parlement et dans la communauté universitaire.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs étendu le principe d'intelligibilité de la loi à la détermination des modes de scrutin.

#### *a) Le principe d'égalité devant le suffrage*

**En matière de mode de scrutin et de découpage électoral, la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel est fondée sur le principe d'égalité devant le suffrage.**

Depuis 1985, et deux décisions relatives à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel s'est engagé dans le contrôle du découpage des circonscriptions électorales fondé sur le principe d'égalité du suffrage. Ce principe constitue depuis une exigence constamment rappelée par le Conseil constitutionnel.

Celui-ci exerce son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité en se fondant sur plusieurs dispositions du bloc de constitutionnalité : l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel la loi « *doit être la même pour tous* » ; l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui énonce que la France « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens (...)* » ; l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* ».

De ce principe constitutionnel d'égalité du suffrage, le Conseil constitutionnel a fait découler un principe d'équilibre démographique, applicable à tous les découpages électoraux, y compris à ceux relatifs aux assemblées des collectivités territoriales.

**• L'élection doit se faire « sur des bases essentiellement démographiques »**

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel considère que la délimitation des circonscriptions électorales doit être effectuée en respectant le principe d'égalité

représentation des populations de chacune des circonscriptions, sans pour autant être astreint à une stricte proportionnalité : dans deux décisions de 1986, il a considéré que l'Assemblée nationale devait « être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur (pouvait) 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 ».

Dans une décision plus récente, il a ajouté que la mise en œuvre de ces cas de dérogation au principe de stricte égalité devait être « strictement proportionnée au but poursuivi ». D'une manière générale, il veille à ce que la délimitation des circonscriptions ne procède « d'aucun arbitraire ».

• **Des exceptions limitées et justifiées peuvent cependant être apportées à l'application de ce principe**

Le Conseil constitutionnel admet ainsi qu'à l'intérieur d'un même département la population d'une circonscription législative puisse s'écarter **en plus ou en moins de 20 % de la population moyenne des circonscriptions** de ce département, mais à condition que cette situation soit exceptionnelle et justifiée par des impératifs précis d'intérêt général. Il admet également que le découpage électoral puisse ne pas respecter les limites cantonales, mais pour les seuls départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants. Enfin, il admet que le découpage choisi maintienne des disparités démographiques, mais **il s'attache à ce que les inégalités de représentation antérieures ne soient pas aggravées à cette occasion**.

Dans ces exceptions au principe d'équilibre démographique, le Conseil constitutionnel avait admis, entre 1986 et 2008, que la loi puisse prévoir un minimum de deux sièges de députés pour les départements les moins peuplés. Il est récemment revenu sur cette jurisprudence en considérant que l'évolution des circonstances de droit (fixation d'un plafond maximal de députés et création de députés représentant les Français de l'étranger) et de fait (augmentation de la population française) ne permettait plus de considérer que cette atteinte au principe d'égalité devant le suffrage constituait un « impératif d'intérêt général » permettant de déroger à la règle fondamentale selon laquelle les députés sont élus sur des bases essentiellement démographiques. Il a toutefois implicitement admis, en ne remettant pas en cause le cadre départemental de l'élection des députés, que chaque département puisse avoir au moins un député.

**Le Conseil d'État fait également usage du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage dans le contrôle du remodelage de cantons.** C'est ainsi que, dans un arrêt « *Le Déaut et autres* » (CE Ass. 13 novembre 1998), il a annulé un décret de remodelage de cantons au motif que « s'il appartient au Gouvernement (...) de procéder au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département, de telles opérations ne peuvent légalement augmenter les disparités d'ordre démographique existantes ». Cette interdiction d'accroître les disparités démographiques se mesure au regard de deux critères : l'écart à la moyenne départementale et les disparités entre cantons voisins.

- **Un contrôle restreint**

Le Conseil constitutionnel considère que la « *Constitution ne lui confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique au Parlement* » et « *qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les circonscriptions ont fait l'objet de la délimitation la plus équitable possible* ». Il exerce donc sur les découpages retenus un contrôle restreint (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation) et ne formule aucune proposition alternative de découpage. Il a eu encore l'occasion de le rappeler très récemment, dans sa décision sur la loi ratifiant l'ordonnance de découpage des circonscriptions législatives.

- **Quels enseignements pour le mode d'élection des conseillers territoriaux ?**

Jusqu'à présent, la détermination de l'effectif d'un conseil général était totalement indépendante de la composition des autres conseils généraux composant la région. Avec l'instauration des conseillers territoriaux, la répartition des conseillers territoriaux au sein de chaque région, puis à l'intérieur de chaque département devra tenir compte de cette jurisprudence, et **concilier ce principe d'égalité démographique avec la nécessité de préserver la représentation des territoires.**

L'article 14 du projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale prévoit que : « *Dans chaque région, les effectifs des conseils généraux sont fixés dans le respect du principe d'égalité devant le suffrage tout en tenant compte notamment des impératifs visant à permettre la bonne administration du département et de la région par leur assemblée délibérante respective et à assurer une représentation effective des territoires au sein des conseils régionaux* ». Ce faisant, il rappelle ainsi la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité en retenant deux impératifs d'intérêt général susceptibles d'apporter des correctifs à l'application de la stricte égalité : la bonne administration et la représentation effective des territoires au sein des conseils régionaux.

Le Gouvernement devant établir le tableau des effectifs par voie d'ordonnance, il n'est pas exclu qu'un premier contentieux s'engage d'abord devant le Conseil d'État. En effet, le tableau des effectifs ne pourra être examiné par le Conseil constitutionnel qu'après l'adoption de la loi de ratification.

Bien que les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État soient convergentes et reposent toutes deux sur des exigences essentiellement démographiques, leurs décisions ont pu différer. Le Conseil constitutionnel en tant que juge des élections législatives s'intéresse à l'égalité des suffrages au niveau national. Son souci constant est de veiller à la répartition des sièges en tenant compte de la population à l'intérieur de chaque département, en contrôlant que l'écart de population entre deux circonscriptions ne dépasse pas 20 %. **En tant que juge des élections cantonales, le Conseil d'État a accepté des écarts de population entre deux cantons d'un même département allant jusqu'à 50 %** mais, en revanche, il a censuré un découpage cantonal à cause d'un écart allant de 1 à 5 entre la population de deux cantons d'un même département. Auditionné par votre délégation, M. Jean-Claude Colliard avait estimé que, dans le cadre de la réforme, la

jurisprudence du Conseil d'État applicable au découpage cantonal pourrait être transposée à l'élection des conseillers territoriaux.

*b) Le principe d'intelligibilité de la loi*

**Un second principe constitutionnel pourrait s'appliquer à la détermination du mode de scrutin, celui d'intelligibilité de la loi.** Ce principe, dégagé par le Conseil constitutionnel en 1999, revêt en matière électorale un caractère particulièrement important afin d'assurer la sincérité du scrutin et l'authenticité de la représentation.

**Dans une décision de 2003, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'expliquer ce principe et son application à l'instauration d'un nouveau mode de scrutin,** le scrutin régional en l'occurrence. Il a considéré, s'agissant d'un mode de scrutin alliant représentation proportionnelle dans le cadre de sections départementales avec une prime majoritaire, que la complexité du mode de scrutin choisi répondait « *à des objectifs que le législateur (avait) pu regarder comme d'intérêt général* » (la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements). Il a jugé que le mode de scrutin retenu n'était pas inconstitutionnel mais a néanmoins assorti sa décision de deux réserves d'interprétation, considérant qu'il incombait aux autorités compétentes d'informer correctement l'électeur et imposant que le bulletin de vote de chaque liste dans chaque région comporte « *le libellé de la liste, le nom du candidat tête de liste et, répartis par sections départementales, les noms de tous les candidats de la liste* ».

**Cette exigence relative à l'intelligibilité de la loi en matière électorale doit bien entendu être, elle aussi, prise en compte pour la détermination du mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers territoriaux.**

Elle doit l'être d'autant plus que le Conseil constitutionnel a, avant même d'inaugurer sa jurisprudence sur la clarté de la loi, exigé que des élections, en l'occurrence départementales et régionales, s'accompagnent « *de modalités matérielles d'organisation destinées à éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs* » (décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, relative à la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux). Bien que cette jurisprudence n'ait pas été évoquée dans le cadre du débat sur l'élection des conseillers territoriaux, votre rapporteur se demande si elle ne constitue pas l'ébauche de la reconnaissance d'un **principe de clarté ou de lisibilité du scrutin** dont on verra qu'il revêtirait une importance fondamentale dans l'analyse du dispositif proposé par le Gouvernement.

## **2. Quels objectifs privilégier ?**

**En science politique, un mode de scrutin doit idéalement remplir trois fonctions principales :** la **représentation** (représentation des opinions politiques, des territoires, des catégories spécifiques du corps électoral), la **sélection** (dépendance des candidats et des élus à l'égard des appareils partisans, équité dans la sélection des candidats, le renouvellement des élus) et enfin l'**investiture** (le mode

de scrutin doit permettre de dégager une majorité de gestion stable et l'électeur doit avoir la possibilité de choisir un programme et une majorité politique).

**Sans entrer dans ces débats théoriques, votre rapporteur a souhaité retenir quatre objectifs, facilement identifiables, qui ont fait l'objet d'un large consensus lors des échanges de vues entre les membres de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation.**

Ces objectifs ont vocation à constituer une grille d'analyse qui sera utilisée pour examiner les effets des différents modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

Leur ordre de présentation n'obéira, a priori, à aucune considération hiérarchique, mais reprendra dans un premier temps **les éléments contenus dans l'article 1A du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales qui dispose que le mode de scrutin assure la représentation des territoires, l'expression du pluralisme politique ainsi que la parité :**

- **assurer la représentation des territoires.** Ce premier objectif doit favoriser une relation forte entre les élus et les citoyens, afin de conforter le lien de proximité, particulièrement en zone rurale. Le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux viendra se substituer au mode de scrutin cantonal actuellement en vigueur, à fort ancrage territorial. Les effets de la réforme sur la représentation des territoires devront être analysés au regard de deux critères. Premièrement le nombre d'élus dans chaque département. Deuxièmement le mode de scrutin retenu. Le Gouvernement ayant annoncé son intention de limiter à 3 000 le nombre de conseillers territoriaux, alors qu'il existe aujourd'hui plus de 4 000 conseillers généraux, la représentation de chaque territoire sera mécaniquement moindre. Le mode de scrutin retenu pourrait encore réduire la représentation des territoires infra départementaux. Ainsi l'adoption d'un mode de scrutin mixte comportant une part proportionnelle aurait pour effet de réduire mécaniquement le nombre de conseillers territoriaux élus dans le cadre d'une circonscription infradépartementale. Cet objectif fait l'objet d'un consensus fort parmi les acteurs de la réforme ;

- **assurer la représentation des différents courants d'opinion et des différentes sensibilités politiques.** La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a introduit dans la Constitution de nouvelles dispositions relatives à l'expression pluraliste des opinions : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie de la Nation* ». Mais on peut relever que le Conseil constitutionnel faisait déjà valoir le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Dans une décision d'avril 2003 (2003-475 DC), le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le remplacement d'une circonscription unique par huit circonscriptions pour l'élection des députés européens n'était pas inconstitutionnel, le législateur ayant « *entendu concilier, d'une part, la recherche d'une plus grande proximité entre les électeurs et leurs élus et, d'autre part, la représentation des divers courants d'idées et d'opinions* » et « *la conciliation ainsi opérée n'est pas entachée d'erreur manifeste* ».

L'instauration d'un scrutin mixte, avec une part de proportionnelle, peut permettre d'assurer le respect de l'objectif de pluralisme. Il convient toutefois de souligner que le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'intention d'imposer un mode de scrutin proportionnel pour toutes les élections.

Mais, la représentation des différents courants d'opinion ne doit pas être traitée uniquement au regard du respect des exigences constitutionnelles. Elle doit également être prise en compte comme un objectif politique.

La dose de proportionnelle prévue par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux permet d'ailleurs d'approfondir le débat sur les moyens de poursuivre cet objectif et d'éviter que la disparition du scrutin de liste régional ne se traduise par une régression de la représentation des différents courants d'opinion et des différentes sensibilités politiques ;

- **favoriser la parité.** L'article premier de la Constitution dispose que la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Il n'existe pas de consensus entre constitutionnalistes sur la portée exacte de cet alinéa.

Selon le doyen Vedel le terme « *favorise* » peut avoir trois sens possibles : « *donner des atouts* », « *encourager* », « *réaliser* ».

Pour M. Guy Carcassonne, ce n'est pas la loi en elle-même qui défavorise la parité mais les pratiques et usages politiques et électoraux. Selon lui, d'une manière générale, il n'existe pas de norme constitutionnelle en matière de mode de scrutin. M. Jean-Claude Colliard est d'un avis opposé. Pour lui, le recours à l'impératif présent « *favorise* » a valeur d'impératif et une loi nouvelle ne peut que renforcer la parité par rapport aux lois anciennes.

**L'interprétation dominante, fondée sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel est de considérer que les dispositions favorisant une exigence de parité ne constituent pas une exigence constitutionnelle mais un objectif constitutionnel.**

Le législateur serait donc libre de fixer le régime électoral des assemblées locales en application de l'article 34 de la Constitution et l'objectif de parité ne pourrait pas, par lui-même, imposer un mode de scrutin au législateur.

Cette disposition ne serait donc qu'une faculté offerte au législateur et non une obligation. Dans sa décision précitée de 2003, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief d'inconstitutionnalité au motif que « *les dispositions critiquées n'ont ni pour objet, ni, par elles-mêmes, pour effet de réduire la proportion de femmes élues en France au Parlement européen* ». Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, souligné dans le même considérant que « *le législateur a maintenu la règle de l'alternance entre candidats féminins et masculins sur les listes de candidats qui prévalait sous l'empire des dispositions précédentes* ». Le Conseil constitutionnel aurait réaffirmé à cette occasion le caractère facultatif, et non contraignant, à l'égard du législateur, de l'objectif de parité.

Pour autant, **cette liberté doit-elle dispenser le législateur de rechercher d'autres moyens de favoriser la parité ?** Votre rapporteur ne le pense pas et,

comme il le soulignera ci-après, considère que le développement de la parité, quand bien même il ne serait pas formellement un impératif juridique, doit être considéré comme une nécessité politique.

Au-delà de l'objectif constitutionnel, la question de la parité se doit, à l'instar du pluralisme, d'être examinée, et prise en compte, comme un objectif politique. Là encore, le Sénat en a posé le principe dans l'amendement du groupe centriste.

Le choix du mode de scrutin est un élément déterminant (même s'il n'est bien sûr pas le seul). On sait notamment que la poursuite de l'objectif de parité est plus aisée dans le cadre d'un scrutin de liste. C'est ainsi que la part des femmes élues a pu croître dès l'application de ces nouvelles règles aux élections municipales de 2001 ou aux élections régionales de 2004, tandis que le nombre d'élues stagnaient aux élections législatives de 2002 ou aux cantonales de 2004, deux élections organisées au scrutin uninominal à deux tours.

La parité au sein des assemblées départementales et régionales serait donc mécaniquement assurée en cas de recours au scrutin de liste.

Si un autre type de scrutin était choisi, il serait nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement. Concrètement, cela signifie qu'il s'agirait d'instaurer des mesures, essentiellement financières, incitant les partis politiques à présenter des candidates pour maintenir la part de leur financement public. Il pourrait également s'agir d'imposer le choix d'un suppléant d'un autre sexe ainsi que cela est prévu pour les élections cantonales (art L. 210-1 du code électoral : le candidat et son remplaçant sont de sexe différent). Si le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux comporte une part de scrutin uninominal majoritaire, ce qui est le cas dans le projet de loi déposé par le Gouvernement devant le Sénat, cette disposition devrait s'appliquer pour les remplaçants des conseillers territoriaux.

Cette question comporte enfin une dimension culturelle et politique qui peut être mise en exergue en procédant à quelques comparaisons internationales. En effet, le recours au mode de scrutin uninominal ne suffit pas à expliquer la faible présence des femmes dans les assemblées délibérantes. La plupart des pays développés pratiquant ce mode de scrutin disposent de plus d'élues que la France. Selon Pierre Martin, la présence des femmes dans les assemblées est liée à une certaine manière de faire de la politique.

Ces trois critères, figurant déjà dans le projet de loi transmis à l'Assemblée nationale, pourraient ainsi constituer une grille d'analyse des effets des modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux. A la réflexion, **votre rapporteur a considéré que cette première énumération se révélait incomplète**. Un quatrième critère peut utilement compléter les trois premiers objectifs :

**- dégager, dans les assemblées délibérantes, des majorités de gestion stables.** Il apparaît clairement que le législateur s'est interrogé à plusieurs reprises sur cette question, notamment pour dégager des majorités de gestion au sein des assemblées locales afin de faciliter leur gouvernance. La réforme du mode de scrutin régional, en 2003, constitue le dernier exemple de cette démarche.

De nombreux exemples illustrent les difficultés que soulève l'absence d'une majorité claire pour diriger une collectivité territoriale. Les mécanismes électoraux permettant de favoriser l'émergence d'une majorité claire au sein d'une assemblée délibérante sont connus. Si le scrutin uninominal permet d'obtenir ce résultat, le recours à un scrutin de liste prévoyant une prime majoritaire (ex. élections municipales) offre de meilleures garanties en ce domaine. La question demeure toutefois complexe dans le cas présent. L'élection se faisant dans un cadre départemental, le mode de scrutin retenu pourra favoriser la constitution d'une majorité claire au sein de chaque conseil général ; en revanche, l'absence de mécanismes électoraux supra départementaux rendra plus incertaine l'émergence de majorité au niveau de chaque assemblée régionale.

Cette question, qui mérite un examen approfondi, doit être prise en compte dans la réflexion des pouvoirs publics, ce qui ne semble pas suffisamment être le cas aujourd'hui.

Sa grille d'analyse ainsi élaborée, votre rapporteur se propose, selon une méthode de travail approuvée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, d'évaluer les effets de différents modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux, au regard des quatre objectifs qu'il vient d'énoncer : représentation des territoires, pluralisme, parité et gouvernance (émergence d'une majorité de gestion).

## II. LES MODES DE SCRUTIN ENVISAGEABLES

Selon le rapport consacré aux « systèmes électoraux » élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, il n'existe pas de classification prédéfinie et uniforme des modes de scrutin. Généralement, ces derniers sont divisés en trois grands types : les modes de scrutin majoritaires, proportionnels ou mixtes. Or, à l'intérieur de ces grandes catégories, il est possible d'élaborer un nombre pratiquement illimité de modes de scrutin. Rien que pour les scrutins majoritaires, plus de 80 combinaisons peuvent être recensées en ne tenant compte que des critères généraux (nombre de tours, types de recensement des votes et de circonscriptions).

Face à cette multiplicité de combinaisons votre rapporteur a fait le choix du pragmatisme. Aussi, **l'analyse figurant dans le présent rapport est volontairement limitée aux six modes de scrutin évoqués lors de la réunion de votre délégation le 16 février 2010.**

Pour des raisons pratiques, ces modes de scrutin ont été regroupés en deux catégories, les scrutins mixtes et les scrutins alternatifs. Cette partition n'a pas vocation à reprendre les catégories utilisées par la science politique mais bien de faciliter la présentation des effets des modes de scrutin.

Il convient également de préciser que la présentation des différents modes de scrutin ne repose sur aucune hiérarchisation préalable, l'ordre retenu n'a donc pas pour objet de guider le lecteur vers une solution implicite.

---

<sup>4</sup> *Étude n° 250/2003 adoptée par la Commission de Venise les 12 et 13 septembre 2003.*

Il a par contre été jugé nécessaire de débiter cette analyse par le mode de scrutin proposé par le Gouvernement, ce afin de faciliter d'éventuelles comparaisons.

#### ***A. L'ANALYSE DES MODES DE SCRUTIN MIXTE***

Les trois premiers modes de scrutin regroupés dans la catégorie des scrutins mixtes mêlent des mécanismes électoraux distincts dans l'objectif de cumuler les avantages prêtés à chacune des composantes.

Il s'agit du mode de scrutin proposé par le Gouvernement, du mode de scrutin utilisé en République Fédérale d'Allemagne et du mode de scrutin combinant le scrutin uninominal majoritaire dans les zones rurales et le scrutin de liste dans les zones urbaines.

### **1. L'analyse du mode de scrutin proposé par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux**

#### **Le dispositif proposé**

Le projet de loi relatif l'élection des conseillers territoriaux retient un mode de scrutin mixte, non géographique, alliant le scrutin uninominal majoritaire à la représentation proportionnelle.

Un vote unique (avec un seul bulletin) dans des circonscriptions infradépartementales (des cantons remodelés et pour la plupart élargis) permet de désigner deux catégories de conseillers territoriaux : des conseillers territoriaux cantonaux, élus au scrutin majoritaire (80 % de l'effectif), des conseillers territoriaux départementaux élus au scrutin proportionnel au plus fort reste (20 % de l'effectif). Candidats sur des listes départementales, ceux-ci sont élus sur la base des voix obtenues par les conseillers territoriaux cantonaux eux-mêmes non élus au scrutin majoritaire et rattachés à la liste.

Un seul tour de scrutin est organisé.

La composition des listes respecte le principe de parité.

Un candidat dans un canton peut se rattacher à une liste départementale et à une seule.

Pour pouvoir être admis à la répartition proportionnelle, les listes doivent avoir reçu au moins 5 % des voix ou, plus exactement, les candidats rattachés non élus dans les cantons doivent avoir réuni sur leur nom au moins 5 % des voix. De plus, la liste doit faire l'objet d'un rattachement régional regroupant des listes présentes dans tous les départements de la région et auxquelles se seront rattachés des candidats présents dans au moins 50 % des cantons.

Autrement dit, les voix obtenues par des candidats non rattachés à une liste, les voix obtenues dans le département par les candidats non élus rattachés à une liste mais n'ayant pas fait un score de 5 %, ne sont pas prises en compte pour la répartition à la proportionnelle.

Un candidat dans un canton ne peut l'être sur une liste.

Selon le Gouvernement, ce dispositif est censé conjuguer les avantages respectifs des scrutins proportionnel et majoritaire : favoriser la constitution de majorités stables grâce à un scrutin majoritaire prédominant et assurer la représentation des sensibilités politiques grâce à sa part de proportionnelle.

« L'instillation » de cette dose de proportionnelle doit corriger la « brutalité » du scrutin majoritaire à un tour.

Il permettrait aussi d'assurer la représentation des territoires, de par le maintien du canton comme circonscription électorale, donnant ainsi aux conseillers territoriaux un meilleur ancrage local et une plus grande visibilité qu'actuellement.

Ces objectifs sont ambitieux ; il importe maintenant de savoir si ce mode de scrutin répond effectivement aux critères fixés par votre rapporteur, en procédant à l'analyse de ses mécanismes.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

**La présentation de ce mode de scrutin a suscité de nombreux débats chez les universitaires spécialistes de droit constitutionnel**, aucun des aspects du projet de loi n'a échappé à leur analyse, recueillant des critiques nombreuses.

Cette énumération des motifs d'inconstitutionnalité supposés est très longue et votre rapporteur ne saurait en dresser une liste exhaustive. Aussi, pour la clarté du débat, a-t-il choisi de se concentrer sur le rappel des principaux arguments échangés.

(1) Le scrutin à deux tours constitue-t-il un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?

Lors de son audition, M. Guy Carcassonne a développé l'analyse selon laquelle tout scrutin uninominal à un tour (c'est le cas pour le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux) serait inconstitutionnel. Cette inconstitutionnalité serait fondée sur le fait que le recours à deux tours de scrutin constituerait un principe fondamental reconnu par les lois de la république (PFLR) c'est-à-dire un principe de portée générale, défini par un texte républicain, dont l'application est générale, continue et non contingente. Ces PFLR ont valeur constitutionnelle depuis 1971.

Il serait selon lui aisé de démontrer que les critères déterminés par la jurisprudence constitutionnelle pour reconnaître un PFLR sont réunis. En effet, depuis l'avènement de la III<sup>e</sup> République le scrutin uninominal a toujours comporté deux tours ; il y a eu des éclipses, l'adoption passagère de modes de scrutin proportionnel mais jamais un scrutin uninominal à un tour ne vit le jour.

Le choix de recourir à deux tours relevait d'une volonté clairement exprimée par le législateur, ainsi que le révèlent les travaux parlementaires de l'époque. Chaque fois qu'ils ont débattu du scrutin majoritaire sous la III<sup>e</sup> République, soit à deux reprises, les parlementaires se sont montrés hostiles à un mode de scrutin qui autorise des élections minoritaires, autrement dit qui peut aboutir à l'élection d'un candidat qui n'aurait recueilli qu'une proportion minoritaire des suffrages. Il est significatif que pour les républicains de la troisième République, le scrutin à un tour soit dit « élection minoritaire ». Le scrutin à deux tours a d'ailleurs été, au départ, une simplification du scrutin à trois tours.

**L'existence de ce PFLR s'opposerait donc, selon M. Carcassonne, à l'instauration d'un mode de scrutin à un tour pour l'élection des conseillers territoriaux** (qui, il faut le remarquer, serait alors la seule élection au scrutin majoritaire uninominal ne comptant qu'un seul tour de scrutin).

**Cette analyse n'est cependant pas partagée par l'ensemble de la communauté universitaire.** Plusieurs constitutionnalistes s'interrogent sur le fait de savoir si l'absence de recours au mode de scrutin à un tour dans l'histoire de la République suffit pour caractériser l'existence d'un principe fondamental.

Lors de son audition par votre délégation, M. Jean-Claude Colliard avait ainsi estimé que le risque d'inconstitutionnalité pesant sur le conseiller territorial ne résidait pas dans le choix d'un scrutin à un tour, le Conseil constitutionnel pouvant juger que ce principe n'est pas suffisamment important pour être érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République. Dans une décision de 2008 (2008-573), le Conseil constitutionnel a d'ailleurs indiqué « *que la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution* ».

Il convient également de rappeler que le scrutin majoritaire à un tour est pratiqué, ou a été pratiqué, sous certaines conditions, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, sans que le Conseil constitutionnel n'ait formulé de réserve.

(2) Peut-on être élu sans qu'une voix ne se soit portée sur son nom ?

Pour sa part, M. Jean-Claude Colliard, tant devant votre délégation aux collectivités territoriales que devant notre délégation aux droits des femmes, a évoqué la possible existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel nul ne peut être élu sans avoir recueilli des voix sur son nom, soit seul, soit sur les listes où il figure. Le fait est que la logique de la représentation politique, et donc de l'élection, semble imposer que le citoyen sache, au moment où il exprime son choix, qui est *in fine* susceptible de bénéficier de sa voix et donc d'être son représentant.

(3) Les autres motifs d'inconstitutionnalité

Deux autres débats ont également retenu l'attention de votre rapporteur<sup>5</sup>.

**Le premier est relatif à l'objectif de parité et à l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution** qui dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Les échanges ont porté sur le fait de savoir si la régression de la parité découlant de l'introduction d'un nouveau mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux était susceptible d'entraîner une censure du Conseil constitutionnel. Au vu des opinions émises par les constitutionnalistes, votre rapporteur considère que la réponse semble négative.

**Le second débat est relatif au principe d'égalité devant le suffrage qui constitue le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel** en matière de découpage électoral. L'application de ce principe constitue un changement brutal par rapport à la situation existante puisque deux départements limitrophes pouvaient disposer d'un nombre d'élus identique avec des populations différentes. Il s'agit d'une contrainte forte qui pèsera sur les opérations de découpage électoral, des doutes subsistant sur les écarts de population susceptibles d'être tolérés par le Conseil constitutionnel afin d'assurer la représentation des territoires.

---

<sup>5</sup> Ces points ont été développés plus longuement p. 22 et 27.

A l'issue de ce rapide panorama des débats ayant eu lieu à propos de la constitutionnalité du mode de scrutin retenu par le Gouvernement, votre rapporteur souhaite également rappeler cette mise en garde de M. Jean-Claude Colliard selon lequel le risque d'inconstitutionnalité du mode de scrutin proposé par le Gouvernement ne réside pas dans un élément particulier, aucun ne serait déterminant à lui seul pour qu'une censure soit prononcée, mais plutôt dans l'accumulation de plusieurs obstacles, qui *in fine* pourrait entraîner une réaction du Conseil constitutionnel.

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

**Pour le Gouvernement, l'élection de l'essentiel des conseillers territoriaux sur une base cantonale offre la garantie d'un ancrage territorial.** Cette garantie est supérieure, c'est une réalité, à celle des actuels conseillers régionaux. L'abandon du scrutin de liste actuellement en usage pour l'élection de ces derniers aurait pour effet de favoriser l'ancrage local des conseillers territoriaux. **Cette affirmation n'est que la reconnaissance de la capacité du scrutin uninominal à créer un lien entre l'élu et son territoire.**

Toutefois, **la taille des cantons dans lesquels seront élus les conseillers territoriaux constitue un sujet de préoccupation central.** Cette préoccupation justifiera notre analyse selon laquelle **le mode de scrutin proposé par le Gouvernement se traduit par une dégradation de la représentativité des territoires par rapport à la situation actuelle.**

Pour cela, il faut apprécier la réforme dans son intégralité et rappeler qu'elle s'accompagnera d'une forte réduction des effectifs des assemblées locales, puisque le Gouvernement prévoit de fixer à 3 000 l'effectif des conseillers territoriaux, dont 20 % seraient dans ce cas élus à la proportionnelle. Il n'y aurait donc que 2 400 cantons, au lieu d'un peu plus de 4 000 aujourd'hui.

**La réforme pourrait donc se traduire en chiffres bruts par la suppression de 1 600 cantons, soit une réduction de 40 % du nombre de cantons existants.**

Il ne s'agit là que d'une appréciation très approximative des effets de la réforme puisque le redécoupage électoral devra tenir compte de la représentation démographique des départements. En conséquence, certains conseils généraux pourraient perdre près de la moitié de leurs cantons, tandis que d'autres, dans les départements les plus peuplés, devraient conserver un nombre de sièges proche de leur effectif actuel.

Ainsi, les conseillers territoriaux seraient élus dans des circonscriptions électorales beaucoup plus vastes géographiquement que les cantons actuels, pouvant dans certains cas regrouper une cinquantaine de communes, voire davantage.

Cette situation altérerait inévitablement les conditions d'exercice du mandat des conseillers territoriaux, et entraînerait une atténuation du lien de proximité.

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

En proposant un mode de scrutin mixte comportant une part de proportionnelle, l'objectif du Gouvernement est, officiellement, de favoriser la représentation des sensibilités politiques.

Le recours au scrutin mixte est souvent considéré comme permettant de bénéficier des avantages des deux modes de scrutin auxquels il est fait recours : le scrutin majoritaire à un tour pour la formation d'une majorité, le scrutin proportionnel pour la représentation des courants politiques.

Or, *in fine*, ce mode de scrutin proposé par le Gouvernement avantage plutôt les grandes formations politiques.

**Cette primauté accordée aux formations politiques les plus importantes sera renforcée par le recours à un seul tour de scrutin.** En effet, dans le cadre cantonal, c'est bien le candidat arrivé en tête à l'issue du premier tour qui sera élu, même s'il n'a pas obtenu la majorité des suffrages exprimés.

Elle sera encore accentuée **par un autre mécanisme prévu à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi** relatif à l'élection des conseillers territoriaux, **l'articulation entre candidatures au scrutin majoritaire uninominal et scrutin de liste.** Ce mécanisme fait obligation de présenter des listes dans tous les départements de la région, et d'avoir des candidats au scrutin uninominal dans la moitié des circonscriptions. Il favorisera les formations politiques les plus importantes, seules à même de sélectionner les candidats et de financer les campagnes sur l'ensemble d'une région.

**L'effet correctif attendu du recours à la proportionnelle ne serait réel que si le nombre de sièges à répartir était suffisant pour que les listes minoritaires puissent espérer disposer d'élus.**

Dans le cas présent, le nombre de sièges soumis au scrutin proportionnel ne représente que 20 % des conseillers territoriaux élus dans un département. Non seulement le nombre de sièges proposé au scrutin de liste ne représente qu'une part réduite du nombre de conseillers territoriaux, mais cette proposition s'inscrit de plus dans une démarche de réduction du nombre d'élus au sein de chaque département. **Ce ne sont ainsi que 3 sièges qui seraient proposés au scrutin de liste dans un département qui élirait 15 conseillers territoriaux,** l'effectif minimum annoncé par le Gouvernement, et entre 6 et 7 sièges dans la majorité des départements.

Les experts des systèmes électoraux ont démontré que sur un petit nombre de sièges, la proportionnelle pouvait avoir les mêmes effets que le scrutin majoritaire. C'est le cas dans le système proposé par le Gouvernement où **le scrutin de liste favorise les formations politiques les plus importantes, ainsi que le montrent les simulations publiées dans l'étude d'impact jointe au projet de loi.**

**La représentation de la diversité politique est donc insuffisamment prise en compte par ce mode de scrutin** qui peut donc constituer une véritable « machine à broyer » les sensibilités politiques afin de faire émerger un bipartisme strict.

*d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

Comme pour la représentation du pluralisme politique, l'objectif de parité est plus aisément atteint avec le recours au scrutin de liste. Le faible nombre de conseillers territoriaux élus à la proportionnelle constitue donc un obstacle à la poursuite de l'objectif de parité.

La représentation des femmes qui est fortement liée aux exigences de constitution des listes serait ainsi amoindrie par la seule réduction du nombre d'élus par scrutin de liste. Si 20 % des 3 000 conseillers territoriaux étaient élus au scrutin de liste, cela représenterait 600 sièges, contre 1 882 pour les conseillers régionaux aujourd'hui.

Ce phénomène pourrait encore être aggravé par le prolongement des comportements constatés lors des élections régionales favorisant la présence d'hommes en tête de liste.

Des mécanismes pourraient être institués pour limiter cet effet indésirable. Le système le plus souvent évoqué consisterait à imposer le choix d'un suppléant de sexe opposé pour toute candidature au scrutin uninominal. Des pénalités pourraient également être prononcées à l'encontre des formations politiques qui ne présenteraient pas suffisamment de candidates au scrutin uninominal. Ces mesures ne constituent que des solutions insatisfaisantes car peu efficaces pour assurer la présence des femmes au sein des assemblées délibérantes.

Pour atténuer la perception de ce phénomène, le Gouvernement a souhaité présenter l'objectif de recherche de parité dans une perspective plus large. L'appréciation des effets ne devrait plus porter uniquement sur la seule élection des conseillers territoriaux mais sur l'ensemble des élections locales. Le recours au scrutin de liste dans les communes de 500 habitants et plus, prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, permettrait ainsi de porter une appréciation plus positive sur l'évolution globale de la parité dans les assemblées locales. Cette comparaison comporte des limites en raison de la nature différente des mandats électifs au niveau communal, départemental ou régional.

Si intéressantes soient-elles, ces pistes ne doivent pas masquer le recul de la parité que constituerait l'adoption de ce mode de scrutin, **par rapport à la situation actuelle.**

*e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

Selon le Gouvernement, la place essentielle accordée au scrutin majoritaire aura pour conséquence directe de faciliter l'émergence de majorités stables dans les conseils généraux et régionaux.

Cette qualité est traditionnellement reconnue au mode de scrutin majoritaire, bien qu'aucun mécanisme spécifique, à l'instar de la prime majoritaire prévue dans le scrutin municipal, n'assure l'automatisme de l'émergence de cette majorité. Il n'existe d'ailleurs que de rares exemples de conseils généraux dans lesquels aucune majorité claire ne s'est dégagée.

**A supposer que le mode de scrutin majoritaire garantisse cette majorité, l'introduction d'une dose de proportionnelle pourrait limiter la possibilité de voir émerger une majorité, voire inverser le résultat électoral.**

**Ce risque de fragilisation de la majorité est d'ailleurs mis en exergue dans les simulations présentées dans l'étude d'impact<sup>6</sup>.**

Il existe toutefois dans le mode de scrutin proposé par le Gouvernement un mécanisme susceptible de préparer la constitution de majorités tant au niveau départemental que régional.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit qu'il n'est possible de présenter des candidats au scrutin de liste que dans le respect de deux conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'une majorité. La première de ces conditions est la présence d'une liste ayant le même rattachement dans tous les départements de la région, la seconde est la nécessité de rattacher à ces listes des candidats à un siège de conseiller territorial à pourvoir au scrutin uninominal dans au moins la moitié des cantons que compte la région.

Ce mécanisme prévoit bien, au niveau des candidatures, le rassemblement des forces politiques en présence au niveau régional, et permet d'identifier le rattachement des candidats au scrutin uninominal à un courant politique régional. Son effet en terme électoral est bien difficile à appréhender mais cela peut être considéré comme un pas fait vers l'émergence d'une majorité politique.

### **Conclusion**

**Le mode de scrutin proposé par le Gouvernement se caractérise, d'abord et avant tout, par sa complexité, notamment au regard de l'articulation des modes de scrutin majoritaires et proportionnels, et particulièrement des mécanismes d'attribution des voix, ce que l'exposé des motifs du projet de loi appelle les suffrages « recyclés ».**

Ce mode de scrutin est pour partie étranger à notre tradition républicaine, bien que cette dernière n'ait pas constitué un obstacle à l'expérimentation de nombreux mécanismes électoraux. Il est en effet incontestable que le recours à un scrutin uninominal majoritaire à un tour n'appartient pas à la tradition politique française.

Au-delà de cette appréciation subjective, l'analyse des effets de ce mode de scrutin ne permet pas d'atteindre les objectifs annoncés.

En proposant le recours à un scrutin mixte, le Gouvernement pensait additionner les vertus du mode de scrutin majoritaire et du mode de scrutin proportionnel. Or, ce mariage est contre nature, ainsi que l'a souligné M. Jean-Claude Colliard, puisque d'un côté le scrutin majoritaire à un tour favorise le bipartisme tandis que de l'autre, le scrutin de liste favorise le pluralisme.

Ces vertus ne se retrouvent ni dans la représentation des territoires, ni dans celle du pluralisme politique. La formation de majorité de gestion est fragilisée par l'instillation d'une dose de proportionnelle, enfin la parité connaît un recul considérable.

---

<sup>6</sup> Cf. annexe p. 147 et suivantes.

Ce mode de scrutin ne concilie donc pas les avantages du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnel. Il semble plutôt en conjuguer les effets indésirables, si bien qu'une large majorité semble se prononcer en faveur d'autres modes de scrutin.

Ce constat est sévère, mais **le Gouvernement lui-même a en quelque sorte reconnu les carences de ce mode de scrutin** lorsque le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a déclaré devant l'Assemblée nationale que *« le Gouvernement sera ouvert à toute amélioration du dispositif qu'il a proposé<sup>7</sup> »*. Cette position a été depuis confirmée par le Premier ministre lui-même qui a sollicité les représentants des partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de connaître leurs propositions alternatives.

## **2. Le scrutin « à l'allemand » : compensation, proportionnalité, personnalisation et contrôle politique**

### **Le dispositif proposé**

Le mode d'élection des députés au Bundestag allemand est un mode de scrutin mixte dans lequel la moitié des 656 députés (328 députés dans 328 circonscriptions) est élue au scrutin majoritaire uninominal à un tour et l'autre moitié à la représentation proportionnelle au travers de listes présentées au niveau des Länder par les formations politiques.

L'électeur dispose de deux voix. La première voix lui permet d'élire un député, dans le cadre d'une circonscription. La seconde voix lui permet de choisir une liste présentée par un parti au niveau du Land.

Les « secondes voix » seront totalisées au niveau fédéral puis décomptées Land par Land pour la répartition proportionnelle des sièges attribués aux différents partis dans le Bundestag. Une fois le calcul opéré, un parti se verra donc attribuer x sièges dans chacun des Länder, le total des sièges obtenus Land par Land constituant le total des sièges auquel le parti aura droit au Bundestag.

On aurait pu imaginer que l'électeur allemand ne dispose que d'une seule voix : le vote au scrutin majoritaire uninominal dans les circonscriptions constituant aussi l'« assiette » de la répartition des sièges à la proportionnelle. Le même vote serait alors décompté de deux manières différentes. Mais cela impliquerait que chaque parti présente un candidat dans toutes les circonscriptions.

Les sièges obtenus par un parti sont attribués en priorité aux candidats de ce parti élus au scrutin majoritaire uninominal.

Ainsi, la moitié des sièges du Bundestag sera constituée d'élus de proximité choisis directement par l'électeur dans le cadre du scrutin majoritaire, l'autre moitié étant utilisée pour assurer à chaque parti, par compensation, le nombre de sièges auquel la représentation proportionnelle lui donne droit.

Le système allemand comporte enfin une disposition essentielle qui peut être considérée comme un correctif majoritaire : la clause d'exclusion des 5 %. En effet, un parti doit avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau fédéral (ou trois sièges directs) pour concourir à la répartition proportionnelle.

---

<sup>7</sup> Première séance du mardi 23 mars 2010.

Ce système est appliqué à l'élection des membres de l'assemblée parlementaire. Un mode de scrutin équivalent est appliqué pour l'élection des membres des assemblées délibérantes des Länder<sup>8</sup>.

Souvent cité en exemple, l'intérêt de ce système électoral réside dans la combinaison d'un scrutin majoritaire et d'un scrutin proportionnel. **Son étude permet donc de comparer le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux avec un autre scrutin mixte**, fondé sur des modalités différentes d'expression du suffrage (deux bulletins), de décompte des voix et de répartition des sièges mais qui ne comporte qu'un seul tour de scrutin. Elle permettra également d'éviter les comparaisons inexactes avec le mode de scrutin allemand.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner que ce principe constitue le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière électorale.

Selon cette jurisprudence, le découpage des circonscriptions électorales doit être réalisé selon un principe essentiellement démographique.

**Le respect de ce principe pourrait être assuré lors de la définition des nouvelles circonscriptions électorales nécessaires à l'élection des conseillers territoriaux.** Si l'on retient l'hypothèse que ces circonscriptions seront déterminées dans le cadre départemental (un canton pour la part majoritaire, le département pour la part proportionnelle), la nouvelle carte électorale devrait donc s'attacher à réduire les inégalités démographiques existantes entre les cantons.

(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin

L'application d'un tel mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux soulèverait des difficultés techniques, mais aussi politiques. Ce mode de scrutin est en effet étranger à la culture politique française, son appropriation par les candidats et les électeurs demanderait du temps en raison de sa complexité.

**Selon l'étude d'impact, la complexité de ce mode de scrutin serait liée à l'existence d'un double bulletin de vote.** Pourtant, si le recours à ce double bulletin est régulièrement évoqué par les constitutionnalistes qui analysent le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, c'est pour souligner que **ce mode de scrutin serait sans doute plus lisible avec l'attribution d'un second bulletin de vote à chaque électeur.** L'argument avancé par l'étude d'impact a donc une portée limitée.

La lisibilité du scrutin pourrait également être analysée au regard des règles de répartition des sièges. En examinant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on peut constater que le mode de scrutin régional adopté en 2003, dont les modalités

---

<sup>8</sup> Cf. annexe p. 180 et suivantes.

de répartition des sièges apparaissent particulièrement complexes aux yeux d'un large public, n'avait pas été censuré, mais assorti d'une réserve d'interprétation.

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

Parmi les difficultés soulevées par l'application de ce mode de scrutin se pose la question du choix de la circonscription électorale.

Pour être pertinent, ce mécanisme a besoin d'être appliqué sur un nombre de sièges suffisant. **Le département devrait donc constituer la circonscription électorale de base.** Seuls les départements disposant d'un nombre important de conseillers territoriaux pourraient éventuellement recourir à ce mode de scrutin dans le cadre de circonscriptions infradépartementales.

Mais, dans un département qui ne compterait qu'entre 15 et 20 conseillers territoriaux, seule la moitié d'entre eux serait élue dans un canton. Dans ce contexte, aucun élu ne disposerait d'un ancrage territorial fort. Le découpage électoral formerait des cantons de très grande superficie, sans unité en termes de bassin de vie, ce qui ne favorise pas la formation d'un lien de proximité entre l'élue et la circonscription.

Par ailleurs, la moitié des sièges serait pourvue par l'intermédiaire d'un scrutin de liste départemental, sans que les élus ne représentent un territoire. Votre rapporteur avait déjà souligné lors de l'analyse du mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux les effets négatifs de la dose de proportionnelle limitée à 20 % au regard de la représentation des territoires. Il ne peut que réitérer cette observation lorsque cette même dose atteint 50 %.

**Votre rapporteur émet donc une appréciation négative sur les effets de ce mode de scrutin au regard de la représentation des territoires.**

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

**Ce mode de scrutin est susceptible de favoriser l'expression du pluralisme politique.**

A première vue, l'attribution de deux bulletins de vote à chaque électeur permet de dissocier le choix d'un homme et d'un parti et de favoriser la représentation des diverses sensibilités politiques.

Cette observation semble pouvoir être confirmée par un bref regard du paysage politique allemand. Pas moins de cinq partis politiques sont représentés au sein du Parlement, ou des Länder (CDU-CSU, SPD, FDP, Verts, Die Linke). Une comparaison, toute chose égale par ailleurs, avec le système britannique, qui recourt à un mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, montre que le système mixte allemand favorise une meilleure prise en compte des différents courants d'opinion politique.

L'étude d'impact jointe au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux apporte un bémol à ce constat. Elle estime que le recours à ce mode de scrutin empêcherait une représentation satisfaisante des petites formations. Cette remarque nous apparaît comme fondée. Compte tenu du faible nombre de sièges distribué à la proportionnelle, notamment dans les départements les moins peuplés, la

répartition proportionnelle profiterait en priorité aux formations les plus importantes. Votre rapporteur a déjà évoqué cet effet lors de son analyse du mode de scrutin proposé par le Gouvernement.

*d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

Au regard de l'objectif de parité, ce mécanisme électoral dispose des qualités traditionnellement accordées au scrutin de liste. Ce constat doit cependant, là encore, être nuancé.

En effet, la moitié des sièges sont répartis au scrutin uninominal dans le cadre d'une circonscription. Sur cette partie de l'élection, seuls des mécanismes complémentaires sont susceptibles de permettre la poursuite de l'objectif de parité, par l'exemple l'obligation pour le candidat de choisir un suppléant de sexe opposé.

**Seul le scrutin de liste permettrait de contribuer à l'objectif de parité du fait de l'obligation d'une alternance dans la présentation des candidats.**

A l'évidence, il est donc difficile de dire si un tel mode de scrutin constituera un avantage par rapport au droit actuel qui mélangeait déjà un scrutin majoritaire (les cantonales) et un scrutin de liste (les régionales).

*e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

**Le mode de scrutin à l'allemande, pour reprendre l'expression de l'étude d'impact, ne favorise pas « mécaniquement l'émergence d'une majorité de gestion ».**

Ainsi, lors de la précédente législature, l'Allemagne a été gouvernée par une grande coalition, regroupant les deux principaux partis politiques du pays, traditionnellement adversaires.

Le recours à des coalitions entre formations politiques représentant des sensibilités proches (la CDU et le FPD, ou le SPD et les Verts), en concurrence lors du scrutin, peut également être constaté au niveau régional.

Ce mode de scrutin permet de distinguer clairement les concurrents en présence ainsi que d'identifier, dans chacun des camps en présence, celui qui a vocation à le diriger (le chancelier au niveau fédéral, ou les ministres présidents des Länder).

La formation d'une majorité est possible dans le cadre de la circonscription électorale. Dans l'hypothèse que nous avons retenue, elle se formerait ainsi au niveau départemental.

Utilisé pour l'élection des conseillers territoriaux, ce mode de scrutin n'offrirait, par contre, aucune garantie pour favoriser l'émergence d'une majorité au sein de l'assemblée régionale. L'absence de mécanisme électoral de dimension régionale explique cette situation.

**Conclusion**

**Ce mode de scrutin présente des mécanismes très intéressants au regard de la représentation des sensibilités politiques et de l'objectif de parité.**

**Il souffre néanmoins d'un défaut majeur, celui de ne pas permettre une représentation optimale des territoires.**

Cela tient au fait que la moitié des conseillers territoriaux seraient élus au niveau départemental, au scrutin de liste, et ne bénéficieraient ainsi d'aucun véritable ancrage territorial. Le mode de désignation de ces candidats peut en outre se traduire par une absence totale de représentation de certaines parties d'un département.

**Ce mécanisme constitue un défaut trop important pour envisager le recours à ce mode de scrutin.**

### **3. Le scrutin combinant le recours au scrutin uninominal dans les zones rurales et l'instauration d'un scrutin proportionnel dans les zones urbaines**

#### **Le dispositif proposé**

Ce mode de scrutin géographiquement mixte fait l'objet de débats récurrents dès lors que le mode d'élection des conseillers généraux est mis en débat, notamment pour souligner la nécessité de prendre en compte les évolutions démographiques et la montée de l'urbanisation.

Il est organisé autour de circonscriptions territoriales au sein desquelles le recours au scrutin uninominal est de règle pour celles qui ont un seul siège (dans le cas de figure évoqué, un élu dans chaque canton rural) et un scrutin proportionnel dans les circonscriptions plus peuplées et dotées de plusieurs sièges (les circonscriptions urbaines). Le découpage électoral, et la répartition des sièges entre les différentes zones, est fonction de la population de chaque département.

Ce mode de scrutin mixte a pour objectif de tenir compte de la forte différenciation démographique entre territoires ruraux et ensembles urbains. Pour les premiers, le maintien du scrutin uninominal à deux tours demeure pertinent. Les seconds appellent en revanche la mise en œuvre d'un mode de scrutin innovant, respectueux des périmètres urbains et assurant une meilleure représentation démographique de ces zones, ainsi que des sensibilités politiques par l'intermédiaire d'un scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Il permet surtout de supprimer le canton là où il n'a plus de sens.

L'instauration d'un tel mode de scrutin suppose un redécoupage de la carte cantonale qui peut être réalisé par la fusion des cantons urbains en une seule circonscription urbaine. Dans une proposition de loi déposée en 2007, Alain Lambert suggérait que le nombre de sièges auquel peut prétendre cette circonscription urbaine ne puisse être inférieur à la somme des sièges correspondant aux cantons préexistants.

Le recours à ce mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux a été envisagé par le comité Balladur. Il a également fait l'objet d'une brève analyse dans l'étude d'impact jointe au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

Ce mode de scrutin aurait pour avantage d'assurer la représentation des territoires sur la base d'un nouveau découpage cantonal tenant compte de la spécificité des zones rurales et urbaines.

Au-delà de cet objectif consensuel, il appartient de déterminer si ce mode de scrutin répond aux objectifs déterminés par votre rapporteur.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

**Le rapport Ballardur** avait écarté le recours à ce mode de scrutin au motif « *qu'une telle hypothèse lui a en tout état de cause paru mal assurée au regard des exigences constitutionnelles qui pèsent sur toute forme de mixité des scrutins* ». Derrière cette formulation sibylline, le comité **mettait en doute la constitutionnalité de ce mode de scrutin** au regard du principe d'égalité devant le suffrage et du principe de lisibilité du scrutin. Cette analyse n'est pas partagée par les constitutionnalistes auditionnés par votre rapporteur.

(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage

L'analyse de ce mode de scrutin au regard du principe d'égalité devant le suffrage fait apparaître des effets complexes à apprécier.

**La mixité du scrutin peut en effet conduire à un risque de rupture d'égalité devant le suffrage.**

**Le suffrage d'un électeur ne serait pas pris en compte de la même manière selon qu'il l'exprime dans une zone urbaine** (répartition des sièges entre plusieurs listes proportionnellement aux voix recueillies par chacune d'elles) **ou dans une zone non urbaine** (attribution du siège en jeu au candidat arrivé en tête, même d'une seule voix).

Le recours à un tel mode de scrutin peut également soulever des difficultés au regard du principe de représentation essentiellement démographique des circonscriptions.

Compte tenu de la répartition de la population sur l'ensemble du territoire, l'INSEE considère que 77 % de la population est urbaine, le législateur devra concilier le respect de ce principe, qui constitue le fondement de la jurisprudence constitutionnelle, avec sa volonté affichée de préserver la représentation des territoires, et notamment des territoires ruraux.

Le risque d'écart de représentation démographique entre les cantons ruraux et urbains est élevé, sauf à procéder à la création de cantons géographiquement très étendus. **Dans ce cas de figure, c'est la représentation des territoires qui serait remise en cause.**

(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin

La diversité des situations électorales d'un département à l'autre est certainement le point qui présente le maximum de risque de heurter les principes d'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin.

**L'application de ce mode de scrutin à l'ensemble du territoire soulève en effet de réelles difficultés en termes de découpage des circonscriptions électorales.**

Ainsi que le souligne l'étude d'impact jointe au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux, la fixation par la loi d'un critère objectif qui permette de répartir les sièges entre cantons urbains et cantons non urbains, apparaît difficile à définir. Elle oblige à procéder à un double découpage : l'un pour délimiter les zones urbaines, l'autre pour délimiter des cantons moins nombreux dans les

secteurs non urbains (avec le problème posé par les îlots ou les parties sans grande cohérence laissés de côté par des zones urbaines d'une grande hétérogénéité).

**L'étude d'impact précitée souligne également que ce mode de scrutin ne peut être aisément mis en place dans les départements très urbanisés, sans cantons ruraux, dans lesquels il perdrait alors toute signification et où il pourrait conduire à des assemblées sans majorité. Il conviendrait dès lors d'instituer un scrutin de type municipal dans ces départements.**

**Inversement, plusieurs départements seraient exclus de la réforme parce que privés de parties urbaines.** L'exemple des départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, du Cantal, de la Lozère, de la Meuse et du Territoire de Belfort est ainsi cité en exemple.

Ce ne sont pas simplement deux modes de scrutin distincts qui seraient mis en œuvre, mais une combinaison plus large. Trois cas de figure peuvent être identifiés : les départements combinant les modes de scrutins à l'intérieur de leur territoire, les départements ruraux ne pratiquant que le scrutin majoritaire, les départements urbains n'ayant recours qu'au scrutin proportionnel.

Pour ces raisons, les travaux préparatoires ont émis des réserves sur l'opportunité de recourir à ce mode de scrutin.

**Votre rapporteur convient de la difficulté à trouver un critère de différenciation des zones rurales ou urbaines, dont il ne nie pas l'existence. Mais, cela ne suffit pas pour écarter *sine die* ce mode de scrutin** qui présente l'avantage de conforter le canton, et le scrutin uninominal, là où ils sont indispensables, c'est-à-dire en zone rurale, et de recourir au scrutin de liste favorisant le pluralisme et la parité dans les zones où le canton n'a plus d'existence réelle.

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

**Le recours à ce mode de scrutin mixte a pour objectif de favoriser une meilleure représentation des territoires.**

Cet objectif est atteint par l'intermédiaire de la pérennisation du canton dans les zones rurales, c'est-à-dire sur les parties du territoire sur lesquelles sa pertinence est optimale. Puis en rationalisant les circonscriptions électorales en zone urbaine afin de les rendre plus lisibles aux électeurs.

La réussite de cette ambition est soumise à la recherche d'un critère pertinent de distinction entre zones rurales et urbaines. Elle suppose également que le législateur puisse trouver un moyen de concilier le principe de représentation du territoire avec le principe de la représentation essentiellement démographique afin que le découpage cantonal en zone rurale ne se traduise pas par une extension trop importante de la superficie de ces cantons. Dans ce cas, le canton perdrait sa pertinence également pour les zones rurales.

Dans sa proposition de loi<sup>9</sup>, Alain Lambert avait ainsi proposé de regrouper les cantons existants au sein d'une circonscription électorale unique toutes les fois

---

<sup>9</sup> Proposition de loi tendant à modifier le mode d'élection des conseillers généraux dans les cantons urbains, Sénat n°107, 2007-2008.

qu'au moins trois d'entre eux ont en commun tout ou partie de leur territoire avec celui d'une commune. Ces cantons prendraient la dénomination de cantons urbains.

Il est également possible de s'inspirer du système existant pour le Sénat avec le recours au scrutin proportionnel dans les territoires urbains nécessitant l'élection de quatre conseillers territoriaux.

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

**La représentation des sensibilités politiques peut être assurée par le recours à une part de scrutin de liste.** Un consensus semble se dégager chez les constitutionnalistes pour affirmer que la garantie constitutionnelle d'expression des opinions est satisfaite dans ce cas de figure.

Dans le cas présent, le scrutin de liste devrait être pratiqué sur une partie du territoire départemental.

**L'effectivité de cette représentation demeurerait variable en fonction de chaque situation départementale.** En effet, plus la part de scrutin de liste sera importante, plus l'éventail de représentation des sensibilités politiques pourra être large.

*d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

Comme la représentation des sensibilités politiques, l'objectif de parité est mieux pris en compte par le recours au scrutin de liste en raison des règles applicables à la présentation des candidats.

Là encore, l'objectif de parité sera plus facilement atteint dans les zones urbaines ayant recours au scrutin de liste. Dans l'hypothèse où le scrutin de liste apparaîtrait dominant sur l'ensemble du territoire national, le recours à ce mécanisme pourrait compenser le recul attendu en raison de la suppression du mode de scrutin des conseillers régionaux. Cette dernière remarque, empirique, nécessite néanmoins une analyse statistique plus fine.

On peut imaginer, même s'il ne s'agit que d'une solution peu satisfaisante, qu'à l'instar de ce qui se pratique actuellement aux élections cantonales, le législateur impose aux candidats à un siège de conseiller territorial dans un canton pratiquant le scrutin uninominal majoritaire de choisir comme remplaçant un candidat de sexe opposé.

*e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

**La cohabitation de deux modes de scrutin soulève des interrogations au regard de la gouvernance des assemblées délibérantes.**

La plus prégnante est celle de l'avènement d'une majorité de gestion au sein de l'assemblée départementale.

Le recours à un scrutin mixte ne garantit pas cet avènement. La situation devra être examinée département par département en fonction de la répartition des sièges entre cantons ruraux et cantons urbains.

En présentant les effets de la part de proportionnelle instillée dans le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux,

vos rapporteur avait souligné les risques que faisait courir cette mixité à l'objectif de recherche de majorité.

Il ne peut que réitérer cette analyse pour ce mode de scrutin mixte. Les effets des modes de scrutin ainsi combinés ne garantissent pas l'émergence d'une majorité.

Ce risque est d'autant plus important avec un fort recours à la proportionnelle sur l'ensemble du territoire. Il faudrait définir le mode de répartition des sièges dans ce cadre, sans doute par l'instauration d'une prime majoritaire, plutôt que le recours à une proportionnelle pure. Cette situation pourrait conduire à un éparpillement des votes dans le cadre départemental et à l'impossibilité de former une majorité claire et stable.

**L'émergence d'une majorité au niveau régional apparaît encore plus aléatoire.** L'aléa réside à la fois dans la coexistence de deux modes de scrutin, mais également dans la possibilité qu'une région rassemble des départements ayant recours à des modes de scrutin différents. Ce serait par exemple le cas de la région PACA, dont deux départements sur six ne pratiqueraient que le mode scrutin uninominal.

### **Conclusion**

Le recours à ce mode de scrutin a été écarté lors des travaux préparatoires, une première fois par le comité Balladur, une seconde fois par l'étude d'impact jointe au projet de loi au profit du mode de scrutin retenu par le Gouvernement.

**Sans ignorer les difficultés juridiques et techniques présentées à cette occasion, votre rapporteur souhaite souligner les apports positifs de ce mode de scrutin que le Gouvernement a longtemps considéré comme une solution crédible pour l'élection des conseillers territoriaux.**

**Il répond positivement aux critiques actuellement émises sur l'identification des conseillers généraux** en distinguant les zones rurales, dans lesquelles le canton a conservé toute sa pertinence, et les zones urbaines. Ce mode de scrutin favorise donc la représentation des territoires.

**Il convient également de souligner que ce mode de scrutin n'entraîne pas d'effets négatifs significatifs au regard des objectifs de représentation des sensibilités politiques ou de parité.**

### ***B. L'ANALYSE DES MODES DE SCRUTIN ALTERNATIF***

Sous cette rubrique sont rassemblés les modes de scrutin à dominante majoritaire susceptibles de proposer une alternative aux modes de scrutin mixtes dont les effets sont souvent plus difficiles à apprécier.

Trois d'entre eux ont plus particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur : le scrutin uninominal à deux tours, le scrutin municipal qui bien qu'étant organisé comme un scrutin de liste comporte une dominante majoritaire incontestable et enfin le scrutin plurinominal dont les effets sont comparables à ceux du scrutin uninominal à deux tours.

## 1. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours

### Le dispositif proposé

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours est le scrutin le plus utilisé en France. Le territoire est découpé en circonscriptions à un seul siège. Les voix sont décomptées selon une logique majoritaire. Si un candidat n'obtient pas la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de l'élection, un second tour est organisé.

L'existence d'un second tour est un élément-clé du dispositif. Il s'agit de favoriser les alliances politiques rendant possible la formation de coalitions.

L'existence de deux tours permet à chaque formation politique de « se compter » au premier tour, tandis qu'au deuxième tour les deux principaux candidats représentant les deux grandes tendances de l'opinion se maintiennent, les autres candidats se désistant pour le candidat « le plus proche » parmi ceux arrivés en tête au premier tour. Selon l'expression bien connue, « au premier tour on choisit, au deuxième tour on élimine ». La logique de ce mode de scrutin est en effet que chacune des formations politiques en présence participe à la compétition au premier tour afin de déterminer leur audience politique (se compter), et que le second tour oppose les deux grandes tendances de l'opinion publique, le candidat du premier tour s'étant désisté pour le candidat le plus proche de lui politiquement arrivé en tête au premier tour.

Enfin, le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours prévoit souvent un seuil d'accès au second tour.

En France, c'est une loi du 22 juin 1833 qui a prévu l'élection du conseiller général dans le cadre du canton au scrutin uninominal. Les modalités définitives du mode de scrutin ont été fixées par la loi du 10 août 1871 et n'ont pas été modifiées depuis cette date.

La majorité absolue des suffrages exprimés est requise au premier tour.

Cette majorité absolue doit représenter au moins le quart des électeurs inscrits.

Au second tour, la majorité relative suffit, mais nul ne peut y être candidat s'il n'a pas obtenu au moins 10 % des voix des électeurs inscrits.

Le code électoral prévoit cependant des assouplissements : si un seul candidat a obtenu au moins 10 % des voix des électeurs inscrits, le candidat qui a obtenu le meilleur score après celui qui aura atteint le seuil des 10 % pourra se maintenir. Si aucun candidat ne remplit ces conditions, ce sont les deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages au premier tour qui pourront se maintenir.

**Le recours à ce mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux avait été envisagé par le rapport Balladur** qui avait conclu à son rejet. Cette position avait été arrêtée alors que la problématique de l'élection des conseillers territoriaux était fort différente de la situation actuelle. Deux éléments figurant dans le projet de loi déposé par le Gouvernement n'étaient pas pris en compte dans le raisonnement développé dans le rapport Balladur : la maîtrise des effectifs des conseillers territoriaux (il n'y aurait que 3 000 conseillers territoriaux) et l'identité complète de ces élus rassemblés en une seule catégorie siégeant au sein des assemblées départementales et régionales. Or, le rapport Balladur avait écarté le recours au scrutin uninominal à deux tours en considérant que l'électeur serait appelé à désigner un représentant unique pour la circonscription qui serait le conseil général, sans pouvoir désigner celui qui siège au niveau régional. Avec l'instauration du conseiller territorial cette difficulté est évitée.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage

**La question des effets du mode de scrutin au regard du principe d'égalité devant le suffrage n'est pas séparable de celle du découpage des circonscriptions électorales nécessaires à l'élection des conseillers territoriaux.** Aujourd'hui la carte cantonale ne répond à aucune obligation de représentation démographique. Ce n'est pas le cas des circonscriptions législatives, ni de la répartition des conseillers régionaux dans chaque section départementale.

Un consensus s'est dessiné sur la nécessité de prendre en compte le poids démographique de chaque département pour déterminer le nombre de conseillers territoriaux qui lui seront affectés. Ainsi que votre rapporteur l'a déjà indiqué, M. Jean-Claude Colliard avait précisé devant votre délégation que ce principe d'un découpage essentiellement démographique est retenu aussi bien par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'État. Cependant leurs décisions diffèrent quant aux implications qui en découlent. Exerçant le contrôle des élections législatives, le Conseil constitutionnel tient compte de la dimension nationale de ce scrutin et s'assure que l'écart de population entre circonscriptions d'un même département ne dépasse pas 20 %. Juge des élections cantonales, le Conseil d'État, qui aura à se prononcer sur ce nouveau découpage électoral, a accepté des écarts de population entre deux cantons d'un même département allant jusqu'à 50 %, mais a censuré un découpage cantonal prévoyant une différence de 1 à 5 entre les populations de deux cantons d'un même département.

Il ne fait pas de doute, pour aucun des observateurs de la réforme, que le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État portera essentiellement sur cette question.

(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de loi et de la lisibilité du scrutin

Le mode scrutin uninominal majoritaire, déjà utilisé pour les élections cantonales ne soulève pas de difficultés particulières au regard des principes d'intelligibilité de la loi et de lisibilité du scrutin. C'est le système le mieux connu de nos concitoyens, car le plus pratiqué.

(3) L'analyse au regard de l'objectif de parité

Le recours au mode de scrutin uninominal pour l'élection des conseillers territoriaux est-il compatible avec l'objectif de parité ?

Cette question est légitime au regard des modes de scrutin existants. Si un mode de scrutin uninominal venait se substituer aux modes de scrutin actuellement utilisés pour l'élection des conseillers généraux et régionaux, la question pourrait se poser ainsi : à l'occasion de la modification d'un mode de scrutin, le législateur est-il tenu d'adopter un mécanisme électoral plus favorable à l'objectif de parité ?

A cette question, et pour des motifs que nous avons exposés précédemment, les constitutionnalistes apportent une réponse plutôt négative.

Tout d'abord, parce **que la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel reconnaît la libre compétence du législateur pour fixer le régime électoral des assemblées.**

Ensuite, parce que si le recours à un mode scrutin uninominal pour l'élection des conseillers territoriaux **constitue sans aucun doute un recul de la parité**, il découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que **cet objectif ne peut pas, par lui-même, interdire au législateur de choisir un mode de scrutin.**

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

**Il est admis de manière unanime que ce mode de scrutin favorise la représentation des territoires**, et notamment du canton. Il permet une relation très forte entre l'électeur et l'élu, entre l'élu et le territoire.

Ce satisfecit accordé au mode de scrutin majoritaire doit être pondéré ainsi que l'a déjà signalé votre rapporteur.

La représentativité du territoire cantonal est rendue possible par la taille actuelle de cette circonscription électorale. **La diminution des effectifs des conseils généraux et régionaux va se traduire par une réduction du nombre de conseillers territoriaux dans les départements les moins peuplés.** Mécaniquement, la superficie des cantons va augmenter, le conseiller territorial devra ainsi assurer la représentation d'un territoire plus étendu. Le lien de proximité s'en trouvera atténué.

**Le recours au mode de scrutin majoritaire** présente néanmoins un avantage par rapport à la solution proposée par le Gouvernement, l'absence d'élus au scrutin de liste **permet en effet d'affecter la totalité de l'effectif des conseillers territoriaux à la représentation du territoire.**

Ainsi, même dans un canton plus vaste, cet ancrage territorial demeurerait supérieur à celui dont bénéficieraient des candidats élus sur une liste départementale.

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

Le recours à l'histoire des modes de scrutin tend à démontrer que **le mode de scrutin uninominal n'assure pas une représentation équitable des petites formations politiques.** Il s'agit d'un constat puisque c'est bien pour assurer la représentation des minorités que le mode de scrutin proportionnel a été instauré.

Le Président du Sénat a estimé, dans un entretien récent, que le scrutin uninominal à deux tours ne constituait pas un obstacle à la représentation des opinions politiques. Une observation empirique permet de constater une relative diversité des élus au sein des conseils généraux.

Ce mode de scrutin a en outre l'avantage de ne pas placer uniquement la sélection des candidats sous la coupe des organisations politiques. L'émergence de candidats de la société civile est possible, c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui aux élections cantonales. L'élection est une rencontre entre un candidat et ses électeurs, elle est favorisée par l'ancrage territorial, deux facteurs qui peuvent aller dans le sens d'une meilleure représentation du pluralisme.

Mais la création des conseillers territoriaux risque de s'accompagner d'une politisation des élections au profit des formations politiques les plus importantes.

Cette présentation des effets du scrutin uninominal majoritaire, telle qu'elle est observée pour l'élection cantonale semble donc optimiste, dans le cas de l'élection des conseillers territoriaux. Force est de reconnaître que **ce mode de scrutin ne comporte aucun mécanisme spécifique permettant de favoriser la représentation du pluralisme politique.**

*d) L'analyse de ce mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

**Ce mode de scrutin ne favorise pas la parité, contrairement aux scrutins de liste** (municipales, régionales, sénatoriales).

L'instauration de mesures complémentaires suffirait-elle à contourner cette difficulté ? Nécessaires, ces mesures seraient sans doute insuffisantes. L'obligation faite à un candidat de choisir un remplaçant de sexe opposé, ou l'application de pénalités financières aux partis politiques qui ne présenteraient pas de candidates ne permettrait pas spontanément l'élection d'un nombre de femmes équivalent à ce que permet le scrutin de liste.

*e) L'analyse du mode scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

La formation d'une majorité de gestion est un objectif parfois insuffisamment pris en compte par le législateur. **Le recours à un mode de scrutin uninominal est favorable à la constitution de majorité de gestion.** L'existence d'un second tour, d'un seuil d'exclusion pour les petites formations et la possibilité d'un désistement en faveur des candidats arrivés en tête au premier tour permettent à ce mode de scrutin de favoriser une logique de rassemblement en vue de dégager une majorité politique stable.

La formation de cette majorité n'est pas garantie avec la même automaticité que le scrutin de type municipal et il existe des exemples, certes rares, de conseils généraux dans lesquels cette majorité ne s'est pas dégagée. Mais, **de manière générale, avec un nombre de cantons impair, ce mode de scrutin est reconnu comme compatible avec les exigences de gestion d'une assemblée délibérante.**

Votre rapporteur a déjà souligné cet avantage lors de son analyse du mode de scrutin proposé par le Gouvernement. Il avait d'ailleurs indiqué à cette occasion que l'introduction d'une part de représentation proportionnelle était de nature à brouiller la formation d'une majorité, voire à inverser le résultat des élections. Le recours à un scrutin uninominal majoritaire « pur » doit donc permettre de satisfaire cette contrainte.

La formation de cette majorité peut-elle se reproduire au niveau régional ? La plupart des régions métropolitaines sont constituées de trois départements ou plus, c'est le cas de 16 régions sur 22. L'histoire politique de notre pays s'est forgée au niveau communal et départemental, la culture politique peut donc varier d'un département à l'autre au sein d'une même région, pour des motifs géographiques, économiques, sociaux.

**Le recours à un scrutin uninominal majoritaire ne semble donc pas constituer une garantie pour la formation d'une majorité au niveau de chaque région.**

De surcroît, on peut lui reprocher de ne pas favoriser l'émergence d'un leadership au niveau départemental ou régional. Contrairement au scrutin municipal ou à l'actuel scrutin régional, il ne permet pas d'identifier les chefs de file et il ne favorise pas l'organisation des campagnes électorales sur un projet politique commun à l'ensemble du département ou de la région.

### **Conclusion**

Le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours est un mécanisme électoral utilisé pour l'élection des conseillers généraux, des députés et du Président de la République. **Il s'agit d'un mode de scrutin fortement intégré dans l'histoire de nos institutions** malgré les reproches qui pourraient lui être adressés en termes de représentation des sensibilités politiques ou de la parité. Il est reconnu en raison de sa lisibilité tant au moment de la présentation des candidats en présence, que lors de la proclamation des résultats.

Dans l'analyse faite par votre rapporteur, **il vaut, d'abord et avant tout, par sa capacité à représenter les territoires**, mais il pose de réelles difficultés quant à la parité et à la représentation des différentes sensibilités politiques.

## **2. Le scrutin de type municipal : représentation proportionnelle et prime majoritaire**

### **Le dispositif proposé**

La loi électorale municipale française du 19 novembre 1982 a instauré pour les communes de plus de 3 500 habitants un système mixte (art. L. 260 du code des communes). Ce dernier est venu se substituer au scrutin de liste majoritaire qui était jusqu'alors en vigueur en France pour les élections municipales dans les grandes communes. Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale propose que ce mode de scrutin soit étendu. Si le projet de loi était adopté en l'état, il serait ainsi pratiqué dans les communes de plus de 500 habitants.

Ce mode de scrutin est un système fondamentalement majoritaire, corrigé par un mécanisme proportionnel. Il s'agit de permettre la représentation de l'opposition dans les conseils municipaux tout en garantissant la gouvernabilité de ces derniers grâce au maintien du pouvoir majoritaire.

La liste de candidats qui obtient au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés, se voit attribuer, au titre du scrutin majoritaire, la moitié des sièges à pourvoir, arrondie à l'entier supérieur. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête.

En cas de second tour, la liste arrivée en tête (quelle que soit la majorité, absolue ou relative) obtient la moitié des sièges à pourvoir plus un. Les sièges restants sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Pourquoi proposer d'étendre le mode de scrutin municipal à l'élection des conseillers territoriaux ? Spontanément ce système semble offrir de nombreux avantages. Contesté lors de son adoption, il fait aujourd'hui l'objet d'un consensus

quasi unanime et contribue à la légitimité politique incomparable dont bénéficient les maires.

Il convient maintenant d'examiner ses effets au regard de la grille d'analyse adoptée par votre délégation.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

- (1) L'analyse du mode de scrutin au regard du principe d'égalité devant le suffrage

**Le mode de scrutin municipal appliqué au niveau départemental est probablement le mode de scrutin qui offre le plus de garanties en matière de respect du principe d'égalité devant le suffrage.**

La répartition des sièges de conseillers territoriaux doit s'effectuer sur des principes essentiellement démographiques. Avec ce mode de scrutin, le législateur ne devra procéder qu'à deux niveaux de répartition, le premier pour déterminer l'effectif total des conseillers territoriaux de la région, le second pour les répartir entre les différents départements composant la région. Le recours à la circonscription départementale évite donc de procéder à un découpage électoral supplémentaire à l'intérieur du département, susceptible d'accroître les risques de transgression du principe d'égalité devant le suffrage. La dimension démographique sera prise en compte entre les différents départements de la région, et non entre deux cantons limitrophes, mais situés dans deux départements différents.

- (2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin

Ce mode de scrutin est déjà appliqué pour les élections municipales depuis un quart de siècle. Les électeurs, et les élus, ont pu s'approprier les règles de fonctionnement afférentes.

Le mécanisme du scrutin est facile à saisir, y compris le fait que la liste arrivée en tête obtient au moins la moitié des sièges au conseil municipal, ce qui contribue à sa lisibilité.

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

**Le principal inconvénient de ce mode de scrutin, appliqué à l'échelle départementale, résiderait dans le délitement du lien entre les élus et les territoires.**

Injustifiée au niveau d'une commune, cette critique mérite d'être prise en considération dans le cadre d'une circonscription départementale. Ne reproche-t-on pas un ancrage territorial insuffisant aux conseillers régionaux élus dans le cadre d'une section départementale ?

**Cette critique pourrait être doublée d'une seconde : certains territoires pourraient ne pas être représentés.** En effet, aucune obligation n'impose la représentation de l'ensemble des territoires du département lors de la constitution de la liste. Il est même possible d'imaginer que les candidats issus des zones urbaines les plus denses soient favorisés par rapport aux zones plus rurales d'un département.

Deux solutions s'avèrent envisageables pour contourner cette difficulté.

Comme le suggère notre collègue Pierre Bernard-Reymond, une obligation de représentation de l'ensemble des zones du département pourrait être imposée lors de la constitution de la liste. Mais, outre que cette solution ne garantit pas que chaque zone disposera d'un élu, elle impose de procéder à un zonage du département dont le seul objet sera de vérifier la conformité des listes au regard de cette obligation.

La seconde possibilité consisterait à appliquer ce mode de scrutin dans le cadre de circonscriptions infradépartementales, l'arrondissement par exemple.

Cette piste est proche des recommandations formulées *in fine* par le rapport Balladur qui s'était prononcé en faveur d'un scrutin de liste dans une circonscription infradépartementale. Leur nombre serait déterminé en fonction de la population de chaque département. Cette dernière hypothèse n'est envisageable que dans les départements qui compteront un nombre important de conseillers territoriaux. Elle ne serait applicable que dans un nombre limité de cas, sauf à recourir à ce mode de scrutin pour un nombre limité de sièges, ce qui lui enlève sa pertinence.

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

**Ce mode de scrutin offre les garanties en matière de représentation des sensibilités politiques traditionnellement attachées au scrutin de liste.**

Évoquant l'extension de ce mode de scrutin aux communes de 500 habitants et plus, l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux motive ce choix du Gouvernement « *par sa capacité à donner une plus grande légitimité démocratique et une meilleure représentation des opinions* ».

Cet effet, constaté au niveau communal, est intrinsèquement lié aux modalités de mise en œuvre de ce mode de scrutin. Son application « intégrale » au niveau départemental devrait donc permettre de bénéficier des mêmes avantages.

L'existence d'un scrutin de liste permet d'assurer une représentation du pluralisme politique dès le dépôt des candidatures.

Le recours à deux tours de scrutin autorise, sous certaines conditions, les fusions de listes. Les alliances électorales peuvent ainsi être constituées au premier ou au deuxième tour.

**Compte tenu de l'existence d'une prime majoritaire importante, la prise en compte de la représentation des sensibilités politiques ne remet pas en cause l'émergence d'une majorité de gestion.**

**Une autre critique adressée à ce mode de scrutin est le risque d'une politisation des élections.**

Cette politisation pourra avoir lieu lors de la sélection des candidats. La composition des listes est toujours réputée être assurée par les appareils politiques, souvent au détriment de la représentation des territoires.

La politisation de l'élection sera aussi liée à l'enjeu départemental. Il ne s'agira pas d'élire le meilleur candidat pour représenter le canton, mais de choisir une liste, parrainée par un parti politique.

L'objectif de représentation des sensibilités politiques demeure toutefois fragile. Le recours à un tel mécanisme électoral est plus ou moins pertinent selon la magnitude des circonscriptions, c'est-à-dire le nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription. Appliqué à des assemblées de 15 membres, c'est-à-dire l'effectif minimal de conseillers territoriaux par département annoncé par le Gouvernement à diverses occasions, ce mode de scrutin se caractérisera par une amplification des effets majoritaires et une concentration des sièges au profit des formations politiques les plus importantes.

*d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

**Comme pour la représentation des sensibilités politiques, ce mode de scrutin offre de fortes garanties en matière de poursuite de l'objectif de parité.**

Compte tenu des règles de constitution des listes, la parité des candidatures sera assurée pour l'élection des conseillers territoriaux. Le mode de scrutin pour les conseillers territoriaux serait ainsi plus favorable à la parité que les mécanismes auxquels il se substitue, **notamment par rapport au scrutin cantonal.**

L'ensemble des élections locales favoriserait la parité. Ce mouvement serait encore accru par l'abaissement du seuil démographique à partir duquel il est recouru au scrutin de liste pour les élections municipales.

*e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

**Le mode de scrutin municipal garantit l'émergence d'une majorité dans la circonscription dans laquelle il est appliqué.**

Les mécanismes en action en font même une garantie dans tous les cas de figure. Même dans des situations de triangulaire ou de quadrangulaire, il garantit une majorité de gestion à la liste arrivée en tête. C'est le seul mode de scrutin à apporter cette garantie, qui n'est pas offerte par l'actuel mode de scrutin pour les élections régionales, la prime accordée à la liste arrivée en tête étant moins forte dans ce dernier cas.

Avantage supplémentaire, cette majorité serait constituée avant l'élection, dès la formation des listes.

**Outre l'émergence d'une majorité, ce mode de scrutin permettrait aux électeurs de choisir le président de l'exécutif départemental.** En effet, comme cela est le cas pour les élections municipales, le premier de liste aurait vocation à devenir président du conseil général. Cet avantage pourrait être particulièrement intéressant lors des renouvellements, le président sortant, tête de liste, serait en mesure de faire clairement campagne, et les électeurs de le sanctionner, ou de le reconduire, en fonction de son bilan.

Votre rapporteur le souligne systématiquement, au risque de se répéter, mais le mode de scrutin municipal, comme tous les autres modes de scrutin examinés, ne garantit pas l'émergence d'une majorité de gestion au niveau régional.

**Conclusion**

Le mode de scrutin municipal fort critiqué lors de sa mise en œuvre, recueille aujourd'hui l'adhésion des élus et des populations.

Au vu de l'analyse à laquelle il vient d'être procédé, ce mode de scrutin ne peut que laisser un sentiment mitigé à votre rapporteur. Trois des quatre objectifs constituant sa grille d'analyse sont satisfaits. Mais ce constat positif doit être pondéré par un point auquel votre rapporteur attache une attention soutenue : **ce mode de scrutin n'assure pas une représentation satisfaisante des territoires**. Or, ce critère est essentiel.

### 3. Le mode de scrutin majoritaire « plurinominal »

#### Le dispositif proposé

Ce mode de scrutin est ainsi qualifié parce que caractérisant un système électoral dans lequel plusieurs sièges sont à pourvoir dans chaque circonscription. En ce sens, tout scrutin de liste proportionnel est un scrutin « plurinominal ». Mais il est plutôt d'usage de qualifier de plurinominal les scrutins de type majoritaire dans lesquels plusieurs sièges sont à répartir dans chaque circonscription.

On peut alors envisager de nombreuses options : un scrutin de listes fermées, un scrutin de listes ouvertes avec possibilité de panachage, un scrutin ouvert aux listes et aux candidatures indépendantes, un scrutin majoritaire plurinominal qui ne serait réservé qu'à des candidatures isolées, etc.

Le mécanisme général est le suivant : plusieurs sièges sont en jeu dans une même circonscription, chaque électeur disposant d'autant de voix qu'il existe de sièges à pourvoir dans la circonscription mais ne pouvant accorder plusieurs voix à un même candidat.

Les candidats peuvent se présenter sur des listes. Ces listes sont dites « bloquées » lorsque le nombre de candidats par liste est égal au nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, sans possibilité pour l'électeur d'en modifier le nombre et l'ordre de présentation. Dans le cas d'un scrutin à listes bloquées, ce système fonctionne exactement de la même manière que les scrutins uninominaux à un ou deux tours, à ceci près que ça n'est pas un, mais plusieurs sièges que remporte la formation politique ayant obtenu le plus de voix. Par exemple, dans une circonscription où 15 sièges sont à pourvoir, la formation politique arrivée en tête au terme d'un premier ou d'un second tour de scrutin remporte tous les sièges, quel que soit son score.

Dans le cas où il y a « panachage », les électeurs peuvent remplacer un candidat par un autre candidat figurant sur une autre liste. Le vote est « préférentiel » lorsque les électeurs ont la liberté de classer les candidats dans l'ordre de leur choix. Les candidats élus sont ceux qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages. Il est possible d'organiser un second tour avec ce mode de scrutin : tout dépend en fait des conditions à remplir par un candidat pour être directement élu. Généralement, on permet à l'électeur de rayer, sur une liste composée à l'avance, les noms des candidats qu'il ne souhaite pas voir élus, et d'ajouter les noms de candidats extérieurs à cette liste. C'est ainsi que l'on procède, en France, pour l'élection du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants. Ce système s'apparente alors à un système pré-proportionnel.

Ce mode de scrutin a été utilisé en France pour les élections législatives de 1885.

**De nos jours, il est encore en vigueur pour l'élection du Président des États-Unis d'Amérique.** Dans chaque État, les « grands électeurs » sont désignés au suffrage direct et élisent ensuite le Président. Le nombre de sièges varie considérablement d'un État à un autre, mais le mode de scrutin est le même presque partout : le parti arrivé en tête dans l'État remporte tous les sièges en jeu (sauf dans les États du Maine et du Nebraska).

Le choix d'un tel mode de scrutin peut encore avoir sa pertinence, notamment au regard de la gouvernance des assemblées délibérantes, et de la nécessité de rechercher une majorité de gestion.

Il convient donc de confronter ce mode de scrutin à l'ensemble des contraintes identifiées par votre rapporteur.

*a) L'analyse du mode de scrutin au regard des règles constitutionnelles*

(1) L'analyse au regard du principe d'égalité devant le suffrage

**Le mode de scrutin plurinominal produit des effets très proches du scrutin uninominal majoritaire**, mais les résultats sont amplifiés puisque la liste arrivée en tête emporte la totalité des sièges.

Comme le rappelle Pierre Martin, avec les scrutins majoritaires, le respect de la règle d'égalité devant le suffrage ne peut réellement être obtenu que dans le cadre de circonscriptions de même population, comprenant le même nombre de sièges à pourvoir.

Votre rapporteur, bien qu'il ait déjà répété cette remarque à plusieurs reprises, souligne à nouveau qu'à côté de la question du choix d'un mode de scrutin existe une question tout aussi primordiale que celle de la détermination de circonscriptions électorales sur des bases essentiellement démographiques.

La question de la compatibilité de ce mode de scrutin au regard du principe d'égalité devant le suffrage serait donc jugée au regard du découpage électoral qui sera réalisé.

(2) L'analyse au regard de l'intelligibilité de la loi et de la lisibilité du scrutin

Contrairement à d'autres modes de scrutin présentés précédemment, le scrutin de liste ne présente pas de complexité particulière.

Pas de dosage entre plusieurs mécanismes comme dans la proposition du Gouvernement, pas de double bulletin comme dans le modèle allemand, aucune difficulté dans la répartition des sièges entre les départements comme cela a pu être le cas avec l'actuel mode d'élection des conseillers régionaux.

Comme le scrutin majoritaire, le scrutin plurinominal sur liste bloquée se caractérise par sa lisibilité.

*b) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de représentation des territoires*

**Le respect de l'objectif de représentation des territoires sera étroitement lié à la taille des circonscriptions.**

Si la circonscription était départementale, le problème de la représentation des territoires serait identique à celui soulevé par le recours au mode de scrutin municipal. Lors de la constitution de la liste, aucun mécanisme ne prévoit d'imposer des candidats représentant chaque zone du département.

La solution consisterait donc à définir des circonscriptions de taille plus réduite mais cela ne serait possible que dans les départements qui compteront un

nombre suffisant de conseillers territoriaux, car créer trois circonscriptions disposant chacune de cinq sièges n'aurait que peu d'intérêt.

Dans les départements concernés, il faudrait alors définir les critères de délimitation des circonscriptions sur le territoire, selon des modalités à définir. Faut-il par exemple établir une distinction entre zones rurales et urbaines, ou procéder par paquet et favoriser la représentation euclidienne du département au détriment de ses bassins de vie ? Votre rapporteur s'est déjà prononcé sur cette question.

**Au final, la représentation des territoires ne serait pas optimale. Les circonscriptions retenues seraient beaucoup plus étendues que les cantons actuels.**

*c) L'analyse du mode de scrutin au regard du pluralisme*

Avec le recours à des listes bloquées, le scrutin plurinominal majoritaire (à un ou deux tours) amplifie les effets du scrutin uninominal en matière de répartition des sièges.

La liste arrivée en tête emportant tous les sièges, la représentation des sensibilités politiques devient plus complexe à réaliser en l'absence de mécanisme proportionnel. Ce mode de scrutin pourrait même avoir pour effet de minorer la représentation de certains courants politiques.

Là encore, les modalités d'organisation du scrutin seront alors déterminantes pour atteindre cet objectif.

Tout d'abord avec le choix de recourir à des listes bloquées ou d'autoriser le panachage ; ensuite, avec la détermination du nombre de tours de scrutin ; enfin, dans l'hypothèse d'un deuxième tour de scrutin, en ouvrant la possibilité de fusionner les listes.

*d) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de parité*

Ce mode de scrutin pourrait favoriser la poursuite de l'objectif de parité. **Comme tous les modes de scrutin de liste, il permet d'imposer des règles de présentation des candidats favorables** : l'ensemble de la liste étant élue, toutes les candidates le sont, le résultat est donc optimal.

*e) L'analyse du mode de scrutin au regard de l'objectif de gouvernance*

**Le recours au scrutin plurinominal peut comporter des modalités d'organisation diverses**, il est notamment possible de procéder à un scrutin sur listes bloquées ou d'autoriser le panachage.

Dans le cas d'une liste bloquée, l'électeur ne vote pas pour un candidat mais pour la totalité des candidats inscrits sur la liste. La liste arrivée en tête emporte tous les sièges à pourvoir. La question de la formation de la majorité se résout donc de manière brutale.

Là encore, votre rapporteur ne peut que répéter des constats déjà présentés. **Dans l'hypothèse d'un scrutin plurinominal sur listes bloquées, l'avènement**

**d'une majorité ne sera assuré que dans le cadre de la circonscription électorale départementale.**

En aucun cas, la formation d'une majorité n'est assurée au niveau régional, en l'absence de mécanismes susceptibles de favoriser son émergence.

### **Conclusion**

L'application de ce mode de scrutin apparaît complexe à votre rapporteur, tant dans sa mise en œuvre (la répartition des sièges sur le territoire) que dans ses effets sur la formation d'une majorité de gestion.

**Il ne permet pas une représentation satisfaisante des territoires et ne favorise pas le pluralisme, ni la parité.**

**C. TABLEAU RÉCAPITULATIF**

OBJECTIF		Représentation des territoires	Représentation des différents courants d'opinion	Favoriser la parité	Dégager des majorités de gestion stables*	Observations
TYPE DE SCRUTIN						
Scrutins mixtes	Mode de scrutin mixte à un tour alliant le scrutin majoritaire uninominal à la représentation proportionnelle (proposition du Gouvernement)	<b>Oui</b> , car il s'agit essentiellement d'un scrutin de circonscription, mais la part de proportionnelle réduit toutefois le nombre de circonscription	<b>Non</b> , car dans la plupart des cas le trop faible nombre d'élus à la proportionnelle favorise les formations politiques les plus importantes	<b>Non</b> en raison du trop faible nombre d'élus à la proportionnelle	<b>Oui</b> , au niveau du département, du fait du principe essentiellement majoritaire	Scrutin complexe, qui produit des effets négatif sur le pluralisme. La mixité du scrutin à des effets antinomiques
	Mode de scrutin « à l'allemande »	En principe <b>oui</b> , car il s'agit aussi d'un scrutin de circonscription mais en fait seule la moitié des conseillers territoriaux serait élue dans le cadre cantonal. Le nombre de canton serait réduit de manière drastique	<b>Oui</b> , grâce à son mécanisme de répartition des sièges essentiellement proportionnel	<b>Oui</b> , avec recours au scrutin de liste dans une proportion importante (50 %)	<b>Non</b> , sauf si les forces politiques se structurent en coalitions (mise en place de seuils)	Ce mode de scrutin ne permet pas la représentation des territoires, puisque seulement la moitié des conseillers territoriaux serait élue dans un cadre cantonal
	Mode de scrutin combinant le recours au scrutin uninominal dans les zones rurales et l'instauration d'un scrutin proportionnel dans les zones urbaines	<b>Oui</b> , en zone rurale là où il se justifie pleinement	<b>Oui</b> , principalement dans les départements où la zone urbaine est importante / <b>Non</b> dans les départements où la zone rurale est importante	<b>Oui</b> , dans les départements où la zone urbaine est importante. <b>Non</b> , dans les départements où les zones rurales sont prédominantes.	<b>Non</b> , cela dépend de la répartition des sièges entre zone rurale et zone urbaine dans les départements totalement urbains	Ce mode de scrutin permet de maintenir le canton là où il a une réalité et de le remplacer par la proportionnelle là où il n'en a pas. La détermination des circonscriptions est complexe
Scrutins alternatifs	Mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours	<b>Oui</b> , l'élue est celui d'un territoire infradépartemental	<b>Non</b> , car la finalité est essentiellement majoritaire	<b>Non</b> , nécessité d'autres moyens	<b>Oui</b> , au niveau du département, du fait de la logique majoritaire	Le plus simple et le plus conforme à la tradition électorale française. Ne répond pas aux principes posés par le Sénat
	Mode de scrutin de type municipal (scrutin de liste avec prime majoritaire)	<b>Non</b> , car la circonscription est trop grande	<b>Oui</b> , par la part de proportionnelle de ce scrutin de liste	<b>Oui</b> , il permet des listes totalement paritaires	<b>Oui</b> , par application de la prime majoritaire	Permet en outre d'identifier le candidat à la présidence du conseil général. Il a l'inconvénient de ne pas favoriser la représentation des territoires
	Mode de scrutin plurinominal	<b>Non</b> , sauf dans les cas de circonscriptions infradépartementales	<b>Non</b> , car il est majoritaire	<b>Oui</b> , il permet des listes totalement paritaires	<b>Oui</b> , en cas d'application d'un scrutin plurinominal avec liste bloquée au niveau du département	Ce scrutin ne favorise pas la représentation des territoires, ni du pluralisme du pluralisme.

\* Aucun des mécanismes proposés ne garantit l'émergence d'une majorité de gestion au niveau régional

## CONCLUSION

Quelles conclusions peut-on tirer de l'analyse de ces modes de scrutin ?  
Peut-on en tirer une conclusion unique ?

La réponse à cette deuxième question est négative car **il n'existe aucun mode de scrutin « parfait » qui répondrait aux différents objectifs retenus**. Votre rapporteur n'a donc pas souhaité apporter une conclusion unique à ses travaux.

Il observe tout d'abord que l'examen approfondi du mode de scrutin proposé par le Gouvernement met en exergue de trop nombreux aspects négatifs. La volonté affichée de ne pratiquer qu'un tour de scrutin, contraire à la tradition républicaine française, et la faible dose de proportionnelle qui est retenue, en font une « machine à broyer le pluralisme ». Sa capacité à représenter les territoires est insuffisante et il constitue une régression au regard de l'objectif de parité.

Il n'apparaît pas nécessaire de procéder à une critique plus longue d'un mode de scrutin qui ne compte plus beaucoup de défenseurs, le Gouvernement ayant lui-même fait part de son intention de rechercher un autre mode d'élection plus consensuel et plus conforme à nos traditions.

Dans ce contexte juridiquement incertain et techniquement complexe, **le souci de votre rapporteur est de contribuer à la clarification des débats qui accompagnent la recherche d'une solution alternative**.

Cette clarification s'appuiera sur l'analyse des différents modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

A la lumière de ses travaux, votre rapporteur estime que les modes de **scrutin à l'allemande** et de **type municipal** présentent des avantages incontestables au regard de la représentation de sensibilités politiques, de la parité. Leurs effets divergent sur la formation des majorités de gestion.

En effet, le scrutin « à l'allemande » n'offre aucune garantie sur ce point contrairement au scrutin municipal qui en apporte l'assurance et permet en outre d'identifier le candidat, ou la candidate, qui a vocation à présider l'assemblée départementale.

Toutefois, **leur faible capacité à représenter les territoires constitue un motif suffisamment puissant pour écarter le recours à cette solution**.

**A l'inverse, le scrutin majoritaire uninominal vaut prioritairement pour sa capacité à représenter les territoires**. Il s'agit, d'un avis unanime, de sa principale qualité. **Mais ce mode de scrutin est défaillant lorsqu'il s'agit de favoriser la représentation des sensibilités politiques et la parité**.

De plus, il convient de souligner que **le scrutin majoritaire uninominal n'est pas compatible avec les principes fixés par l'article 1A du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales**, adopté par le Sénat le 21 janvier.

Le mode de scrutin plurinominal ne présente que des avantages restreints, il ne favorise ni la représentation des territoires, ni celle des opinions politiques.

Si aucun mode de scrutin ne remplit intégralement ces objectifs, certains permettent de l'approcher, c'est le cas du scrutin combinant **scrutin uninominal majoritaire dans les zones rurales et scrutin de liste dans les zones urbaines**. Ce mode de scrutin permet de conserver un lien fort entre élus et territoires dans les zones rurales, celles où aujourd'hui le conseiller général joue le rôle le plus important. Par ailleurs, le recours au scrutin de liste dans les zones urbaines, où le conseiller général ne bénéficie pas de la même implantation, favoriserait la représentation des sensibilités politiques ainsi que l'objectif de parité, critères également importants.

Mais, si les débats se focalisent naturellement sur la question du choix du mode de scrutin, **certaines sujets connexes devraient également être débattus publiquement car ils sont étroitement liés**.

C'est le cas de la décision du Gouvernement de réduire de moitié les effectifs des assemblées départementales et régionales.

Ce débat n'est pas sans conséquence sur le choix du mode de scrutin car la réduction drastique du nombre d'élus accentue les effets négatifs des modes de scrutin, qu'il s'agisse de la représentation des territoires, de celle des sensibilités politiques ou de la parité.

Votre rapporteur est plutôt circonspect quant aux économies à attendre d'une telle mesure, d'autant que le Gouvernement a annoncé qu'en raison de la réduction du nombre d'élus, leurs suppléants seraient appelés à jouer un rôle actif. On peut donc imaginer qu'ils seraient indemnisés. Dès lors, **pourquoi remplacer 6 000 élus indemnisés par 3 000 titulaires et 3 000 suppléants indemnisés ?**

Il est en revanche très inquiet quant aux effets de cette mesure. Il considère essentiel le **rôle de proximité** assuré par le conseiller général dans « son canton ». Ce rôle ne serait **plus assuré si le conseiller territorial devait avoir un territoire deux à trois fois plus grand**, comportant cinquante à soixante communes, d'autant que le conseiller territorial aura à assurer de lourdes fonctions au sein du Conseil Général et du Conseil Régional (présence dans deux assemblées territoriales au lieu d'une, représentation dans les nombreux établissements scolaires et organismes extérieurs, etc.).

Il semblerait donc plus raisonnable de **renoncer à une diminution aussi drastique du nombre d'élus**. Votre rapporteur proposerait plutôt une diminution de l'ordre de 25 %.

Dans ce cadre, il suggérerait un scrutin mixte qui pourrait être le suivant :

- 3 600 conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre de cantons redécoupés. Ce chiffre ne réduirait que de 10 % le nombre de cantons assurant ainsi la nécessaire proximité entre élus, citoyens et territoires ;
- 900 conseillers supplémentaires, soit 25 % de conseillers territoriaux supplémentaires, élus au scrutin proportionnel dans le cadre départemental favorisant ainsi, **conformément à l'article 1A du texte voté par le Sénat**, l'expression du pluralisme ainsi que la parité.

Les citoyens disposeraient de deux bulletins de vote ; l'un pour choisir un conseiller territorial dans le cadre du canton et l'autre pour apporter leur suffrage à une liste départementale.

Le nombre total d'élus serait ainsi réduit de 6 000 à 4 500, soit une diminution de 25 %.

80 % seraient élus au scrutin majoritaire assurant ainsi la représentation des territoires et 20 % au scrutin proportionnel favorisant le pluralisme et la parité.

Ce mode de scrutin respecterait la volonté manifestée par le Sénat le 27 janvier 2010, lorsqu'il a adopté l'amendement du groupe Union Centriste devenu l'article 1A du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.



## MODES DE SCRUTIN ET ÉLECTIONS LOCALES

(L'ANALYSE DE VOTRE RAPPORTEUR PIERRE-YVES COLLOMBAT)

### RÉSUMÉ

Au sens strict, ce rapport traite de la question des modes de scrutin envisagés ou envisageables pour l'élection du conseiller territorial, élu tout à la fois départemental et régional, issu d'un scrutin unique, dans le cadre départemental, destiné à remplacer conseillers généraux (dont les effectifs baissent globalement de 25 %) et conseillers régionaux (dont les effectifs augmentent de 50 %).

Cependant la question du mode de scrutin n'est pas vraiment séparable de celles posées par la création du conseiller territorial lui-même. Les problématiques interfèrent, tant sur le plan pratique que constitutionnel. Trois problèmes essentiels et pour lesquels aucun élément de réponse vraiment satisfaisant n'a encore été apporté, ont ainsi été pointés :

1°) Le risque de tutelle d'une collectivité sur une autre et donc d'inconstitutionnalité au regard de l'article 72 de la Constitution.

Si, comme le reconnaît Hervé Fabre-Aubrespy, dans le projet de réforme, « *l'assemblée régionale est formée fondamentalement de la réunion des conseils généraux* », peut-on dire que la Région dispose d'un conseil propre ?

Problème de principe qui se posera en pratique, au moins pour l'Alsace, la Haute-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais, régions constituées de deux départements dont l'un est nettement plus peuplé que l'autre. Dans ces cas, comment éviter la tutelle du plus important sur le conseil régional et indirectement sur l'autre département ?

Comment éviter aussi que la dimension régionale de l'élection ne disparaisse derrière sa dimension départementale, bien plus visible ? Dès lors que le canton redessiné devient la circonscription électorale de base, l'enjeu départemental occultera l'enjeu régional. Celui-ci devenant illisible pour l'électeur, il sera très difficile pour l'élection régionale de faire sens.

Ce qui est aller à rebours de l'Histoire puisque, depuis l'accession de la région au rang de collectivité territoriale de plein exercice, l'évolution du mode de scrutin de son conseil est allée dans le sens d'une régionalisation de la circonscription et d'un mode de scrutin capable d'assurer des majorités claires et stables.

2°) La question de la distribution des conseillers territoriaux entre les départements d'une même région.

Celle-ci pose à la fois des problèmes de constitutionnalité au regard des principes « d'égalité des suffrages » et de « la représentation essentiellement démographique » et des problèmes pratiques : assurer, à la fois, une représentation suffisante de tous les départements et des effectifs de conseils régionaux qui ne soient pas pléthoriques. On verra que la méthode pour y parvenir n'a pas encore été trouvée.

La question du mode de scrutin n'est pourtant pas séparable de cet ensemble de questions. En deçà d'un effectif minimum, difficile de parler de représentation d'un territoire, encore moins de l'administrer, impossible d'assurer la représentation de la diversité des opinions, fut-ce par l'usage du scrutin proportionnel. Au-delà d'un effectif maximum, les assemblées perdent leur efficacité et se transforment inévitablement en chambres d'enregistrement.

3°) L'effet de la congruence des élections régionale et départementale, corolaire de la création du conseiller territorial, sur la mécanique majoritaire.

Celle-ci nous place devant le dilemme suivant : soit adopter un mode de scrutin qui, parce qu'il ne garantit aucune majorité automatique, ni au niveau départemental, ni au niveau régional (scrutin proportionnel simple ou à « l'allemande », sans prime majoritaire, scrutin uninominal à deux tours) limite les risques d'inversion des résultats en voix et en sièges à la région, soit faire prévaloir la logique majoritaire au niveau départemental (d'une manière générale, tous les modes de scrutin avec prime majoritaire), au risque de résultats indésirables au niveau régional.

Il ressort de l'analyse de tous les modes de scrutin envisagés que plus un mode de scrutin majoritaire assure des majorités stables au niveau départemental, plus il les rend aléatoires au niveau régional.

Le cas le plus significatif est, probablement, celui du scrutin de « type municipal ». S'il assure une majorité automatique à la formation arrivée en tête dans le département, au niveau régional, non seulement il ne garantit rien, mais la conjugaison des primes majoritaires départementales et de la proportionnelle aboutit à des résultats aléatoires. Nul dans le département, le risque d'inversion des résultats en voix et en sièges devient important au niveau régional.

Refuser de faire l'impasse sur l'objectif d'assurer une bonne « gouvernabilité » de la région, c'est se placer devant l'alternative suivante : renoncer au conseiller territorial (la plus simple et la plus efficace) ou adopter une position moyenne qui, sans rien garantir minimise les risques de résultats aberrants au niveau régional. Tel est le cas du scrutin majoritaire uninominal avec un second tour suffisamment ouvert qui, au final, apparaît comme le moins risqué de tous ceux envisageables pour l'élection du conseiller territorial. Ce qui ne signifie pas qu'il est sans risque, comme on le montre.

L'analyse des modes de scrutin envisageables pour l'élection d'un élu territorial et la sélection de la meilleure technique pour y parvenir supposant des critères de choix, la capacité à dégager des majorités stables et la capacité à assurer la représentation du territoire ont été retenus en priorité.

Plus un troisième critère, permettant éventuellement de départager les ex-æquo : la capacité à permettre l'expression de la diversité des opinions.

Reste les critères de constitutionnalité, le problème étant que les constitutionnalistes ne sont généralement d'accord sur rien, sinon qu'il faut attendre la décision du Conseil constitutionnel pour avoir une certitude !

Pour ce qui nous concerne, aucune certitude :

Ni en matière de parité : simple objectif ? Impératif catégorique ? Autant de réponses que d'experts.

Ni sur les effets concrets du principe d'« égalité des suffrages » ou de « représentation essentiellement démographique ». Difficile de tirer une conclusion certaine et pratique de la jurisprudence quant aux écarts démographiques entre circonscriptions électorales jugés acceptables par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

Pour chaque mode de scrutin envisagé on s'est donc limité à dresser la liste, plus ou moins longue, des points de faiblesses du point de vue de l'état de droit.

A effets pratiques comparables, c'est évidemment le mode de scrutin présentant le moins de risques qui doit être privilégié. De ce point de vue, le mode de scrutin le plus risqué semble le scrutin mixte géographique (majoritaire en zone rurale/ proportionnel en zone urbaine) sur lequel convergent le plus d'avis négatifs.

Le comité Vedel, la commission Balladur, l'étude d'impact du projet de loi n° 61 jugent qu'il présente de grands risques d'inconstitutionnalité.

Mais, là encore c'est le Conseil constitutionnel qui tranchera in fine !

Très logiquement, l'étude a d'abord porté sur le mode « d'élection des conseillers territoriaux » proposé par le projet de loi n° 61 et dont les principes ont été confirmés par le Sénat, lors de la première lecture du projet de loi n° 60 relatif à la « réforme des collectivités locales » : assurer « la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité. » Article 1<sup>er</sup> A (nouveau).

Directement inspiré par le « scorporo » italien, et ce que montrent les simulations fournies avec l'étude d'impact, tout conduit à penser que ce mode de scrutin donnera les mêmes résultats. Pour faire simple :

La « dose » de proportionnelle accentue l'instabilité du système majoritaire à un tour qui ne garantit ni majorité départementale, ni majorité régionale.

Sans permettre vraiment une représentation significative des femmes ou des minorités politiques (entre 6 et 10 % des sièges redistribués aux formations minoritaires, selon la taille des départements).

De plus, l'articulation particulièrement complexe des modes majoritaires et proportionnels risque, comme le dit la section de l'Intérieur du Conseil d'État, de « *porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage* ».

S'ajoutent des problèmes de lisibilité pour l'électeur et des risques de détournement de la logique du système, comme cela a pu être observé en Italie.

Au final, l'appendice proportionnel du système a plus d'inconvénients que d'avantages.

La recherche d'un mode d'élection du conseiller territorial alternatif au mode de scrutin mixte du projet initial a été conduite en deux temps : une phase de description des forces et des faiblesses des modes de scrutins eu égard aux critères précédemment énoncés, une phase de sélection.

Ont été considérés les modes de scrutin de types suivants :

- Proportionnel dans des circonscriptions infradépartementales :

Selon le mode Paris-Lyon-Marseille (PLM) Balladur.

Selon le mode proportionnel.

- Majoritaire avec correctif proportionnel (Cf. élections municipales des communes de plus de 3 500 habitants).

- Mixte géographique: uninominal majoritaire en zone rurale et proportionnel de liste en zone urbaine.

- A « l'allemande ».

- Majoritaire plurinominal.

- Majoritaire, uninominal à deux tours, avec ses modalités selon les conditions plus ou moins drastiques de présentation des candidats au second tour.

Un tableau synthétique résume les avantages et inconvénients principaux de chacun de ces modes de scrutin au regard des critères choisis.

La méthode de sélection se résume, finalement à une comparaison, pas à pas, des divers modes de scrutin au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, choisi, faute de mieux, comme étalon.

-1<sup>ère</sup> étape : On établit qu'entre le mode de scrutin du projet de loi n° 61 et le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, c'est le second qui convient le mieux pour l'élection du conseiller territorial. Vulgairement, se débarrasser de « l'appendice proportionnel » apporte plus d'avantages que d'inconvénients. De plus, l'existence d'un deuxième tour améliore la capacité du système à exprimer la diversité des opinions, permet de mieux satisfaire le principe d'égalité des suffrages et limite les risques d'inversion entre les résultats en voix et en sièges.

-2<sup>ème</sup> étape : Le choix est fait de ne pas retenir le scrutin mixte géographique pour deux raisons : c'est celui qui présente le plus de risques d'inconstitutionnalité et il met les majorités départementales et encore plus régionales à la merci, soit de quelques cantons, soit de quelques zones urbaines, suivant les situations. Le risque d'inversion des résultats en voix et en sièges est très important.

-3<sup>ème</sup> étape : Chaque mode de scrutin est comparé au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Pour le détail de l'analyse et les effets des restrictions mises à la présentation des candidats au second tour, on voudra bien se reporter au texte.

**Conclusion :**

Utiliser le scrutin majoritaire uninominal est encore la moins mauvaise manière d'élire les conseillers territoriaux et d'autant plus que les restrictions mises au maintien des candidats au second tour ne sont pas excessives.

Au final, si en matière d'élections locales les deux principales vertus d'un mode de scrutin sont de permettre de dégager des majorités stables et de représenter le territoire dans sa diversité, le mode de scrutin majoritaire uninominal est le plus satisfaisant.

Si le nombre de circonscriptions est suffisant et si les conditions pour se maintenir au second tour ne sont pas trop draconiennes, il permet aussi une expression, limitée certes, mais non négligeable, de la diversité des sensibilités politiques.

Son caractère familial constitue un atout supplémentaire.

**Conclusion de la conclusion :**

Faire élire, en même temps, au scrutin majoritaire à deux tours les conseillers régionaux et généraux, constitue-t-il un progrès par rapport à la situation actuelle ?

La réponse est clairement non, pour les motifs constitutionnels et pratiques rappelés initialement et parce que ce mode de scrutin peut produire des effets pervers peu appréhendables aujourd'hui mais lourds de conséquences.

Le principal risque, avec la disparition de la circonscription régionale comme base d'élection des conseillers régionaux, c'est, non seulement de faire disparaître la région de la conscience des électeurs, mais aussi de mettre la majorité de son conseil à la merci de formations politiques représentant globalement peu de voix mais disposant de bastions électoraux locaux suffisamment forts pour leur permettre, grâce au scrutin majoritaire, d'obtenir des sièges.

En cas de quasi équilibre entre les deux formations principales, ces quelques sièges, la prime majoritaire du scrutin régional actuel ayant disparu, pourraient les installer en arbitres des majorités.

L'un des risques majeurs du couplage des élections départementales et régionales, outre la perte de visibilité de la région, c'est l'apparition, sur fond de désaffection de l'électorat, de territoires où les oppositions parviendraient à se coaguler, souvent avec une composante identitaire et/ou tribunicienne. Avec pour conséquences des difficultés à réunir des majorités stables au conseil régional et l'impossibilité pour celui-ci, englouti dans la gestion des intérêts contradictoires, de mener les politiques anticipatrices qu'il est le seul à pouvoir mener.

On ne peut exclure, en France, l'enracinement de l'extrême droite dans suffisamment de « bastions » locaux pour lui permettre de devenir, comme dans les années quatre-vingt avec la proportionnelle, malgré le scrutin majoritaire, voire grâce au scrutin majoritaire, l'arbitre de majorités régionales sinon départementales.

Comme un examen attentif des résultats des dernières élections régionales le montre, on peut encore moins exclure l'apparition, sur le mode italien de la « Ligue du Nord », de mouvements populistes et « localistes » parvenant à capter une partie des voix d'extrême droite, celles de formations type « Chasse, pêche et tradition », des populistes sécuritaires et « défenseurs » du contribuable, des déçus de la Droite comme de la Gauche, sur fond de désaffection grandissante d'un électorat oublieux du réflexe « Front républicain » qui a interdit jusque-là au FN de transformer en sièges son capital de voix.

Plus simplement, dès lors que les enjeux départementaux et régionaux seront confondus, rien n'empêchera des candidats « indépendants » de faire campagne, dans leur département, sur le thème de la défense des intérêts locaux, sinon identitaires, contre la centralisation et la domination de la métropole régionale.

Autant dire que si la création du conseiller territorial est incontestablement une réforme, ce n'est pas un progrès.

Plutôt que de faire disparaître la dimension régionale des élections locales, la sagesse aurait plutôt voulu que l'on cherche à perfectionner le dispositif existant :

S'agissant des élections départementales dont le mode de scrutin ne donne pas de si mauvais résultats : en procédant à un redécoupage des cantons actuels afin d'éliminer les déséquilibres démographiques excessifs.

S'agissant des élections régionales : tout en conservant la prime majoritaire qui garantit une majorité stable au conseil, une solution, inspirée de la proposition de Léon Blum ou du système à « l'allemande », pourrait permettre de « localiser » la représentation, ce que le mode de scrutin actuel ne permet pas.

## INTRODUCTION

Le projet de création du conseiller territorial en lieu et place du conseiller général et du conseiller régional, dès que connu, a suscité de multiples questions, des débats passionnés, des prises de positions politiques opposées, des avis d'experts contradictoires, sur fond de brume, tous les éléments du problème n'étant pas encore connus.

Le projet renvoie, en effet, à plusieurs textes :

- le projet de loi relatif à « la réforme des collectivités territoriales » (n° 60), adopté en première lecture au Sénat, posant le principe de la création du conseiller territorial et les objectifs de son mode de désignation : assurer « *la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité.* » Article 1<sup>er</sup> A (nouveau) ;

- le projet de loi relatif à « l'élection des conseillers territoriaux et (au) renforcement de la démocratie locale » (n° 61) qui détaille le mode de scrutin envisagé par le Gouvernement pour l'élection du conseiller territorial ;

- un futur projet de loi habilitant le Gouvernement à fixer, par voie d'ordonnance, l'effectif des conseils généraux et des conseils régionaux (tableau n° 7 annexé au code électoral). Cette ordonnance devra faire l'objet d'une ratification explicite du Parlement ;

- un futur décret en Conseil d'État redécoupant les cantons actuels, diminuant globalement leur nombre d'environ un tiers et augmentant fortement leur étendue en zone rurale. Ce redécoupage devra respecter les limites des circonscriptions telles que dessinées par la récente loi.

Si chaque texte pose des problèmes spécifiques, si chaque question appelle des réponses particulières, il n'en demeure pas moins que tous et toutes interfèrent. Pour ne prendre qu'un exemple simple, l'effet réel des modes de scrutin dépend largement du nombre de sièges à pourvoir. De même, en deçà d'un certain nombre de sièges, « l'expression du pluralisme politique », quel que soit le mode de scrutin, devient impossible.

L'objet strict de ce rapport est de clarifier les enjeux relativement au mode d'élection du conseiller territorial tel qu'il figure dans le projet de loi n° 61, d'examiner le champ des autres modes de scrutins possibles pour finalement reposer la seule question qui vaille : la réforme représente-t-elle un progrès démocratique et un gage de meilleure gestion des collectivités territoriales ?

Que le Premier ministre ait décidé, fin avril 2010, de consulter officiellement les partis politiques sur le mode d'élection des conseillers territoriaux, après de multiples déclarations d'Alain Marleix indiquant que le Gouvernement restait « *ouvert à toute amélioration* » (AFP 23 mars 2010), laisse supposer que le projet n'est pas vraiment satisfaisant.

Mais, sauf à se cantonner à des généralités sans grand intérêt, cette réflexion ne pouvait totalement séparer la question du mode de scrutin de celles posées par la création du conseiller territorial.

L'objet de la première partie de celle-ci est donc de rappeler, pour mémoire, les principaux problèmes, tant constitutionnels que pratiques ainsi posés. On parlera de « questions préjudicielles » dans la mesure où des réponses qui leur seront apportées dépendront largement des effets réels des modes de scrutin envisageables pour l'élection du conseiller territorial et le jugement que l'on pourra porter sur eux.

La seconde partie rappelle la fonction des modes de scrutin, leur typologie mais aussi leurs effets potentiels, selon les conditions dans lesquelles ils sont mis en œuvre. Par exemple, un mode de scrutin majoritaire, dans certaines conditions, pourra permettre l'expression du pluralisme mieux que ne le ferait le scrutin proportionnel dans un autre contexte. Inversement, un mode de scrutin majoritaire ne garantit pas par ses seules vertus et dans toutes les situations, des majorités stables.

La troisième partie dresse la liste des objectifs, des contraintes, qu'idéalement devrait satisfaire le mode d'élection du conseiller territorial, élu représentant un territoire, gérant deux collectivités, conformément aux principes d'une démocratie où existe un contrôle de constitutionnalité.

L'application de cette grille d'analyse au mode de scrutin exposé dans le projet de loi n° 61 pour l'élection du conseiller territorial constitue la quatrième partie du rapport.

La cinquième partie recherchera si d'autres modes d'élection des conseillers territoriaux sont susceptibles d'apporter des réponses, sinon meilleures, du moins alternatives à celle envisagée par le projet de loi initial.

A partir d'un tableau synthétique des potentialités des modes de scrutins étudiés, la conclusion s'efforcera de borner le champ du possible... ou de l'impossible.

Pour finalement conclure à la seule question qui importe : la création du conseiller territorial, quel que soit le mode de scrutin envisagé pour son élection, représente-t-elle un progrès démocratique et un gage de gestion plus efficace des collectivités territoriales ?

## **I. TROIS QUESTIONS PRÉJUDICIELLES**

Une réflexion sur le ou les modes de scrutins acceptables pour l'élection des conseillers territoriaux n'a de sens que si la création du conseiller territorial, lui-même, dans son principe ou dans son application, ne se heurte pas à des obstacles constitutionnels ou pratiques rédhibitoires.

Trois questions se trouvent ainsi posées :

- la question de l'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel sur les modes de scrutin. Si la liberté du législateur en la matière est totale, le débat sur la constitutionnalité du mode de scrutin qu'il adoptera perd l'essentiel de son intérêt ;

- la question de la compatibilité du conseiller territorial, administrant région et département, avec l'article 72 de la Constitution interdisant toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;

- la question de la distribution des conseillers territoriaux entre départements d'une même région, au regard du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

### ***A. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ SUR LES MODES DE SCRUTIN***

Traditionnellement le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint sur les modes de scrutins dont la définition relève de la loi simple et qui ne concernent ni les libertés fondamentales, ni des droits substantiels.

Ce à quoi le constitutionnaliste Guy Carcassonne objecte que le Conseil constitutionnel avait considéré la dualité des juridictions judiciaire et administrative comme un principe fondamental des lois de la République, alors qu'à l'évidence il ne s'agit là ni de libertés fondamentales ni de droits substantiels.

### ***B. COMPATIBILITÉ DU CONSEILLER TERRITORIAL AVEC L'ARTICLE 72 DE LA CONSTITUTION ET AVEC L'OBJECTIF DE « RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE » VISÉ PAR LE PROJET DE RÉFORME***

Pour Guy Carcassonne, c'est la question essentielle et il doute fortement que le principe même du conseiller territorial soit compatible avec l'article 72 de la Constitution. Celui-ci, en posant le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus laisse supposer qu'ils soient spécifiques.

Toute la question est donc de savoir si le Conseil constitutionnel acceptera que les intérêts du département soient gérés par une réunion de conseillers régionaux et les intérêts de la région assumés par une réunion de conseillers généraux. Pour lui, les départements ne sauraient être administrés par des groupes de conseillers régionaux et, inversement, la région par des groupes de conseillers généraux.

Si, comme le reconnaît, Hervé Fabre-Aubrespy, « *l'assemblée régionale est formée fondamentalement de la réunion des conseils généraux* », peut-on dire que la Région dispose d'un conseil propre ? Ne retourne-t-on pas à l'époque où le conseil

régional, simple établissement public, était administré par des délégués des conseils généraux, la seule différence étant que désormais tous les conseillers généraux seront délégués ?<sup>10</sup>

S'il y eu le « double corps du Roi », il n'y a pas de « double corps du conseiller territorial ». L'existence de statuts particuliers tels que celui de Paris, de la Martinique et de la Guyane (où une même assemblée délibérante administre à la fois la commune et le département, ou le département et la région) ne peut être valablement invoquée à titre de précédents dès lors que, dans ces cas de figure, on se trouve en présence d'un même territoire et d'une même population.

Sans trancher sur la constitutionnalité du projet au regard de l'article 72 de la Constitution, Jean-Claude Colliard pense lui que « politiquement » le risque de tutelle d'une collectivité sur une autre existe bien. (Voir Conclusion)

Telle n'est apparemment pas la position, sinon du Conseil d'État, du moins celle de sa section de l'intérieur, telle qu'exposée dans le « brouillon »<sup>11</sup> publié par la presse. Il aurait été « *estimé que n'était contraire à aucun principe, [...] la désignation, par un unique scrutin, de conseillers territoriaux destinés à siéger tant au conseil général qu'au conseil régional...* »

En tout état de cause, selon Hervé Fabre-Aubrespy « *quoiqu'il arrive, il y aura trois régions qui auront un département majoritaire à lui tout seul. Car nous ne pouvons écarter l'Alsace de la réforme, ni la Haute-Normandie, ni le Nord-Pas-de-Calais.* » Comment, dans ces cas de régions à deux départements de tailles différentes, ne pas parler de tutelle du plus important sur le conseil régional et indirectement sur l'autre département ?

Constitutionnel ou pas, le fait qu'une même personne siège dans deux assemblées pose des problèmes pratiques et politiques non négligeables.

Le plus immédiat est celui de la cohabitation au sein du conseil régional d'un président de région –qui en l'état de la législation ne peut être président de conseil général– et des présidents de conseils généraux. Ce qui, à en juger par cette remarque ne semble pas avoir échappé aux concepteurs de la réforme : « *L'une des questions qui sera certainement abordée, c'est le cumul du poste de président de conseil général avec celui de vice-président du conseil régional. Je pense que là, il y*

---

<sup>10</sup> Cette citation d'Hervé Fabre-Aubrespy, l'un des concepteurs et maîtres d'œuvre de la réforme, est extraite du numéro 1053 de la Revue Politique et Parlementaire, réalisée avant le début de l'examen des projets de loi créant le conseiller territorial et arrêtant son mode d'élection. Dans la suite du texte, les citations de M. Hervé Fabre-Aubrespy, sauf précision contraire, sont extraites de ce texte particulièrement riche d'enseignements.

<sup>11</sup> Les avis du Conseil d'État n'étant pas publics, il est évidemment impossible de connaître sa position sur la création du conseiller territorial comme sur le mode de scrutin envisagé par le Gouvernement. Il n'en demeure pas moins qu'au minimum celui-ci s'est posé la question de leur constitutionnalité et que, selon l'expression du ministre de l'Intérieur, un « brouillon » (cf. audition au Sénat) d'avis est parvenu à la presse qui en a publié des extraits. Selon Hervé Fabre-Aubrespy : « ce qui a été publié n'est pas la version du texte adopté par le Conseil d'État... [mais] un document qui était destiné à la section de l'intérieur, et non pas à l'assemblée générale. Or, la section de l'intérieur a été désavouée par l'assemblée générale... Ce qui a été publié comme émanant du Conseil d'État n'est pas ce qui a été dit par le Conseil d'État. »  
Si les éléments d'avis publiés n'ont pas été émis par le Conseil d'État mais par une de ses sections, l'existence de divergences d'appréciation à ce niveau n'est pas sans signification.

*aura une forte interrogation et qu'on en ressortira vraisemblablement avec l'idée que ce n'est pas possible.* » (Hervé Fabre-Aubrespy).

Le risque aussi est de renforcer le pouvoir effectif des départements chefs lieu sur la gouvernance régionale dans des régions très hétérogènes du point de vue démographique et politique ou, inversement, des petites représentations départementales, là où les majorités sont fragiles.

Autre problème posé par la création du conseiller territorial, et d'une toute autre importance : le coup d'arrêt porté au mouvement de limitation du cumul des mandats, voire son recul. Si la fonction de conseiller territorial est double, son mandat est unique.

Les projets connus ne prévoyant pas non plus de prendre en compte les mandats de présidents d'intercommunalités à fiscalité propre, aux compétences et aux pouvoirs accrus, on peut s'interroger sur les effets réels d'une réforme dont l'objectif officiel est le « renforcement de la démocratie locale ».

Ainsi, un parlementaire pourra-t-il cumuler les fonctions de conseiller général, de conseiller régional, de président de communauté d'agglomération, voire de métropole, de président des multiples organismes qui en dépendent et, pourquoi pas, de ministre. En matière de « renforcement de la démocratie locale » on devrait pouvoir faire mieux !

Quant à savoir si le conseiller territorial, tout particulièrement dans les départements ruraux et de montagne pourra effectivement remplir les obligations de son mandat, la question reste aussi ouverte.

Pour Hervé Fabre-Aubrespy, « *Il faut relativiser, [la tâche qui attend les futurs conseillers territoriaux]. Vous savez qu'un conseil régional ne se réunit que trois fois par an. Ce n'est pas l'Assemblée nationale. Il y a des commissions, bien entendu, mais ce n'est pas un mandat qui occupe autant qu'un maire, par exemple, dans une commune de moins de 10 000 habitants, les élus municipaux sont autrement plus occupés que les conseillers régionaux. Le fait qu'il y ait les deux casquettes sur les mêmes personnes n'est pas insurmontable...*

*Quand vous êtes au conseil d'administration d'un collège, par exemple un maire, il a un collège et il ne voit jamais le conseiller général. Pourtant ce serait important. Là, comme le conseiller général va avoir plus de communes, il va avoir plus de collèges. Il aura en plus les lycées de son secteur. Je crois que là, il faudra des adaptations... »*

Pour sa part le Gouvernement fait valoir que le conseiller territorial sera doté d'un suppléant, susceptible de le remplacer dans une partie de ses tâches.

Lors de son audition, le 28 octobre 2009, par la commission des lois du Sénat, élargie à la Délégation aux collectivités, le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Brice Hortefeux, a confirmé que ce « *suppléant aura un rôle important afin d'alléger les obligations du conseiller territorial, notamment sa participation aux nombreuses instances départementales et régionales ; il sera défrayé de ses frais mais ne bénéficiera pas lui-même d'une indemnité permanente...* ».

Il a rappelé « *que le mandat de conseiller territorial compterait pour un mandat au regard des règles du cumul et que le texte prévoyait que les suppléants des conseillers territoriaux soient dotés d'un nouveau statut leur permettant de remplacer l'élu dans certaines de ses fonctions de représentation.* »

Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux prévoit, en effet, à l'article 1 alinéa 135, que : « *Le remplaçant d'un conseiller territorial ou les suivants sur la liste des conseillers territoriaux élus sur des listes, peuvent représenter ceux-ci dans les conditions prévues aux articles L. 3121-23 et L. 4132-22 du CGCT* »<sup>12</sup>

Actuellement et de fait, les délégués des conseils généraux et régionaux sont des conseillers généraux ou régionaux et non des personnes extérieures à l'institution. De plus, il peut être procédé à leur remplacement, ce qui ne sera pas le cas des suppléants, désignés par les électeurs et non par les assemblées.

Contrairement à ce qu'affirme le ministre, le projet de loi ne dit rien de ce « *nouveau statut* » permettant aux « *suppléants* », parfois appelés « *remplaçants* » de « *remplacer l'élu dans certaines de ses fonctions de représentation.* »

« *Certaines de ses fonctions* » ne dit pas non plus lesquelles et si le suppléant est habilité à décider, voter en lieu et place du conseiller territorial, ce qui pose la question de son statut juridique.

Le principe constitutionnel selon lequel les collectivités territoriales s'administrent par des « *conseils élus* » (article 72 alinéa 3) peut-il signifier qu'elles peuvent être administrées par des conseillers de statuts différents, ce qui n'est actuellement pas le cas des délégués des conseils généraux ou régionaux dans les instances dans lesquelles ils représentent leur assemblée? La question reste pendante.

### ***C. LA DISTRIBUTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'UNE MÊME RÉGION***

La question de la distribution des conseillers territoriaux entre départements d'une même région doit être examinée sous deux angles : juridique et pratique.

La difficulté réside dans la conciliation des deux, une distribution plus ou moins proportionnelle des conseillers territoriaux entre départements aboutissant, dans certaines régions, soit à des conseils généraux aux effectifs squelettiques, soit à des conseils régionaux pléthoriques.

---

<sup>12</sup> Le CGCT prévoit : « *Qu'après l'élection de sa commission permanente... le conseil général peut former ses commissions et procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente...*» (Article L. 3121-22).

« *Que le conseil général procède à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions régissant ces organismes. La fixation par les dispositions précitées de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes.* » (Article L. 3121-23). Les dispositions sont identiques pour le conseil régional.

Le Gouvernement s'étant engagé à ce qu'aucun département ne compte moins de quinze, voire moins de vingt conseillers territoriaux, soit douze ou seize cantons, comment concilier ce plancher avec le principe d'égalité des suffrages, telle est la question ?

## 1. Un problème complexe

Déjà complexe du fait de l'hétérogénéité des régions quant au nombre de départements qui les composent et de l'extrême diversité démographique de ceux-ci, le problème se trouve encore compliqué par trois contraintes annexes :

- la réduction de moitié du nombre d'élus territoriaux par rapport à leur effectif actuel, qui passerait de 6 000 à 3 000, soit une réduction globale de 25 % du nombre de conseillers généraux et une augmentation de 50 % des conseillers régionaux. Cette disposition sera plus ou moins contraignante selon qu'elle sera appliquée uniformément (ce qui est l'hypothèse de l'étude d'impact annexée au projet de loi) ou de manière variable selon les régions (hypothèse de plus en plus probable) ;

- le respect des limites des nouvelles circonscriptions législatives par le redécoupage cantonal. Les débats parlementaires lors de la ratification de l'ordonnance qui l'arrête ayant montré que la concordance des circonscriptions avec les réalités de terrain n'allait pas de soi, qu'en sera-t-il du redécoupage cantonal ?

- le plafonnement du nombre de cantons à son niveau actuel, principe rappelé par M. Xavier Péneau lors de son audition par la Délégation aux collectivités locales le 24 novembre 2009<sup>13</sup>. Dans les régions où la « clause plancher » conduira à une surreprésentation démographique de certains départements, cette disposition, si elle est appliquée, rendra encore plus difficile le respect du principe de « représentation essentiellement proportionnelle » pour les autres.

## 2. Le contrôle juridictionnel

La répartition des conseillers territoriaux (tableau n° 7) faisant l'objet d'une ordonnance, son contrôle par le Conseil constitutionnel peut intervenir au moment de la loi d'habilitation et au moment de sa ratification par le Parlement.

Compte tenu du caractère généralement sibyllin de la rédaction des lois d'habilitation, c'est essentiellement au moment de la ratification de l'ordonnance que le contrôle du Conseil constitutionnel pourra s'exercer.

Depuis quelques années, le Conseil constitutionnel ne manque pas de rappeler que les dispositions que le Gouvernement est habilité à prendre « *ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de [le] dispenser [...] dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales ou européennes applicables* ».

---

<sup>13</sup> « Le nombre de cantons sera plafonné au niveau actuel », audition de M. Xavier Péneau par la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat le 24 novembre 2009.

Ce qui a fait dire au doyen Favoreu (Mélanges Franck Moderne) que « *les contraintes constitutionnelles qui pèsent sur les ordonnances prises en application d'une loi d'habilitation tendent à être plus fortes que celles pesant sur les lois elles-mêmes* ».

Par ailleurs, entre l'habilitation et la ratification, dont la date butoir est obligatoirement indiquée dans la loi d'habilitation, l'ordonnance peut faire l'objet d'un contrôle du Conseil d'État.

Ainsi celui-ci déclarait-il, dans un arrêt du 11 juillet 2008, que tant que le Parlement n'avait pas « *ratifié expressément ou de manière implicite* » une ordonnance, cette dernière gardait son caractère d'acte administratif. A noter que depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, cette ratification est obligatoire et doit être explicite<sup>14</sup>.

- La distribution des conseillers territoriaux au regard du principe constitutionnel d'égalité du suffrage.

Ce qui est ici en cause n'est ni le nombre de conseillers territoriaux par région, ni selon les régions, mais entre les départements d'une même région ce qui vaut aussi entre les cantons d'une même région puisque ceux-ci sont la base d'élection des conseillers régionaux. In fine, le principe constitutionnel d'égalité des suffrages devrait conduire à ce que l'écart de population entre cantons reste dans des limites acceptables. Toute la question étant de savoir ce qu'il faut exactement entendre par là !

Dans le cadre du scrutin majoritaire, on dira que le découpage des circonscriptions doit être fait sur une base « essentiellement démographique », principe retenu aussi bien par le Conseil d'État que par le Conseil constitutionnel.

**Que faut-il entendre par répartition sur une base « essentiellement démographique » ?**

Si le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État veillent à ce que le découpage des circonscriptions respecte ce principe, selon Jean-Claude Colliard, les décisions des deux juridictions diffèrent quant aux implications qui en découlent.

Juge des élections législatives, le Conseil constitutionnel, tenant compte de la dimension nationale du scrutin, contrôle que l'écart de population entre les circonscriptions d'un même département ne dépasse pas 20 %.

Cependant, note Hervé Fabre Aubrespy, le Conseil constitutionnel a admis en 1986 des écarts entre circonscriptions législatives de départements différents (Lozère et Seine-Maritime), de 1 à 2,6.

---

<sup>14</sup> L'article 38 de la Constitution est désormais rédigé comme suit : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. 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. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par les lois dans les matières qui sont du domaine législatif* ».

Ce à quoi il est fait observer : 1) que le découpage de 2010, en réduisant à un le nombre de députés de la Lozère, a ramené l'écart à 2,4 ; 2) que la Lozère est la seule exception, impossible à faire disparaître sans priver ce département de député.

Pour le Gouvernement, le mode d'attribution des sièges de sénateurs entre départements peut aussi servir de modèle pour la distribution des conseillers territoriaux.

Pour lui, la validation par le Conseil constitutionnel du tableau des effectifs sénatoriaux par département montre qu'il accepte des écarts de population pour un siège très importants : 61 700 habitants pour la Creuse, 181 800 habitants pour Paris, 242 200 habitants pour les Bouches-du-Rhône, par exemple.

Ce à quoi M.Jean-Claude Colliard objecte que cette référence n'est pas probante : *« Le conseil a dit qu'il validait le tableau, qui est impeccable du point de vue de la répartition géographique, sauf pour Paris et la Creuse. Et il a dit qu'il aurait bien annulé Paris et la Creuse, mais cela consistait à tout annuler, et c'était plus grave. Donc il a bien pointé qu'il y aurait là deux exceptions. »*

*« Il les a admises parce que comme elles n'étaient pas dans la loi, il ne pouvait pas les annuler. La Creuse et Paris n'étaient pas modifiées, donc elles n'étaient pas dans la loi... On ne peut pas annuler ce qui n'est pas dans la loi, il est plus facile d'annuler ce qui y est. »* (Revue Politique et Parlementaire citée)

Réponse d'Hervé Fabre Aubrespy: *« S'il l'annule, on corrigera. »*

Ce qui supposerait revenir sur le plancher minimum de 15 conseillers territoriaux pour les petits départements ou bien accepter des assemblées régionales pléthoriques, la première hypothèse étant la plus probable. Mais cela signifierait que l'engagement d'un minimum de quinze conseillers territoriaux par département ne peut être tenu.

Juge des élections cantonales, le Conseil d'État, lui, a accepté des écarts de population entre deux cantons d'un même département allant jusqu'à 50 % mais a censuré un découpage prévoyant une différence de 1 à 5 entre les populations de deux cantons d'un même département. Pour Jean Claude Colliard, cette jurisprudence peut être étendue à la situation créée par la réforme... ce qui ne nous avance guère vu l'écart entre la « licite » (50 %) et « l'illicite » (5 fois plus).

Au final, on a bien du mal à s'y retrouver dans la mesure où, s'agissant des circonscriptions législatives, le Conseil constitutionnel entend maintenir un écart démographique intradépartemental qui ne soit pas supérieur à 20 % mais tolère des écarts plus grands entre circonscriptions de départements différents.

La référence à la jurisprudence du Conseil d'État qui accepte des écarts de 50 % entre cantons d'un même département pourrait être plus opératoire s'agissant de la circonscription de base pour l'élection du conseiller territorial, en l'étendant au territoire régional.

La principale question à trancher est celle de la méthode de répartition. Plusieurs solutions ont été évoquées au gré des congrès d'élus, d'auditions au Sénat des membres du Gouvernement et du débat lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi n° 60 :

1<sup>ère</sup> méthode : répartition à la proportionnelle avec une latitude de variation de + ou - 30 % par rapport à la moyenne régionale, marge que le Gouvernement juge acceptable par le Conseil constitutionnel.

2<sup>e</sup> méthode : les sièges sont attribués par strates, selon le modèle en vigueur pour l'élection des sénateurs, le nombre total n'étant pas fixé a priori.

3<sup>e</sup> méthode : à partir d'un nombre de conseillers territoriaux fixé par le tableau n° 7, les sièges sont répartis d'une manière « essentiellement » démographique<sup>15</sup>.

Applicables dans les régions constituées de départements relativement proches démographiquement, aucune de ces méthodes ne paraît totalement satisfaisante, voire praticable, dans le cas contraire : PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Lorraine, Rhône-Alpes, Pays de la Loire...

### Exemple de la région PACA

- 1<sup>ère</sup> méthode : distribution proportionnelle.

Même en acceptant, pour les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes, une moyenne inférieure de 30 % à la moyenne régionale, on obtient 7 cantons et 9 conseillers territoriaux au maximum dans un cas et 6 cantons et 7 conseillers territoriaux au maximum dans l'autre. On est donc très loin des 15 ou 20 conseillers territoriaux minimum par département.

- 2<sup>e</sup> méthode : distribution par strates sans fixation a priori du nombre de conseillers territoriaux.

Représentation sénatoriale en PACA : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence : un sénateur ; Vaucluse : trois sénateurs ; Var : quatre sénateurs ; Alpes-Maritimes : cinq sénateurs ; Bouches-du-Rhône : huit sénateurs.

Sur la base de 20 conseillers territoriaux minimum (équivalent de un sénateur), soit de 16 cantons : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence : 20 conseillers territoriaux ; Vaucluse : 60 conseillers territoriaux ; Var : 80 conseillers territoriaux ; Alpes-Maritimes : 100 conseillers territoriaux, et Bouches-du-Rhône : 160 conseillers territoriaux, soit un conseil régional de 440 personnes (contre 123 aujourd'hui) et des conseils généraux qui, à l'exception des deux premiers, doublent ou triplent leurs effectifs !

Avec 15 conseillers territoriaux minimum on obtient : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence : 15 conseillers territoriaux ; Vaucluse : 45 conseillers territoriaux ; Var : 60 conseillers territoriaux ; Alpes-Maritimes : 75 conseillers

---

<sup>15</sup> C'est la méthode exposée par Michel Mercier devant la délégation du Sénat aux collectivités territoriales: « Revenant sur les propos de M Pierre-Yves Collombat, M. Michel Mercier a en outre précisé que, pour connaître le nombre total de sièges dans chaque assemblée régionale, il ne fallait pas appliquer une tranche démographique égale à la population du département le moins peuplé et, ensuite, attribuer autant de sièges à chaque département qu'il compte de tranches ainsi formées. Il conviendrait, à l'inverse, de partir du nombre total de sièges dans chaque conseil régional, tel qu'il résultera de l'ordonnance élaborée par le Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution en vertu de l'habilitation contenue dans le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales. La répartition des sièges devant être, selon la jurisprudence constitutionnelle, « essentiellement démographique », et non pas exclusivement démographique, il a estimé qu'il serait possible de prévoir un minimum de quinze ou vingt sièges par département, tout en évitant que les effectifs des conseils régionaux ne croissent de manière démesurée. Il a donc jugé que la mise en place d'un plancher de sièges par département n'était pas incompatible avec le plafonnement du nombre total de sièges dans chaque assemblée régionale. » Sénat, séance publique du 28 octobre 2009.

territoriaux, et Bouches-du-Rhône : 120 conseillers territoriaux, soit un conseil régional de 330 personnes, deux fois et demie plus nombreux qu'aujourd'hui.

- 3<sup>e</sup> méthode : répartition par strates, le nombre total de conseillers territoriaux étant fixé a priori.

Sur la base de 180 conseillers territoriaux (la moitié de l'effectif actuel des élus départementaux et régionaux), attribuer 15 conseillers territoriaux aux Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes et le reste à la proportionnelle aux autres départements donne : Vaucluse : 18 conseillers territoriaux ; Var : 33 ; Alpes-Maritimes : 36 ; Bouches-du-Rhône : 63.

Ce qui signifie que le Vaucluse, dont la population est quatre fois celle des Hautes-Alpes, n'aurait que 3 conseillers territoriaux de plus qu'elle, le Var avec une population de près de 7,5 fois supérieure n'aurait qu'une représentation double à la région ?

Entre les Hautes-Alpes et les Bouches-du-Rhône, l'écart de représentation serait de 1 à 3,5.

Si le principe que « le nombre de cantons sera plafonné au niveau actuel » est appliqué (ce qui réduira le nombre de cantons des Bouches-du-Rhône), entre les Hautes-Alpes et les Bouches-du-Rhône, l'écart de représentation sera de 1 à 3,9.

Pour le coup, cette représentation ne serait pas « exclusivement démographique<sup>16</sup> ».

La question reste donc béante.

Selon M. Xavier Péneau, à l'époque de son audition par la Délégation aux collectivités territoriales, « *son ministère ne dispose pas de tableau de répartition des sièges (...) le projet de loi d'habilitation renvoyant seulement à des critères de répartition.*

*Le choix de la méthode n'est pas encore arrêté mais il y aura inévitablement des distorsions, dans la mesure où il y aura un nombre minimum de sièges pour certains départements et un souci de représenter les différents territoires.*

*« Si l'objectif est bien de réduire de moitié globalement, le nombre de conseillers, cette baisse ne sera pas uniforme dans l'ensemble des régions ; il y aura des corrections notamment pour représenter certains départements et pour ajuster certaines circonscriptions cantonales mais en respectant les limites des circonscriptions législatives fixées par la loi. »*

Alain Marleix, auditionné par la Délégation aux collectivités territoriales s'est tenu aussi aux grands principes :

Pour lui « *la répartition des sièges entre les départements d'une même région [doit] nécessairement être opérée en fonction de la population mais [il n'y a pas] de raison d'adopter une pratique uniforme sur tout le territoire. Il a souligné*

---

<sup>16</sup> Et encore, selon Hervé Fabre-Aubrespy, la région PACA n'est pas celle qui pose le plus de problème, mais la région Rhône-Alpes « parce qu'elle a huit départements : beaucoup de petits, et un grand, le département du Rhône. »

*que la gouvernance des départements ruraux supposait la fixation d'un effectif minimum des conseillers territoriaux pour chaque département, évaluant ce minimum à 15 à 20 sièges. » (Compte rendu).*

Mais, toute la question, non résolue, reste bien la marge de manœuvre constitutionnellement possible.

### **3. La distribution des conseillers territoriaux au regard du principe de réalité**

La taille des assemblées délibérantes, si l'on veut garantir leur efficacité, ne saurait être ni trop petite ni trop grande.

Selon le Président de la République, ce minimum serait de 15 et pour Alain Marleix, comme on l'a vu, il oscille de 15 à 20.

Par rapport à la situation actuelle, la régression du nombre de conseillers généraux, du fait de l'application du principe de réduction par deux et du principe de « représentation essentiellement proportionnelle », en dépit de ces minima, restera considérable pour les départements ruraux, en sièges et, plus encore en nombre de cantons.

#### Quelques exemples :

L'Aveyron passant de 46 conseillers généraux à 19 par l'application des principes précédents serait découpé en 15 cantons dont la superficie moyenne passerait de 190 km<sup>2</sup> à 582 km<sup>2</sup>.

Les Alpes-de-Haute-Provence, passant de 30 conseillers généraux et 30 cantons à 15 conseillers généraux et 12 cantons, verraient la superficie moyenne de ses cantons doubler (de 231 km<sup>2</sup> à 577 km<sup>2</sup>).

Dans les Hautes-Alpes, dans une situation comparable aux Alpes-de-Haute-Provence, la superficie moyenne des cantons serait multipliée par 2,5 (de 188 km<sup>2</sup> à 469 km<sup>2</sup>).

Si l'on tient compte de la concentration de la population autour du chef-lieu Gap, permettant de créer 4 cantons d'une superficie de l'ordre de 95 km<sup>2</sup>, les 8 cantons restant auraient une superficie située entre 650 et 680 km<sup>2</sup>. Même doté d'un remplaçant, le travail du conseiller territorial représentant de ces cantons risque d'être un peu difficile l'hiver.

La même question se posera dans tous les départements où la population déjà faible est très inégalement répartie sur le territoire.

Ce qui pose un problème que nous retrouverons plus loin, celui de la représentation des territoires.

Une autre question reste entière, celle de la taille de certains conseils généraux et surtout des conseils régionaux qui, même en appliquant la stricte règle de proportionnalité, verront leurs effectifs augmenter globalement de 50 %. Cette augmentation pourrait même être encore plus importante dans les régions où les petits départements bénéficieront de la « clause plancher ». Sauf à appliquer le principe selon lequel le nombre de cantons par département est plafonné à son niveau

actuel et de faire jouer aux principes de la « représentation essentiellement proportionnelle » et « d'égalité des suffrages », un rôle encore plus décoratif.

Comme on voit, la question de la distribution des conseillers territoriaux entre départements et du redécoupage cantonal, d'une grande complexité, demeure ouverte. L'obligation pratique d'assemblées ni squelettiques ni pléthoriques n'est pas facilement conciliable avec le principe de représentation « essentiellement démographique ».

Pour la plupart des constitutionnalistes consultés, Guy Carcassonne, Jean-Claude Colliard, Hugues Portelli, c'est le point de fragilité principal du projet de création du conseiller territorial du point de vue constitutionnel<sup>17</sup>.

## II. FONCTION ET TYPOLOGIE DES MODES DE SCRUTIN

Le mode de scrutin est la technique, le mode opératoire, permettant de transformer des suffrages, par définition individuels, en nombre de sièges. Suivant le choix qui en est fait, le résultat n'est pas le même, parfois dans des proportions considérables.

Ce choix va d'abord dépendre de l'objectif poursuivi : ici, s'agissant d'élections locales avant tout permettre de dégager des majorités, représenter un territoire, exprimer la diversité des options politiques.

### A. SCRUTIN MAJORITAIRE VERSUS SCRUTIN PROPORTIONNEL

Scrutin majoritaire et scrutin proportionnel sont les deux premières grandes catégories de modes de scrutin.

En première approximation, le scrutin majoritaire, comme son nom l'indique, est censé faciliter la constitution de majorités, le scrutin proportionnel l'expression des choix partisans.

Comme le faisait remarquer, en son temps, la commission Vedel :

*« Partisans du suffrage majoritaire et défenseurs de la représentation proportionnelle continuent à s'opposer avec des arguments qui ont la force que leur donnent deux conceptions opposées de la fonction principale du mode de scrutin, les uns soutenant qu'il doit avant tout assurer que se dégagera une majorité de Gouvernement, les autres qu'il doit garantir que l'assemblée qui sortira des urnes sera la photographie la plus fidèle de l'état des attachements partisans. ». D'où sa conclusion « La Commission, elle-même partagée, ne s'est pas estimée en mesure de trancher pour l'une ou l'autre position ».*

---

<sup>17</sup> Cette difficulté à composer un conseil régional par addition des conseils généraux n'a pas échappé au comité Balladur qui, en conséquence, proposera que seule une partie des conseillers territoriaux siège à la région, sur le modèle municipal de Paris, Lyon et Marseille. Diviser le nombre d'élus par deux, comme le propose le Gouvernement, diminue la difficulté pour la composition des conseils régionaux mais l'augmente pour celle des conseils généraux des départements les moins peuplés.

Ceci dit, fait remarquer Pierre Martin : « *Les scrutins majoritaires et proportionnels ne reposent pas sur la même vision de la vie politique. Les scrutins majoritaires correspondent à des systèmes d'affrontement et les scrutins proportionnels à des systèmes de coopération... Pour les proportionnalistes, l'idéal réside au fond dans le Gouvernement de coalition à la proportionnelle, de sorte que le pouvoir lui-même soit partagé et pas seulement les sièges à l'assemblée.* » (« Les systèmes électoraux et les modes de scrutin », Montchrestien, P. 133)

Le paradoxe français, c'est qu'au niveau local, municipal, voire parfois départemental, le même résultat est obtenu avec le scrutin majoritaire. Beaucoup de listes municipales sont des listes « d'intérêt local » politiquement très composites. Quand elles ne le sont pas, l'enrôlement, sous la bannière « société civile » de personnalités de divers bords permet de s'affranchir des clivages partisans... sans le dire. Un classique des scrutins municipaux !

A regarder de plus près donc, force est de constater que la réalité est un peu plus complexe que ne le laisse supposer l'opposition binaire entre scrutin « majoritaire » et scrutin « proportionnel », de constater aussi que les résultats espérés (ou exhibés) de l'usage d'un mode de scrutin ne sont pas toujours au rendez-vous. Les conditions de mise en œuvre des dispositifs apparaissent au moins aussi importantes que le choix du mode de scrutin lui-même.

Ainsi systèmes majoritaires et systèmes proportionnels ne garantissent pas le même résultat dans toutes les situations, peuvent aboutir à des résultats comparables selon les situations ou à des résultats à l'opposé de ce qui était attendu.

Par exemple, un mode de scrutin proportionnel appliqué à la désignation d'un petit nombre de candidats dans une circonscription étroite donne des résultats comparables à ceux d'un scrutin majoritaire. Inversement, certaines modalités du scrutin majoritaire plurinominal peuvent aussi permettre l'expression de la diversité.

#### **Scrutin plurinominal et expression de la diversité des opinions**

Dans le mode de scrutin plurinominal il y a plusieurs sièges en jeu dans la circonscription. En cas de vote bloqué par listes, l'effet majoritaire est amplifié. En revanche, si l'électeur dispose d'autant de voix que de sièges et ne peut accorder qu'une seule voix à chaque candidat, ce mode de scrutin a des effets proportionnels. L'actuel mode de scrutin municipal pour les communes de moins de 3 500 habitants qui admet le panachage permet ainsi l'expression de la diversité... Parfois jusqu'à l'absurde.

Autre variante, un système plurinominal où l'électeur peut accorder plusieurs voix à un même candidat. En présentant moins de candidats que de sièges à pourvoir et en demandant à ses électeurs de bloquer leurs voix sur eux, un parti minoritaire peut parvenir à avoir des élus.

Si l'électeur dispose de moins de voix que de sièges à pourvoir, le résultat sera le même. Ce système de vote limité, qui peut nous paraître exotique, a été proposé pour la première fois par Condorcet à la Convention pour l'élection du bureau des assemblées primaires. Il a été surtout utilisé en Espagne et au Portugal avant l'adoption de la proportionnelle. Il est encore en usage en Espagne pour l'élection des sénateurs dans des circonscriptions à quatre sièges où l'électeur dispose de trois voix. (Voir Pierre Martin, pp. 51 à 63).

Le mode de scrutin majoritaire uninominal, dans certaines conditions, peut aussi donner, pour les principales formations, un résultat assez proche du scrutin proportionnel.

L'une de ces conditions favorables est l'existence de deux tours plutôt qu'un, disposition qui favorise les coalitions, donc une répartition des circonscriptions « gagnables » entre les différentes composantes.

Autre condition favorable, un nombre suffisant de circonscriptions, donc des circonscriptions relativement petites, démographiquement équilibrées.

Une répartition hétérogène des sensibilités, avec concentration des votes dans quelques circonscriptions peut permettre l'expression de minorités fortement localisées, mais en revanche, fragilise la constitution de majorités (Voir Partie V).

La question des effets du mode de scrutin majoritaire n'est donc pas séparable de celle du découpage des circonscriptions et des biais qui peuvent ainsi être introduits dans l'expression du suffrage, jusqu'à rendre possible une majorité en sièges minoritaire en voix.

Selon Pierre Martin « *Elbridge Gerry, gouverneur du Massachusetts au début du XIX<sup>e</sup> siècle, est (...) le Christophe Colomb de ce type de manœuvre.* » (p. 42). Comme on sait, celle-ci, misant sur la relative stabilité du vote, consiste à découper les circonscriptions de manière à concentrer les voix du parti que l'on veut pénaliser sur certaines et en les dispersant dans d'autres. « *Un journaliste local ayant observé les curieuses formes géographiques des circonscriptions, ressemblant à des salamandres, on baptisa ce travail, un « Gerrymander », contraction de Gerry et Salamander.* »

#### A la mémoire d'Elbridge Gerry

À considérer le débat de ratification de l'ordonnance arrêtant le nouveau découpage des circonscriptions législatives (Sénat 13 décembre 2009), la tradition du gouverneur du Massachusetts est toujours bien vivante.

On en trouvera une démonstration détaillée notamment dans l'intervention de Jean-Louis Masson relative à la Moselle. Déplacements de bureaux d'une circonscription à une autre selon leur propension à voter à droite ou à gauche, modifications inventives de limites de circonscriptions :

« *Cette permutation de bureaux de vote a été effectuée au prix d'un découpage tout à fait extravagant.*

*En effet, historiquement, la limite entre les première et troisième circonscriptions a toujours coïncidé avec le lit de la Moselle. Or, avec cette ordonnance, les deux circonscriptions vont former l'une dans l'autre des excroissances qui s'enchevêtrèrent de manière inextricable. En particulier, les bureaux de vote du canton de Metz III transférés à la première circonscription auront la forme d'une hernie, seulement rattachée à cette circonscription par une étroite bande de terrain de quelques centaines de mètres, à savoir un simple chemin de halage le long d'un canal ! »*

## **B. LA REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES**

Si l'élection permet la représentation de la population, elle permet aussi celle des territoires. Particulièrement le Sénat qui, aux termes de l'article 24 de la Constitution, explicitement « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

S'agissant d'assemblées en charge de l'administration d'une région et plus encore d'un département, cet objectif s'impose aussi.

S'appuyant nécessairement sur un découpage territorial, le mode de scrutin majoritaire, surtout uninominal, est naturellement plus favorable à la représentation des territoires. Mais là encore tout dépend des conditions d'application et de ce qu'on entend par territoire.

Représenter un territoire au sens de la géométrie euclidienne ou même de la géographie physique n'a pas grande signification. Ce qui importe, c'est le territoire au sens humain du terme, de bassin de vie, là où représentation de la population et représentation du territoire se confondent.

Les futurs cantons d'élection des conseillers territoriaux devant respecter les limites des circonscriptions législatives, on regrettera d'autant plus que lesdites circonscriptions aient été découpées sans aucun souci des intercommunalités dont le rôle, de plus en plus essentiel en tant qu'échelon de proximité, sera renforcé par les projets de réforme en cours.

### **Où l'on retrouve un vieux débat...**

Celui des constituants quand il s'est agi de redessiner la carte administrative de l'Ancien Régime, complexe et confuse.

L'idée de créer des circonscriptions géométriques carrées de 18 lieues sur 18, dans l'esprit du projet de Robert de Hesseln, géographe du Roi, publié en 1780 et sur le modèle des États-Unis d'Amérique, fut vite abandonnée au profit d'une division qui, selon le plaidoyer de Mirabeau devait « permettre de composer avec les préjugés et même avec les erreurs, qui soit également désirée par toutes les provinces et fondée sur des rapports déjà connus. »

Les départements ainsi créés respectaient les anciennes provinces, voire recréaient les anciens pays de la Gaule d'avant les Romains, comme le montre le nom de nombreux chefs-lieux rappelant les tribus gauloises locales.

Cette longue histoire explique largement l'attachement des Français au département.

Le dernier alinéa de l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales n° 60, adopté en première lecture au Sénat, précise d'ailleurs : « Le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales. »

### **Nouveaux cantons, nouvelles circonscriptions, intercommunalités**

Alain Marleix a été clair lors du débat au Sénat (14 décembre 2009) : « *Le respect des limites des intercommunalités ne fait l'objet d'aucune prescription constitutionnelle. Observer une telle contrainte apparaît d'autant moins justifié s'agissant de la délimitation des circonscriptions.* »

Cela est tout à fait exact s'agissant de la délimitation des circonscriptions législatives, mais posera problème si le principe selon lequel un canton nouveau ne pourra s'étendre sur plusieurs circonscriptions législatives est appliqué.

Résultat, pour prendre l'exemple du Var, la Communauté d'agglomération dracénoise (85 000 habitants) concernée par l'élection de trois députés risque fort de devoir désigner plusieurs conseillers territoriaux dont le canton sera à cheval sur plusieurs intercommunalités. La future métropole toulonnaise sera, elle aussi, dans cette situation, ce qui ne favorisera pas l'identification des conseillers territoriaux qui y seront élus.

Autre problème, la taille des circonscriptions : plus elles sont grandes, moins la représentation territoriale, au sens défini plus haut, est assurée. On peut estimer qu'au-delà de la taille d'un arrondissement actuel, la représentation territoriale n'est plus que théorique.

Le scrutin majoritaire n'est cependant pas le seul à permettre la représentation d'un territoire. Le scrutin proportionnel de liste dans des circonscriptions infradépartementales, si le nombre de sièges à pourvoir est suffisamment grand, peut aussi permettre de concilier la proximité (l'implication territoriale de candidats connus des électeurs), l'expression de la diversité des opinions et des intérêts et favoriser la parité.

Plus généralement, sinon tous, du moins certains modes de scrutin mixtes permettent de parvenir à ce résultat.

### **C. LES SCRUTINS MIXTES**

Formellement, on distingue deux types principaux de scrutin mixte :

- les scrutins géographiquement mixtes, dans lesquels on combine généralement un scrutin majoritaire dans les circonscriptions qui ont le plus faible nombre de sièges et un scrutin proportionnel dans les circonscriptions peuplées pourvues d'un nombre plus important de sièges : l'exemple caractéristique en France est celui de l'élection des sénateurs ;

- les autres modes de scrutin dans lesquels la mixité réside dans l'alliance d'un scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle, sans critère géographique. Peuvent être ainsi combinés un scrutin majoritaire plurinominal ou uninominal de circonscription et une représentation proportionnelle s'exprimant soit dans le cadre d'un vote unique (les suffrages obtenus dans les circonscriptions servant de « base » à la répartition des sièges de la part proportionnelle), soit à travers deux bulletins, donc deux voix de l'électeur.

Au sein de cette seconde catégorie, une autre distinction doit être faite entre :

- un mode de scrutin essentiellement majoritaire, corrigé, « instillé » d'une « dose » plus ou moins significative de proportionnelle. Ainsi, la commission Vedel fera-t-elle des « *propositions pour un suffrage majoritaire amendé* » : l'élection de 10 % des députés au scrutin proportionnel, les autres continuant à être élus au scrutin majoritaire à deux tours ;

- un mode de scrutin fondamentalement **proportionnel mais territorialisé** pour tout ou partie des sièges. Il ne s'agit pas d'ajouter un zeste de proportionnelle, mais de corriger les effets du scrutin majoritaire pour que les effectifs des représentations partisans correspondent le plus possible à leur score en voix. Tel est le cas du mode de scrutin à « l'allemande » (voir partie V) ou celui préconisé par Léon Blum en 1926 et Etienne Weill-Raynal.

La proposition Blum suppose un nombre de circonscriptions dans lesquelles les députés sont élus au scrutin majoritaire à un tour (400) inférieur à celui des sièges à pourvoir (600). « *C'est, précise l'exposé des motifs, cette infériorité du nombre des circonscriptions par rapport au nombre des députés qui fournit la réserve de sièges où l'on puise pour obtenir une représentation de chaque parti exactement proportionnelle au nombre des suffrages qu'il a recueillis dans l'ensemble du pays, tout en rattachant étroitement les députés aux circonscriptions et en sauvegardant dans une large mesure le principe majoritaire du scrutin d'arrondissement.* »

L'attribution des sièges commence par la détermination du nombre d'élus revenant à chaque parti en fonction des voix obtenues. Les candidats arrivés en tête du scrutin uninominal à un tour dans les arrondissements sont élus. La « réserve de sièges » permet de compléter le nombre d'élus de façon à ce que chaque parti obtienne la représentation à laquelle il a droit. Sont ainsi désignés des non élus au scrutin majoritaire dans les arrondissements en fonction de « *l'importance du pourcentage des suffrages qu'ils auront obtenus par rapport au nombre de votants de leur circonscription* », jusqu'à épuisement du complément de siège revenant au parti.

Quant à Etienne Weill-Raynal, sa notice biographique de l'Assemblée nationale le présente ainsi : « *Spécialiste des systèmes électoraux, il défend depuis longtemps une formule de représentation proportionnelle nationale, avec un scrutin individuel dans le cadre des circonscriptions, et des péréquations entre les départements*<sup>18</sup>. »

---

<sup>18</sup> Comme le rappellera Michel Charasse, le 18 juin 2008 au Sénat, son système n'a pas soulevé l'enthousiasme de ses amis politiques à l'époque : « *Mes amis socialistes, les plus anciens en tout cas, s'en souviennent sans doute comme moi – je suis peut-être l'un des derniers à l'avoir connu –, alors que j'étais jeune secrétaire du groupe à l'Assemblée nationale, un ancien député socialiste de l'Oise, normalien, très brillant, avait inventé un système électoral absolument génial. Il s'appelait Étienne Weill-Raynal et c'était un esprit extrêmement fin. Il avait mis au point un système électoral qu'il essayait à tout prix de vendre à Gaston Defferre et à François Mitterrand – il faut le dire, un peu réticents – et qui avait un avantage formidable : en effet, il permettait au parti socialiste d'avoir des sièges, même quand il obtenait zéro voix ! Seulement, le groupe socialiste n'a jamais accepté de déposer une telle proposition, ce système lui paraissant trop peu démocratique.* »

On ne peut donc mettre dans le même sac où tous les lapins sont gris, des modalités du scrutin mixte, aux finalités radicalement différentes et dont aucune ne recevra un début de mise en application, ce que fait pourtant l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'« *élection des conseillers territoriaux*<sup>19</sup> ».

### **III. CE QUI EST ATTENDU DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX**

Le choix du mode de scrutin permettant l'élection du conseiller territorial dépend des objectifs politiques poursuivis, des obligations qu'impose tout système démocratique, des contraintes, constitutionnelles ou pratiques, liées à la désignation d'assemblées gestionnaires d'un territoire.

Ces contraintes ne sont pas toutes du même niveau, ne s'imposent pas toutes au même titre. Le respect des principes constitutionnels conditionne l'existence du conseiller territorial alors que la représentation de la diversité des opinions politiques dans une assemblée locale, pour être un idéal, n'a rien d'obligatoire. Faire en sorte que le parti qui a rassemblé le plus de suffrages soit aussi celui qui obtient le plus de sièges est un objectif de justice et de démocratie, ce n'est pourtant pas un principe constitutionnel et des pays, par ailleurs démocratiques, se satisfont du scrutin uninominal à un tour particulièrement favorable à cette inversion des résultats.

Il n'en demeure pas moins que ce relevé de l'ensemble de contraintes qui limitent le champ des possibles, s'impose pour avoir une vue complète de notre problème.

C'est l'objet de cette troisième partie. Elle nous fournira la grille d'analyse du mode de scrutin proposé par le projet de loi pour l'élection des conseillers territoriaux, et celle de ses substituts possibles.

#### **A. LES CONTRAINTES DU RÉGIME DÉMOCRATIQUE**

##### **1. Limiter les risques d'inversion des résultats**

La première obligation d'un système démocratique c'est que les candidats et les partis qui ont reçu le plus de voix soient aussi ceux qui recueillent le plus de sièges, que **l'inversion** des résultats en voix et en sièges soit, sinon impossible, du moins exceptionnelle (principe de monotonie).

---

<sup>19</sup> « *Le mode de scrutin retenu est un scrutin mixte, inspiré d'un système défendu dans une proposition de loi déposée par Léon Blum le 8 février 1926 puis par le député socialiste de la IV<sup>e</sup> République Etienne Weill-Raynal : un scrutin majoritaire pour l'essentiel, doublé d'une dose de représentation proportionnelle.*

*Plus récemment, un tel scrutin mixte a été adopté par un parti politique dans son programme électoral de 1972 ; il figurait parmi les deux propositions du rapport établi, à la demande du Président François Mitterrand, par la commission de réforme du mode de scrutin présidée par le doyen Vedel en février 1993. ».*

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours (cf. élections législatives françaises de 1973) ne garantit pas l'impossibilité de l'inversion ; encore moins le scrutin uninominal et surtout plurinominal à un seul tour.

Afin d'en limiter le risque, le corollaire du choix du mode de scrutin majoritaire uninominal sera donc un nombre suffisant de circonscriptions, leur révision suivie en fonction des évolutions démographiques, des découpages non biaisés... Ce qui fait beaucoup !

Ce principe est proche de ce que le Conseil constitutionnel entend par un mode de représentation « *essentiellement démographique* » et le Conseil d'État le « *principe d'égalité des suffrages* ».

Garantir l'égalité des suffrages est l'un des objectifs du mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection du conseiller territorial :

« *Ce système électoral respecte le principe d'égalité tant entre les électeurs qu'entre les élus.* » (Exposé des motifs.)

La question du risque d'inversion des résultats n'est cependant pas évoquée.

## **2. La représentation des citoyens réels**

Le complément de l'obligation d'équité de la représentation, s'agissant particulièrement des collectivités locales et de leur gestion, c'est que la représentation des citoyens soit aussi celle des populations réelles donc des territoires où elles vivent et qu'elles animent (Principe de proximité).

Bien qu'« *une et indivisible* » et ne reconnaissant pas de « *pouvoirs locaux* » au sens anglo-saxon du terme, de fait, depuis la Révolution avec la création de communes, administrées, même les plus petites, par des élus, puis avec la démocratisation des départements et des régions, la République française a favorisé le développement de la démocratie de proximité, étendant progressivement à d'autres niveaux que la commune le principe de Tocqueville : « *C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple [...] Sans institutions communales une nation peut se donner un Gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté.* » (De la Démocratie en Amérique)

Depuis le 28 février 2002, la loi, elle-même, conforte cette notion de démocratie de proximité : « *Il s'agit donc d'engager une nouvelle étape de la décentralisation fondée à la fois sur l'idée de démocratie de proximité, favorisant l'expression de la citoyenneté au niveau local, et sur celle d'une démocratisation des mandats locaux, qui nécessite une amélioration des conditions d'exercice de ces mandats.* » dit l'exposé des motifs.

L'article premier de la Constitution stipule désormais que l'organisation de la République est « *décentralisée* ».

Tel est en principe l'objectif du projet de loi créant le conseiller territorial :

*« Une telle réforme, ambitieuse, entend donner aux assemblées locales la légitimité indispensable pour exercer leurs responsabilités, en rapprochant les élus de nos concitoyens : qui connaît aujourd'hui ses conseillers régionaux, qui sait distinguer leur travail de celui des conseillers généraux ?*

*...Le mode de scrutin retenu pour la désignation des conseillers territoriaux favorisera leur positionnement : le choix s'est en effet porté sur l'élection dans le cadre traditionnel du canton, au scrutin majoritaire, qui garantit l'ancrage territorial des élus et leur proximité avec la population. Chacun saura demain qui le représente à la région. »* (Exposé des motifs)

### **3. La représentation de la diversité des opinions**

La troisième obligation est que les divers courants d'opinions puissent être représentés, idéalement, proportionnellement à leur poids. (Principe de représentativité)

Telle est la vertu attribuée classiquement au mode de scrutin proportionnel mais, comme on l'a vu, lorsque les circonscriptions sont suffisamment nombreuses, démographiquement équilibrées, que les minorités disposent de « bastions » et peuvent nouer des alliances, un scrutin majoritaire à deux tours permet d'approcher ce résultat.

Pour le Gouvernement, c'est en tout cas l'un des objectifs de son projet :

*« Il n'était pas possible d'effacer les acquis du scrutin proportionnel, qui favorise la parité et la représentation des différentes sensibilités politiques ».*

### **4. La lisibilité du mode de scrutin**

La quatrième obligation, c'est que l'électeur sache clairement pour qui il vote et que l'élu soit celui pour qui il a voté. Autrement dit, le mode de scrutin doit être compréhensible pour l'électeur (principe de lisibilité).

Cette proposition peut paraître étrange mais, tout mode de scrutin mixte, dont les avantages peuvent être par ailleurs importants, comporte ce risque d'illisibilité pour l'électeur.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux, *« le système [proposé] a le mérite de la simplicité. »*, ce qui laisse entendre que la lisibilité du mode de scrutin est l'un des objectifs poursuivis.

## **B. LES CONTRAINTES GESTIONNAIRES**

### **1. Dégager des majorités**

La première vertu d'un mode de scrutin destiné à la désignation des membres d'une assemblée gestionnaire, c'est de favoriser l'émergence de majorités de gestion claires et stables.

Tel est bien l'objectif du Gouvernement. Pour lui, son projet permet « *la constitution de majorités départementales grâce à un scrutin majoritaire dominant* » (Étude d'impact). Étrangement, cependant, il n'évoque pas les majorités régionales, au moins aussi importantes.

Là encore, le problème ne se résume pas au choix du mode de scrutin majoritaire (pur ou tempéré de proportionnelle comme pour les élections municipales et régionales françaises actuelles). Comme on l'a dit, le scrutin proportionnel appliqué à la désignation d'un petit nombre de candidats par circonscription peut donner des résultats comparables à ceux du scrutin majoritaire.

Constatons, en tout cas, que des pays comme l'Allemagne, les pays scandinaves, etc. conjuguent stabilité parlementaire et mode de désignation proportionnel. Il est vrai, cependant, que cela suppose aussi une culture de la « coalition », éventuellement gauche-droite, comme en Allemagne, qui a disparu, en France, sous la V<sup>e</sup> République. (Voir Partie II)

### **2. Des assemblées de taille raisonnable**

La seconde contrainte pour le choix d'un mode de scrutin à vocation territoriale, c'est que les assemblées ne soient ni trop réduites ni pléthoriques. Dans un pays comme la France, dont la couverture démographique est très hétérogène, le problème se pose dès le niveau départemental. Il devient problématique (Voir Partie I), dans les régions composées de départements démographiquement très hétérogènes dès lors que l'on entend coupler élections départementale et régionale, comme c'est le cas avec la désignation des conseillers territoriaux.

Clairement, l'objectif du Gouvernement, selon l'étude d'impact, est de « *maîtriser les effectifs* » d'élus départementaux et régionaux<sup>20</sup>.

## **C. LES CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES**

La question de la constitutionnalité des modes de scrutin doit être envisagée à la lumière du préambule et du texte de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, des

---

<sup>20</sup> Sur ce plan, le problème que pose la réforme n'est pas seulement de donner aux départements faiblement peuplés une représentation suffisante, il est aussi d'éviter les assemblées pléthoriques. S'agissant des conseils généraux, comme on l'a vu, les effectifs ne devraient pas augmenter (note 13). S'agissant des conseils régionaux, dont globalement les effectifs devraient gonfler de 50 %, selon Hervé Fabre-Aubrespy, ils ne devraient pas dépasser 240, ce qui est beaucoup, sauf s'il ne s'agit que de l'Ile-de-France. A noter qu'un amendement du Gouvernement, déposé devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, avance le chiffre de 300. L'amendement a été repoussé.

principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou PFLR et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Tous les éléments de ce « bloc de constitutionnalité » n'ont, évidemment, pas le même poids.

**Qu'est-ce qu'un Principe fondamental des lois de la République ?**

Guy Carcassonne définit ainsi les PFLR : « Ensemble de principes visés, sans que nulle liste en soit dressée, par le préambule de 1946, repris en 1958 » [qui] ont valeur constitutionnelle... Pour qu'une règle accède à ce statut enviable, il faut, premièrement qu'il résulte d'une loi et non simplement d'une tradition ou d'un décret ; deuxièmement que cette loi soit une loi de la République, et non héritée, sans confirmation explicite, de la Monarchie ou de l'Empire ; troisièmement, que cette loi de la République soit antérieure à 1946, puisque de cette époque date la référence que ne pouvait viser les textes futurs ; quatrièmement que la règle n'ait jamais connu d'exception permanente sans laquelle il ne s'agirait pas d'un principe ; cinquièmement, enfin, que ceux qui l'ont établi l'aient clairement entendu comme fondamental, et pas seulement comme un choix circonstanciel. » (La Gironde Citoyenne 11/11/2009)

Relèvent explicitement des PFLR : le principe de la représentation « essentiellement démographique », le principe d'égalité des suffrages, ainsi que le principe de proximité et de lisibilité.

S'agissant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si elle est par nature ouverte aux évolutions, la question est de savoir si une disposition représentant une régression manifeste de la législation par rapport aux principes est forcément anticonstitutionnelle.

Selon Pierre Martin, le Conseil constitutionnel ne saurait admettre, à l'occasion du changement d'un mode de scrutin, un recul dans l'observation des principes fondamentaux comme celui de la représentation des électeurs, d'égalité des suffrages, de monotonie ou de parité.

Avis contraire de Guy Carcassonne et du Professeur Bertrand Mathieu, pour lequel « le bloc de constitutionnalité ne comporte pas d'effet de « cliquet » de toute forme de retour en arrière. » (Audition de la délégation aux droits des femmes 10/02/2010).

Selon lui, que le projet de loi constitue une régression en termes d'efficacité de la gouvernance comme d'équité dans la représentation, ne signifie pas que le Conseil constitutionnel jugera ce « recul » contraire à la Constitution.

S'agissant de la constitutionnalité des modes de scrutin applicables à l'élection du conseiller territorial, les points en débat sont les suivants :

Le mode de scrutin assure-t-il une « représentation essentiellement démographique » des suffrages ? Le principe de « l'égalité » du suffrage (article 3 de la Constitution) est-il respecté ?

Le mode de scrutin « favorise »-t-il « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. » ? (article 3 de la Constitution).

Le scrutin majoritaire à un tour est-il anticonstitutionnel ? (PFLR)

L'élection de candidats sans qu'aucune voix ne se soit portée explicitement sur son nom est-elle constitutionnelle ? (PFLR)

#### ***D. LES CONTRAINTES POLITIQUES***

Aux contraintes précédentes, valables pour un champ législatif beaucoup plus large que celui du mode d'élection du conseiller territorial, s'ajoutent celles intrinsèques au projet et exprimées plusieurs fois par le Président de la République, lui-même.

On peut les résumer ainsi :

- l'élection, d'un représentant unique au conseil général et au conseil régional, à l'occasion du même scrutin ;
- la réduction de moitié de l'effectif des conseillers généraux et régionaux.

Toute la question est de savoir si toutes ces contraintes peuvent être satisfaites ensemble et notamment si les objectifs politiques poursuivis sont compatibles, totalement ou partiellement et à quelles conditions, avec les impératifs de tout système démocratique, les contraintes constitutionnelles et gestionnaires.

L'objet de la quatrième partie est de le vérifier avec le mode de scrutin proposé par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux n° 61.

### **IV. LE MODE DE SCRUTIN DU PROJET DE LOI À LA QUESTION**

Le choix du projet de loi pour l'élection des conseillers territoriaux est celui d'un mode de scrutin mixte, non géographique, alliant scrutin uninominal majoritaire à un tour et représentation proportionnelle.

Hervé Fabre-Aubrespy le définit ainsi : « *un système majoritaire avec une représentation de la minorité* ».

Un vote unique (avec un seul bulletin) dans des circonscriptions infradépartementales (des cantons remodelés et pour la plupart élargis) permet de désigner deux catégories de conseillers territoriaux : des conseillers territoriaux cantonaux, élus au scrutin majoritaire (80 % de l'effectif), des conseillers territoriaux départementaux élus au scrutin proportionnel au plus fort reste (20 % de l'effectif).

Candidats sur des listes départementales, ces derniers sont élus sur la base des voix obtenues par les conseillers territoriaux cantonaux non élus au scrutin majoritaire et rattachés à la liste.

La composition des listes doit respecter le principe de parité.

Un candidat dans un canton peut se rattacher à une liste départementale et à une seule.

Pour pouvoir être admises à la répartition proportionnelle, les listes doivent avoir reçu au moins 5 % des voix ou, plus exactement, les candidats rattachés non élus dans les cantons doivent avoir réuni sur leur nom au moins 5 % des voix.

De plus, la liste doit faire l'objet d'un rattachement régional regroupant des listes présentes dans tous les départements de la région et auxquelles se seront rattachés des candidats présents dans au moins 50 % des cantons<sup>21</sup>.

Autrement dit, les voix obtenues par des candidats non rattachés à une liste, les voix obtenues dans le département par les candidats non élus rattachés à une liste mais n'ayant pas fait un score de 5 %, ne sont pas prises en compte pour la répartition à la proportionnelle.

Un candidat dans un canton ne peut l'être sur une liste.

Selon le Gouvernement, ce mode de scrutin conjugue les avantages respectifs des scrutins proportionnel et majoritaire : favoriser la constitution de majorités stables grâce à un scrutin majoritaire prédominant et assurer la représentation des sensibilités minoritaires grâce à sa part de proportionnelle. « L'instillation » de cette dose de proportionnelle est censée corriger la « brutalité » du scrutin majoritaire à un tour.

Il permettrait aussi d'assurer la représentativité des territoires, compte tenu du découpage cantonal, donnant ainsi aux conseillers territoriaux un meilleur ancrage local et une plus grande visibilité qu'actuellement.

Le vote unique serait, par ailleurs, un gage de clarté pour l'électeur qui n'aura à émettre qu'un seul vote comptant au scrutin majoritaire comme à la représentation proportionnelle.

Il est placé sous les parrainages d'éminentes, voire prestigieuses personnalités de gauche, tels Léon Blum ou François Mitterrand à travers le doyen Georges Vedel.

Comme on l'a vu, c'est largement forcer la main à Léon Blum et Etienne Weill-Raynal, leurs propositions de loi se situant dans une logique proportionnaliste, et non essentiellement majoritaire, comme le projet du Gouvernement.

L'invocation des réflexions de la commission Vedel, à l'initiative de François Mitterrand, est par contre plus légitime. A ceci près qu'elles n'ont reçu aucun commencement d'application, que le mode de scrutin majoritaire envisagé était à deux tours et que la « dose » de proportionnelle se limitait à 10 % des sièges.

Le véritable modèle est plutôt le système italien utilisé entre 1993 et 2005, dit du « scorporo » (du « péage ») pour l'élection des deux chambres, mais selon des modalités différentes. Les trois quarts des sièges sont attribués dans des districts au scrutin majoritaire à un tour, le reste à la proportionnelle. Les voix comptant pour la

---

<sup>21</sup> Pour ceux qui n'auraient pas compris, voici le texte du projet de loi : « Aucune liste ne peut être enregistrée si une liste ayant le même rattachement n'est pas enregistrée dans chaque département de la région et si l'ensemble des listes se présentant avec le même rattachement régional que le sien ne dispose pas d'un nombre total de déclaration de rattachement par des candidats à un siège de conseiller territorial à pourvoir au scrutin uninominal au moins égal à la moitié des cantons que compte la région. » C'est le candidat tête de liste du département chef-lieu de région qui est chargé d'effectuer les démarches d'enregistrement de l'ensemble des listes qui lui sont rattachées.

distribution sont les voix émises dans les districts, déduction faite de celles obtenues par les candidats élus au scrutin majoritaire, en totalité pour le sénat, en partie pour la chambre basse.

Mais l'essentiel n'est pas là, il est de savoir si le mode de scrutin proposé pour élire les conseillers territoriaux répond aux attentes, à commencer par celles du Gouvernement lui-même.

#### **A. ANALYSE DU MODE DE SCRUTIN**

##### **1. Le mode de scrutin favorise-t-il la constitution de majorités stables ?**

Selon le Gouvernement, c'est la conséquence directe de la place essentielle accordée au scrutin majoritaire.

Sauf que, même en situation de bipartisme dominant, le scrutin majoritaire à un tour, ici utilisé, ne garantit pas automatiquement une majorité.

##### **Les effets inattendus du scrutin majoritaire uninominal à un tour**

Pour ses partisans, le scrutin majoritaire uninominal à un tour, outre sa simplicité, présente deux vertus essentielles : 1- favoriser la bipolarisation du système politique et ainsi la création de majorités et l'alternance démocratique ; 2- favoriser le positionnement modéré des formations politiques, chacun des deux pôles structurant la vie politique y ayant intérêt pour attirer le maximum de voix. Ce système favoriserait ce qu'on a pu appeler le « Gouvernement au centre ».

S'agissant des vertus lénifiantes du scrutin uninominal majoritaire, on peut avoir quelques doutes. Si en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, la Gauche s'est faite libérale, la Droite de Margaret Thatcher, de Ronald Reagan, de Bush, père et fils s'est radicalisée. Quoi qu'il en soit, les facteurs influençant les opinions politiques et leur évolution sont bien trop nombreux et complexes pour se limiter à cette seule variable, aux effets contraires.

S'agissant de l'évolution vers le bipartisme, comme le souligne Pierre Martin, elle n'a rien d'automatique, comme le montrent de nombreux exemples.

En Inde, le scrutin majoritaire uninominal à un tour n'a pas suffi à créer en face du Parti du Congrès un pôle alternatif stable mais tout au plus des coalitions hétéroclites, certes susceptibles d'accéder au pouvoir, mais avec pour seul dénominateur commun le rejet du parti du Congrès.

L'exemple québécois, inversement, montre que le scrutin uninominal à un tour n'empêche pas l'apparition d'un tiers parti, en l'occurrence le Parti Québécois. Celui-ci a surgi dans un paysage politique provincial, puis national dominé, jusqu'en 1970, par le couple constitué de l'Union nationale (conservatrice) et du Parti libéral. D'abord frein à l'ascension du PQ, le scrutin majoritaire à un tour en est devenu un puissant accélérateur dès lors qu'il était parvenu à un seuil suffisant de développement.

Evolution comparable en Grande-Bretagne, terre d'élection du scrutin majoritaire à un tour et du bipartisme, où le parti Libéral-Démocrate pro-européen a émergé alors même qu'il n'y avait pas encore de communauté européenne. Il occupe aujourd'hui une position charnière, au terme de la désagrégation d'un système dont la capacité à créer des majorités de gouvernement ne compense même plus son indifférence à l'expression de la diversité des opinions.

S'il restait à le démontrer, les élections britanniques du 6 mai 2010 viendraient à point.

Les résultats de celles-ci, sont, en effet, les suivants<sup>22</sup> :

Participation 65,1 %, soit plus élevée qu'aux législatives de 2005 (61,4 %)

	% de voix	nombre de sièges
Parti Conservateur :	36,1 %	306
Parti Travailleiste	29,0 %	258
Parti Libéral-Démocrate	23,0 %	57
Partis localistes	4,0 %	26
Autres candidats	7,9 %	2

L'effet d'amplification du scrutin à un tour a bien joué puisque le parti Libéral-Démocrate avec 23 % des voix n'obtient que 8,8 % des sièges, alors que les travaillistes en obtiennent 258 (4,5 fois plus) pour seulement 6 % de voix de plus.

Il n'a pourtant pas suffi à assurer au parti conservateur une majorité.

Ce résultat, contrairement à ce qu'une analyse superficielle pourrait laisser croire, ne tient pas à une poussée, en sièges, des libéraux ou des petits partis.

Aux élections de 2005, les libéraux avaient obtenu 62 sièges (+5) et les petites formations 30 sièges (+2).

Le paradoxe, c'est que, tout en continuant à amplifier les résultats en sièges des deux principaux partis, le scrutin majoritaire uninominal à un tour ne parvient pas à assurer une majorité à celui arrivé en tête.

D'où l'alternative : un Gouvernement de coalition dont les libéraux détiennent la clef, un Gouvernement minoritaire, sur le modèle canadien actuel après les dernières élections législatives gagnées par les conservateurs de Stephen Harper. C'est finalement le choix d'une coalition Conservateurs-Libéraux qui a prévalu.

Ces résultats pourraient bien être d'abord une manifestation de défiance de l'électorat britannique envers le bipartisme, autrement dit le partage du pouvoir entre deux formations seulement. Si Nick Clegg, le leader des Libéraux-Démocrates, n'a pas tiré le bénéfice en sièges que son ascension dans les sondages durant la campagne pouvait laisser supposer, il n'en a pas moins rendu crédible une alternative au système dominant.

Selon Libération (07/05/2010) : « En martelant que ce système uninominal à un tour était « profondément injuste », Clegg a provoqué une prise de conscience dans l'électorat. Au point qu'à la veille de voter, 44 % des électeurs souhaitent un Parlement sans majorité absolue. Et que les candidats indépendants, qui étaient 151 à se présenter en 2005, pour un seul élu, étaient 296 cette année à prétendre à un siège au Parlement, la plupart sur un ticket anticorruption. Plusieurs petits partis, le BNP (extrême droite), l'Ukip ou les Verts, se sont ainsi retrouvés dans une position tangible de remporter, pour la première fois, un siège à Westminster. »

<sup>22</sup> Seuls 649 de 650 sièges des communes étaient à pourvoir le 6 mai 2010, le scrutin dans la circonscription de Thirsk and Malton (Nord-Est de l'Angleterre) ayant été renvoyé au 27 mai pour cause de décès d'un candidat.

Sous l'étiquette de « partis localistes », on entend : le parti unioniste démocrate (protestant nord-irlandais) ; le parti national écossais ; le Sinn Féin (catholique nord-irlandais) ; le Plaid Cymrus (nationaliste gallois) ; le SDLP (nationaliste nord-irlandais) ; l'Alliance Party (nord-irlandais non confessionnel).

Toujours selon Libération : « Au moment de dépouiller les bulletins, une seule certitude se dégageait de cette campagne : cette tradition électorale bipartite est en voie de disparition. Les Libéraux-Démocrates et le Labour ont ouvertement appuyé l'idée d'un changement, les conservateurs ont reconnu à contrecœur qu'il faudrait probablement réfléchir à une modification du système ». Pour Patrick Dunleavy, politologue à la London School of Economics, « il ne s'agit désormais plus de "si", mais de "quand" le système électoral changera ».

Il le garantit encore moins si le mode de scrutin est mixte. Dans le cas où l'écart de sièges entre les deux principales listes est faible, le correctif proportionnel peut même rendre l'assemblée départementale ingouvernable. L'exemple italien est, sur ce plan, riche d'enseignements.

### Les effets du Scorporo

Selon Stefano Bartolini et Roberto D'alimonte (« Les élections parlementaires en 1994 en Italie. Compétition majoritaire et réalignements partisans » revue française de sciences politiques 1995), l'observation des résultats des élections italiennes de 1994 montre que la composante proportionnelle du système et le « scorporo » rendaient plus difficile la constitution de majorités :

« Sans sa composante de proportionnelle, le système électoral aurait produit des majorités claires aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat... En conséquence, les effets attendus du système majoritaire sur la fragmentation du système des partis se sont produits au niveau de chaque district à candidature unique [les coalitions s'étant réparties les sièges gagnables au scrutin majoritaire], mais non à l'échelle nationale... On trouve dans les deux assemblées plus de dix partis ou mouvements politiques. »

« Sans le scorporo, ou avec son emploi partiel comme c'est le cas à la chambre des députés, le cartel de droite (les Poli) aurait également atteint la majorité absolue au sénat »

« Le scorporo total pratiqué au Sénat a davantage gêné le camp vainqueur (les Poli) que le scorporo partiel de la chambre basse. »

C'est apparemment aussi la position du président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer.

« Les effets de la proportionnelle nous les connaissons par cœur », a-t-il affirmé à l'occasion des dernières journées parlementaires de l'UMP (25/09/2009). « La proportionnelle, c'est le mode de scrutin des assemblées instables, des groupes charnières, des exécutifs précarisés, des majorités impuissantes et des minorités régnantes. C'est la volonté du peuple diluée et la désignation d'élus par les partis eux-mêmes [...] Les effets, à mes yeux délétères, de la proportionnelle intégrale sont immédiats. Pour les scrutins mixtes, ils se font sentir dans des délais quasi proportionnels à la dose instillée. »

Dans la simulation de l'étude d'impact, le département à 15 conseillers territoriaux (Y) n'a pas de majorité, celui à 20 conseillers territoriaux (W) peut se retrouver bloqué. Deux départements sur quatre posent donc problème. (Voir annexe)

L'aléa est encore plus important au niveau régional puisqu'aux incertitudes départementales s'ajoutent celles relatives à la distribution des majorités entre départements.

Dans l'exemple cité, il suffirait d'une inversion des résultats en sièges entre les deux listes principales dans le département le plus important (Z) pour que le conseil régional soit privé de majorité. La liste 2 obtenant 42 sièges (sur 86), les 5 élus des 3 petites listes représentées seraient indispensables pour assurer une majorité au conseil régional.

Si l'on en croit l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État publié par la presse, celle-ci concluait que « *le mode de scrutin retenu n'apparaît pas de nature à garantir, ni au conseil général ni au conseil régional l'établissement d'une majorité stable propre à assurer le bon fonctionnement de ces collectivités territoriales.* »

Si on ignore ce que fut l'avis définitif, cela montre au moins que la question se pose.

## **2. Le mode de scrutin assure-t-il la représentation des sensibilités politiques minoritaires ?**

Telle est la fonction, pour le Gouvernement, de la part de proportionnelle.

Cependant, l'effet correctif n'est réel que si le nombre de sièges à répartir à la proportionnelle, donc de conseillers territoriaux du département, est suffisamment grand et seulement si les voix autres que celles qui se sont portées sur les deux listes principales ne se dispersent pas trop.

Dans les simulations présentées dans l'étude d'impact, dans le département de 15 conseillers territoriaux (Y), la liste 4 qui a obtenu le plus de voix (7,7 %), parmi celles n'ayant enlevé aucun siège au scrutin majoritaire, obtient 1 siège (6,7 % des sièges).

Ce correctif modeste est cependant très dépendant des hypothèses du modèle. Il suffirait que 1 600 voix (1,8 % du total des voix) de la liste 4 se dispersent sur les autres petites listes pour que les deux listes majoritaires (2 et 5) raflent les trois sièges à la proportionnelle.

On constate aussi, à partir des hypothèses de la simulation que les répartitions au plus fort reste ou à la plus forte moyenne donnent les mêmes résultats pour les départements à 15 (Y) ou à 20 conseillers territoriaux (W).

Comme on voit, si le choix de la répartition au plus fort reste est plus favorable aux minorités que la répartition à la plus forte moyenne, l'effet n'est pas évident pour les départements dont l'effectif des conseillers territoriaux est inférieur à 20, soit de l'ordre de 30 % des cas, probablement.

Quoi qu'il en soit, l'effet du correctif proportionnel reste très modeste.

Dans la simulation, 1 siège (6,7 % des sièges) dans le département de 15 conseillers territoriaux (Y), 1 siège (5 % des sièges) pour le département à 20 conseillers territoriaux (W), 2 sièges (7,1 %) pour le département de 28 conseillers territoriaux (Z).

Le « correctif » proportionnel, au niveau départemental, est donc d'ordre symbolique sinon décoratif et d'autant plus que le département est faiblement peuplé<sup>23</sup>.

La remarque vaut aussi pour la région. Dans l'hypothèse de l'étude d'impact, le correctif est de 5 sièges sur 86 soit 5,8 %.

Nous sommes donc loin d'une correction de 20 % comme pourrait le faire croire une lecture superficielle du projet de loi.

Pour Jean-Claude Colliard, dès lors que dans ce mode de scrutin, il sera nécessaire d'avoir un pourcentage important pour obtenir un siège à la représentation proportionnelle, le bénéficiaire en reviendra aux grands partis ayant perdu au scrutin majoritaire.

### **3. Le mode de scrutin assure-t-il la représentativité des territoires et l'ancrage local des conseillers territoriaux ?**

Pour le Gouvernement, l'élection de l'essentiel des conseillers territoriaux sur une base cantonale est la garantie de leur ancrage local, ancrage qui sera bien supérieur à celui des actuels conseillers régionaux.

S'agissant du conseiller territorial en tant que conseiller régional, ce mode de scrutin assure incontestablement une meilleure représentation des territoires ruraux, des petites villes et villes moyennes, que l'actuel mode de désignation des conseillers régionaux à partir de listes qui restent régionales, même avec des sections départementales. Le risque de sous-représentation des territoires non densément urbanisés est certainement l'un des défauts principaux de ce mode de scrutin.

#### **Mode de scrutin des élections régionales et représentation des territoires**

Cette question mériterait une étude complète à la lumière des résultats des dernières élections régionales et il ne serait pas sérieux de tirer d'un cas particulier une loi générale. Faut de mieux, les études de cas ne sont pourtant pas sans intérêt. En l'espèce, celui de la région PACA montre, avec le mode de scrutin utilisé pour les régionales, l'existence d'un risque réel de distorsion de la représentation territoriale. Pas seulement du fait de la répartition proportionnelle des sièges entre les départements, ce qui serait logique, mais du fait du mode de désignation des candidats inhérent à ce mode de scrutin.

##### L'exemple de la région PACA (régionales 2010)

Dans deux départements, la sous-représentation au conseil régional des zones non densément urbanisées est manifeste : le Var et les Alpes-Maritimes.

Dans les Bouches-du-Rhône, département très urbanisé et, pour des raisons inverses, dans les Alpes-de-Haute-Provence comme pour les Hautes-Alpes, essentiellement rurales, la distinction entre secteurs manque trop de pertinence pour pouvoir tirer quelque enseignement significatif des résultats.

Dans le Vaucluse, en revanche, les résultats reflètent assez correctement la structure territoriale puisque, si l'essentiel des élus de droite et de gauche vient des zones relativement moins urbanisées, c'est aussi là que se trouvent leurs principales ressources électorales. Avec cependant un déficit en défaveur des zones urbanisées.

<sup>23</sup> Selon Hervé Fabre-Aubrespy, la moyenne des sièges à répartir par département est de 6.

### Var

Au final, à gauche, sur 13 élus varois, 9 sont issus de la communauté d'agglomération toulonnaise (TPM), 3 du reste Var littoral (dont 2 de la communauté d'agglomération Fréjus-Saint-Raphaël), une seule, adjointe au maire de Brignoles, du reste du département.

Cette sous-représentation du Var intérieur en élus de gauche ne renvoie ni à un manque de population, ni à un déficit d'électeurs de gauche puisque cette zone a apporté 44 % de ses voix à la liste unique de la Gauche de second tour.

Même constat à droite puisque sur 8 élus, 1 seul, adjoint au maire de Draguignan et président de la communauté d'agglomération dracénoise, est issu du Var non littoral. Là aussi, l'essentiel des conseillers régionaux élus vient de TPM. La zone non littorale a néanmoins apporté 36,5 % de ses voix à la liste UMP.

### Alpes-Maritimes

A gauche, 5 élus viennent de la communauté urbaine Nice-Côte-d'Azur et 6 de la zone littorale et du pays grassois, aucun du reste du département qui, pourtant, a apporté 24,5 % de ses voix à la liste Vauzelle.

A droite, 6 élus sont équitablement répartis entre les deux zones les plus urbanisées, un seul est issu du reste des Alpes-Maritimes (21,6 % des voix de la liste Mariani cependant).

### Vaucluse

A gauche, 1 élu est issu de l'agglomération d'Avignon, 1 autre du secteur Orange, Carpentras, Cavaillon, 4 du reste du département (62,5 % des voix de la liste Vauzelle).

A droite, les 2 élus sont issus du secteur le moins urbanisé (64,8 % des voix de la liste Mariani).

S'agissant des zones très urbanisées, en revanche, l'amélioration n'est pas évidente.

Les conseillers territoriaux n'y seront pas plus « visibles » que les actuels conseillers régionaux, connus surtout quand ils exercent un mandat municipal. Ce déficit de visibilité sera encore plus accentué dans les futures métropoles appelées à exercer les compétences du département et de la région qui touchent le plus directement les habitants : collèges, lycées, voirie, action sociale... L'ensemble de ces compétences déléguées relèvera des conseillers métropolitains et non des conseillers territoriaux dont on ne voit pas quel pourra être leur rôle local. Pour le champ des compétences déléguées, paradoxalement, les conseillers territoriaux des territoires urbains n'auront compétence que pour la partie non métropolitaine de la région et du département.

Difficile dans ce cas de parler de représentation de leurs cantons. En tout cas, la « visibilité » de ces conseillers territoriaux restera très faible comparée à celle des élus municipaux et métropolitains.

Pour ce qui concerne le conseiller territorial en tant que conseiller régional, le bilan est donc nuancé.

S'agissant du conseiller territorial en tant que conseiller général, ce bilan est clairement négatif. Pour plusieurs raisons.

La première tient à la réduction du nombre de conseillers généraux consécutive à la division par deux du nombre d'élus territoriaux par rapport à la situation actuelle et à la contrainte d'une représentation des territoires sur une base essentiellement démographique.

La seconde tient au fait que 20 % des conseillers territoriaux ne sont pas territorialisés.

Une stricte répartition des conseillers territoriaux proportionnellement à la population entraînerait une augmentation des effectifs des conseils généraux dans 10 départements, le statu quo dans 2, et une baisse, souvent drastique, dans les autres.

Dans plusieurs départements, le nombre de conseillers généraux se trouverait divisé de 2 à 7.

Mais, comme on sait, deux correctifs ont été apportés à cette règle générale : pas de département dont l'effectif de conseillers sera inférieur à 15 et pas d'augmentation des effectifs des actuels conseils généraux.

15 départements, dans cette hypothèse compteraient globalement 15 conseillers territoriaux, dont 12 territorialisés, ce qui représente une baisse considérable de leur représentation actuelle.

39 départements auraient moins de 20 cantons. 5 de ces départements verraient le nombre de leurs cantons, donc de leurs conseillers territoriaux localisés, divisé par un coefficient entre 1,6 à 1,9. 34 verraient leur représentation localisée divisée par 2 ou par 3.

Le record à la baisse pourrait échoir à l'Aveyron, qui passerait de 46 cantons à 15.

La conséquence est évidemment une augmentation importante, dans ces départements, de la superficie des circonscriptions.

Phénomène encore accentué, dans les départements ruraux et de montagne, par la concentration de la population autour d'une ville, généralement chef-lieu.

Sur l'exemple des Hautes-Alpes (Voir Première partie : la distribution des conseillers territoriaux au regard du principe de réalité. L'exemple des Hautes-Alpes), on constate que la division par deux du nombre de conseillers généraux entraîne une multiplication par 2,5, en moyenne, de la superficie des cantons (de 188 km<sup>2</sup> à 469 km<sup>2</sup>). Si l'on tient compte de la concentration de la population autour de Gap, les cantons gapençais pourraient voir leur superficie multipliée par 1,75 contre 3 pour les cantons couvrant le reste du territoire.

S'agissant de l'échelon de proximité par excellence, le département, le nouveau dispositif ne permet donc pas une aussi bonne représentation des territoires que l'ancien. Ceux qui perdront le plus au change sont les cantons ruraux, là où précisément le conseiller général joue le rôle le plus important.

Le Gouvernement fait valoir que cette « perte » sera compensée par le fait que le conseiller territorial d'un canton rural sera aussi conseiller régional, donc plus influent à ce niveau qu'aujourd'hui. Comme on l'a vu, l'argument n'est pas sans fondement, à ceci près que tout dépendra de la répartition des compétences entre région et département.

Un département confirmé dans son rôle d'échelon des solidarités territoriales, de gestionnaire des transports locaux et scolaires, du réseau routier sera plus vital pour ces territoires que l'enseignement supérieur ou la formation professionnelle même si, évidemment, le bon exercice de ces compétences les concerne aussi.

#### **4. Le mode de scrutin est-il lisible pour l'électeur ?**

Pour le Gouvernement, le choix du vote unique est un gage de clarté pour l'électeur, qui n'aura à émettre qu'un seul vote comptant au scrutin majoritaire comme à la représentation proportionnelle.

Observons que si la réunion de deux élections en une seule grâce à un seul bulletin simplifie incontestablement l'organisation de l'expression démocratique, elle rend la signification de l'acte lui-même plus difficile à saisir !

#### **5. Une architecture complexe**

Le mode de scrutin choisi est, sans conteste, complexe. Le lien entre le vote pour une personne et pour une liste n'est déjà pas évident. Il l'est d'autant moins ici, qu'aucun candidat dans un canton ne pourra figurer sur la liste départementale. Comprendre que voter pour un candidat qui ne sera pas élu, c'est voter pour des candidats qui le seront, demande un niveau d'analyse qui risque de faire défaut chez beaucoup d'électeurs. Ce qui semble d'ailleurs avoir été le sentiment du Conseil d'État.

Si l'on en croit le « brouillon » de son avis, il aurait *« considéré que le mode de scrutin projeté pour cette désignation était de nature à porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage compte tenu des modalités complexes de la combinaison opérée entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel dans le cadre d'un scrutin à bulletin unique. »* (Le point 22/10/09)

La préférence du Conseil d'État irait à un mode de scrutin prévoyant un double vote plutôt qu'un seul.

Interrogé par l'AFP, le secrétaire d'État aux collectivités territoriales, Alain Marleix, a d'ailleurs admis que *« le Conseil d'État a estimé que les modalités de mise en œuvre de ce principe et de ce système étaient trop complexes et qu'elles nuisaient par conséquent à l'intelligibilité de la règle par les électeurs »*. En conséquence, résume Alain Marleix, le Gouvernement a décidé *« d'étudier des modalités alternatives permettant de garantir notamment l'intelligibilité de la loi électorale par l'électeur »*. Il *« a donc modifié son texte sur cet aspect »*. (Sic) (Libération 22/10/09). A en juger par l'amendement gouvernemental adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 12 mai 2010 (voir plus loin), la « modification » est de taille !

Quoi qu'il en soit, le mode de scrutin proposé par le projet de loi n° 61 n'est pas une réponse à la critique d'illisibilité adressée à l'actuel mode d'élection des conseillers régionaux et que reprend l'étude d'impact annexée au projet de loi :

*« La répartition des sièges dans le cadre des sections départementales est peu compréhensible pour les électeurs et ne permet pas d'assurer la cohérence de la campagne au niveau régional, les résultats dépendant de l'importance des votes émis dans chaque département. »*

Le problème, c'est que le remède est pire que le mal. La cohérence de la campagne régionale sera encore plus difficile à mettre en œuvre, la circonscription de base n'étant plus la région mais le département, et la difficulté à comprendre la répartition des élus entre départements, question relativement accessoire, sera remplacée par la difficulté à faire comprendre que ce sont les voix reçues par les candidats cantonaux battus qui serviront à faire élire ceux qui figurent sur des listes.

L'électeur pourrait avoir d'autant plus de mal à s'y retrouver que ce mode de scrutin peut facilement être détourné.

## **6. Un mode de scrutin qui peut facilement être détourné**

Analysant les modes de scrutin mixtes, associant scrutin uninominal et à la proportionnelle par compensation, c'est-à-dire un système où plus un parti a d'élus au scrutin majoritaire, moins il en a à la proportionnelle, Pierre Martin souligne leur vulnérabilité aux manœuvres de détournements. Ainsi, en 2001, en Italie, *« les deux principales coalitions de gauche (l'Olivier) et de droite (La maison des libertés) ont présenté leurs candidats dans les circonscriptions uninominales sous d'autres étiquettes que leurs listes à la proportionnelle. Cette manœuvre a eu pour conséquence de supprimer presque complètement l'aspect « compensation » de la part proportionnelle... »* (P. 101).

Directement inspirées du système italien, les mêmes possibilités de détournement existent pour le présent mode de scrutin. Dans les cantons où l'avance du candidat d'un parti arrivant généralement en tête est forte, celui-ci peut avoir intérêt à se présenter en candidat indépendant en suscitant une candidature collatérale de son parti. Les voix recueillies sur le nom de celui-ci iront abonder le potentiel de la liste départementale.

## **7. Le mode de scrutin au regard du principe « d'égalité des suffrages »**

Selon ce principe, chaque voix doit avoir le même poids, autrement dit, pour être élus, les candidats doivent avoir reçu un nombre de voix comparable, il doit y avoir correspondance entre le nombre de voix et le nombre de sièges obtenus par les listes ou les partis.

Sous ce rapport, le mode de scrutin proposé par le projet de loi pose deux catégories de problèmes : la distorsion qu'introduirait une répartition trop inégalitaire des sièges entre départements au sein d'une même région, question évoquée dans la

première partie, et les effets du mode de scrutin proprement dit, ce que nous allons voir.

Qui dit scrutin majoritaire, comme le montre clairement le mode utilisé pour l'élection des conseillers généraux actuels, dit risque de rupture de l'égalité des suffrages.

Ce risque est d'autant plus grand que le déséquilibre démographique entre circonscriptions est important. Actuellement, le record sur ce plan appartient au Var, où le rapport entre le canton le plus peuplé et le moins peuplé est de 1 à 43.

Si donc on s'en tient au seul cadre départemental (et non régional), le redécoupage des cantons prévu par la loi apportera une nette amélioration.

A condition, évidemment, que ce redécoupage des circonscriptions, même dans le strict respect de l'équité démographique, ne soit pas confié à des artistes du « Gerrymander » (Voir plus haut).

Comme on l'a vu le risque de rupture de l'égalité des suffrages est plus grand en cas de scrutin majoritaire à un tour, choisi ici, qu'à deux tours.

Ce n'est pas un hasard si ce mode de scrutin, pratiqué à l'aube de la III<sup>e</sup> République fut combattu par les Républicains, qui l'appelaient « scrutin minoritaire ». Ce n'est pas non plus un hasard si, envisagé au début de la V<sup>e</sup> République, il avait été refusé par le général de Gaulle au motif qu'il ne s'inscrivait pas dans les traditions françaises.

Les exemples d'inversion dans les pays anglo-saxons, pratiquants réguliers du scrutin majoritaire à un tour, sont, comme on sait, nombreux.

Dans l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État publié par la presse, on peut lire que le mode de scrutin proposé pouvait « *permettre qu'une liste ayant recueilli au niveau régional moins de voix qu'une autre puisse néanmoins obtenir plus de sièges qu'elle* ».

Un calcul simple permet, à partir de la simulation annexée au texte du projet de loi, de montrer l'extrême sensibilité du mode de scrutin proposé au risque d'inversion.

Dans cet exemple, la liste deux obtient 279 864 voix et 46 sièges, au niveau régional et la liste cinq 35 sièges pour 265 158 voix. Le déplacement de 7 353 voix de la liste deux, soit 2,6 % du score de celle-ci, à la liste cinq, réparties sur une cinquantaine de cantons ferait passer la liste cinq en tête des suffrages, sans modifier la répartition des sièges.

## 8. Le mode de scrutin satisfait-il les contraintes constitutionnelles ?

Cette question essentielle a fait l'objet, dès le projet de loi connu, de débats aussi passionnés que peu concluants. Nous ne saurions donc trancher là où les spécialistes reconnus ne sont pas d'accord entre eux. Le Gouvernement, quant à lui, soutient la parfaite constitutionnalité de son texte. C'est le moins...

Ce qui frappe cependant, c'est le nombre des points de fragilité du projet gouvernemental au regard de la Constitution.

*a) Le mode de scrutin assure-t-il une « représentation essentiellement démographique » des suffrages ? Le principe de « l'égalité » du suffrage (article 3 de la Constitution) est-il respecté ?*

Comme on vient de le voir, au paragraphe précédent, le scrutin majoritaire à un tour ne le garantit pas automatiquement. Le garantit-il suffisamment pour le Conseil constitutionnel, toute la question est là ?

Pour Guy Carcassonne, la proportionnalité des sièges par rapport aux voix n'est pas une obligation constitutionnelle. En tout état de cause, les « distorsions » entre voix et sièges ne peuvent être complètement effacées que par une représentation proportionnelle particulièrement « bien faite ».

*b) Le mode de scrutin « favorise »-t-il « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ? (article 1<sup>er</sup> de la Constitution).*

Le débat se situe à trois niveaux :

La signification de « favoriser » : est-ce un impératif catégorique qui s'impose absolument, un objectif de plus ou moins long terme et pouvant être atteint par d'autres voies que législatives (des incitations ou des contraintes financières, par exemple) ?

Le nouveau mode de désignation des conseillers régionaux et généraux entraînera-t-il, inévitablement, une baisse de la représentation féminine dans les assemblées départementales et régionales ?

Si c'est le cas, le Conseil constitutionnel pourra-t-il accepter une régression sur ce point par rapport à la situation présente ?

Point 1 : Selon le doyen Vedel le terme « favorise » peut avoir trois sens possibles : « donner des atouts », « encourager », « réaliser ».

Pour Guy Carcassonne, ce n'est pas la loi en elle-même qui défavorise la parité mais les pratiques et usages politiques et électoraux. Selon lui, d'une manière générale, il n'existe pas de norme constitutionnelle en matière de mode de scrutin (Voir Première partie).

Jean-Claude Colliard est d'un avis opposé. Pour lui, l'impératif présent « favorise » a valeur d'impératif et une loi nouvelle ne peut que renforcer la parité par rapport aux lois anciennes.

« Favoriser, ça veut dire améliorer par rapport à la situation antérieure. » (RPP). Selon la formule du Conseil constitutionnel : « il faut que la loi n'ait ni pour objet, ni pour effet de faire reculer la parité. »

Que la loi n'ait pas pour objet de faire reculer la parité est aussi évident que son effet y réussit.

Point 2 : les femmes représentaient 47,8 % des dernières assemblées régionales et 13 % des conseils généraux. Selon les calculs de l'Observatoire de la parité, elles représenteraient 20 % des nouvelles assemblées soit 600 sur 3 000 conseillers territoriaux. Jean Claude Colliard l'estime, lui, à 16 %, ce qui constitue globalement une régression, même en souscrivant à l'interprétation selon laquelle le verbe « favorise » est conjugué à l'optatif !

La régression est donc évidente et il paraît pour le moins audacieux, sinon spécieux, de prétendre compenser celle-ci par l'augmentation prévisible du nombre de femmes dans les conseils municipaux, suite au changement du mode de scrutin pour les communes de 500 à 3 499 habitants. A l'évidence, ces deux problématiques n'ont aucun rapport.

Point 3 : Les avis des spécialistes, comme on l'a vu, divergent (Partie III « Les contraintes constitutionnelles ») et aucun des arguments en faveur de l'une ou l'autre thèse n'est concluant.

Ainsi, celui avancé par Hervé Fabre-Aubrespy qui conclut qu'en validant en 2003 le changement du mode de scrutin des sénatoriales, étendant l'usage du scrutin majoritaire aux départements élisant trois sénateurs, le Conseil constitutionnel a accepté une régression de la parité : « *Tous les départements qui ont trois sièges de sénateurs sont redevenus des départements d'élections au scrutin majoritaire. Je peux vous dire que les femmes ont fait très vite le calcul de ce que cela a entraîné.* »

Sauf que le cas des élections sénatoriales est tout à fait particulier puisque le Sénat, avant de représenter la population, représente des collectivités qui, jusqu'à présent en tout cas, n'ont pas de sexe.

*c) Le scrutin majoritaire à un tour est-il anticonstitutionnel ?*

Oui, répond Guy Carcassonne, car contraire aux PFLR. Pour lui : « *Tout scrutin uninominal doit comporter deux tours* ».

Comme on l'a rappelé, il est significatif que pour les républicains de la III<sup>e</sup> République, le scrutin à un tour soit dit « *élection minoritaire.* » Le scrutin à deux tours n'est pas une complexification du scrutin à un tour, mais historiquement une simplification du scrutin à trois tours.

Mais, si l'opinion selon laquelle ce mode de scrutin n'est pas conforme à la « *tradition française* », pour reprendre l'expression du général de Gaulle, qu'il comporte plus d'inconvénients que d'avantages, est largement partagée, rares sont ceux qui, comme Guy Carcassonne, le jugent inconstitutionnel.

Pour Jean-Claude Colliard, par exemple, un principe toujours appliqué, tel le scrutin à deux tours quand il est majoritaire, ne suffit pas à en faire un PFLR.

*d) L'élection d'un candidat sans qu'aucune voix ne se soit portée explicitement sur son nom, puisque élu avec les voix reçues par un autre candidat, battu au scrutin majoritaire, est-elle constitutionnelle ?*

Guy Carcassonne et Jean-Claude Colliard en doutent. Pour ce dernier, cette disposition semble en contradiction avec le principe selon lequel un candidat est élu s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages ou s'il appartient à la liste ayant remporté le plus grand nombre de voix. Il pourrait s'agir là d'un PFLR.

Cette position rejoint celle de la section de l'intérieur du Conseil d'État. Si, en effet, le mode de scrutin projeté est « *de nature à porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage compte tenu des modalités complexes de la combinaison opérée entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel dans le cadre d'un scrutin à bulletin unique* », pour le coup il contreviendrait à un PFLR.

Ce n'est évidemment pas la position du Gouvernement, pour les raisons que l'on connaît : la non-validation par le Conseil d'État de la position de sa section de l'intérieur.

## **9. Quelques interrogations subsidiaires**

*a) La cohabitation, dans une même assemblée, d'élus issus directement d'un territoire aux limites précises et d'élus « non territorialisés »*

Si la double origine du conseiller territorial ne semble pas poser de problème de constitutionnalité<sup>24</sup>, dans les faits, la cohabitation dans une même assemblée, surtout si ses effectifs sont faibles, d'élus dont la légitimité territoriale n'est pas la même, pose question.

Acceptable au niveau régional, compte tenu du niveau des compétences et des effectifs, cette cohabitation pourrait créer des tensions au niveau départemental.

Quel rôle pourront bien avoir les 3 conseillers territoriaux élus à la proportionnelle grâce aux voix des battus, dans un département à 15 conseillers territoriaux, dont 12 élus sur leur nom ? Plus encore, quel sera le rôle de l'unique élu de la liste minoritaire ? Président du conseil général, si sa voix est nécessaire pour départager les deux principales formations ?

La situation sénatoriale n'est en rien comparable, dans la mesure où, élus du scrutin majoritaire ou du scrutin proportionnel, tous les sénateurs représentent uniquement leur département, selon les mêmes règles pour un même département. De plus, faire la loi et contrôler l'action du Gouvernement n'est pas administrer un territoire, avec les conséquences localisées des actes que cela implique.

---

<sup>24</sup> Cf. Jean-Claude Colliard : « *Je ne suis pas sûr que le partage entre des conseillers élus pour une part à la proportionnelle et pour une part au scrutin majoritaire coexistant dans une même assemblée, pose un problème constitutionnel* ».

*b) Les difficultés pratiques d'application des dispositions de la loi du 31 janvier 2007*

Cette loi qui garantit la parité dans les exécutifs régionaux, appliquée dans le nouveau contexte, aura des effets paradoxaux : des élues sous-représentées dans les conseils régionaux mais présentes à parité, donc surreprésentées, dans leurs exécutifs.

Dira-t-on, comme pour les conseillers territoriaux qui selon le Gouvernement sont d'autant plus influents qu'ils sont moins nombreux, qu'avec la réforme, les femmes seront moins présentes dans les conseils régionaux mais y joueront un rôle plus grand ?

**B. UNE CONCLUSION D'INDÉCIDABILITÉ GÉNÉRALISÉE**

L'examen détaillé du mode de scrutin proposé pour l'élection du conseiller territorial débouche sur une conclusion d'indécidabilité généralisée.

Du strict point de vue technique, ses inconvénients l'emportent largement sur ses avantages mais il peut fonctionner.

Si ses fragilités au regard du bloc de constitutionnalité sont aussi nombreuses qu'évidentes, cela ne signifie pas pour autant que le Conseil constitutionnel ira jusqu'à les juger rédhibitoires, son contrôle des modes de scrutin restant, en tout état de cause, limité.

Revenons sur les points essentiels.

**1. La question de l'obligation de représentation « essentiellement démographique », du respect du principe d'égalité des suffrages et de la constitutionnalité du scrutin majoritaire à un tour**

Le scrutin majoritaire à un tour est certainement celui qui, de ce point de vue, présente le maximum de risque, jusqu'à une probabilité non négligeable d'inversion des résultats en voix et en sièges. Le risque sera d'autant plus grand que le mode d'attribution des conseillers territoriaux par département s'écartera de la règle de proportionnalité.

Si la réforme, rendant obligatoire un redécoupage des cantons, permettra sans conteste une amélioration de la situation actuelle où les écarts de populations entre circonscriptions peuvent être considérables, les deux problèmes ne sont pas essentiellement liés. La nécessité d'une carte moins inégalitaire des cantons se pose aussi avec le mode de scrutin actuel.

Mais, si risque évident il y a, cela ne signifie pas que le Conseil constitutionnel le jugera suffisant pour déclarer inconstitutionnel le projet du Gouvernement sous ce rapport.

Quant au scrutin majoritaire à un tour, Guy Carcassonne est le seul à penser qu'il contreviendrait à un PFLR.

## **2. La question de la parité**

Incontestablement le nouveau mode de scrutin représente une régression par rapport à la situation actuelle, régression que ne sauraient compenser les effets à attendre du changement de mode de scrutin relatif aux conseils municipaux des communes de 500 à 3 500 habitants qui n'a rien à voir.

Le faible nombre de conseillers territoriaux élus à la proportionnelle et leur dispersion sur des listes diverses, dont les listes majoritaires, ne favoriseront pas non plus la parité. Sauf changement de mentalité, il semble, en effet, fort probable que les têtes de listes, autrement dit, les candidats qui ont le plus de chance d'être élus, seront majoritairement des hommes.

Mais l'interrogation est la même : cela signifie-t-il que le Conseil constitutionnel jugera cela inacceptable ? Comme on l'a vu, rien n'est moins sûr.

## **3. La lisibilité du mode de scrutin pour l'électeur**

C'est avec la parité, l'une des fragilités essentielles du projet.

Posent problème, le fait d'élire des candidats sur la base des voix obtenues par d'autres candidats, eux-mêmes non élus, l'articulation entre les deux modes d'élections, l'usage du bulletin unique et enfin la vulnérabilité du système aux manœuvres de détournement de la compensation proportionnelle vers les formations majoritaires.

Les avis du Conseil d'État, de Guy Carcassonne, de Jean Claude Colliard, convergent (ce qui mérite d'être souligné !) et Alain Marleix reconnaît lui-même l'existence d'un problème à ce niveau.

## **4. La constitution de majorités stables**

Là encore, le mode de scrutin choisi, quoique majoritaire, ne garantit rien.

Si, comme on l'a vu, le scrutin majoritaire à un tour ne garantit pas automatiquement des majorités au niveau départemental, l'incertitude au niveau régional est encore plus grande.

De plus, la « dose » de proportionnelle aggrave l'instabilité du système. Le risque, c'est de placer des formations minoritaires, voire des individualités, susceptibles de se faire élire sur leur nom dans un canton, en arbitres des majorités, non seulement départementales mais régionales, ce qui représenterait une régression par rapport à la situation actuelle.

## **5. La représentation des sensibilités politiques minoritaires**

Comme on l'a vu, celle-ci est largement illusoire. Indépendamment des manœuvres de détournement du système qui ne sont pas à exclure, les espérances potentielles des formations minoritaires sont inférieures à 10 % et plutôt de l'ordre de

6 à 7 % dans les départements comptant entre quinze et vingt conseillers territoriaux. On est loin, en tout cas, des 20 % que le modèle était censé garantir.

## **6. La représentation des territoires**

Le bilan est contrasté : sur le plan régional statu quo par rapport à la situation actuelle en zone très urbaine, progression ailleurs. Sur le plan départemental, statu quo en zone très urbaine, régression ailleurs.

Le conseiller territorial sera peut-être plus influent (sauf dans les métropoles où sa fonction sera localement surtout décorative), là où le rôle du conseiller général était le plus essentiel, il sera moins présent, particulièrement dans les départements faiblement peuplés.

### ***C. UN SCRUTIN MIXTE AUX VERTUS PROBLÉMATIQUES***

En proposant le mode de scrutin mixte que l'on sait, le Gouvernement pensait ajouter les vertus du mode majoritaire à celles du mode proportionnel.

On en vient à se demander si son projet ne cumule pas plutôt les défauts de chacun.

La « dose » de proportionnelle accentue encore l'instabilité du système majoritaire qui naturellement ne garantit automatiquement ni des majorités départementales, ni une majorité régionale. Sans permettre vraiment une représentation significative des femmes ou des minorités politiques.

De plus, l'articulation particulièrement complexe des modes majoritaires et proportionnels risque, comme le dit le Conseil d'État de « *porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage* ».

A se demander si l'appendice proportionnel du mode de scrutin proposé n'a pas que des inconvénients, à ses vertus décoratives près.

A se demander aussi, s'il existe un mode de scrutin susceptible de satisfaire tous les objectifs poursuivis par le projet gouvernemental et de limiter les risques d'inconstitutionnalité.

Peut-être est-il illusoire de vouloir trop embrasser et conviendrait-il de hiérarchiser les objectifs eu égard à la fonction du mode de scrutin concerné : permettre la désignation des membres des conseils de collectivités territoriales.

Très honnêtement, le principal artisan du mode de scrutin retenu par le projet de loi n° 61 admet qu'il s'est agi d'un choix difficile : le Gouvernement « *a élaboré un mode de scrutin qui n'est pas évident, effectivement mais qui a une certaine logique dans ses différents éléments. Peut-on toucher à l'un de ses éléments sans toucher à l'ensemble ? Est-ce qu'on s'oriente vers une autre solution ? C'est l'avenir qui nous le dira.* » (Hervé Fabre-Aubrespy)

Tentons donc d'éclairer un peu cet avenir.

## V. ANATOMIE DES MODES DE SCRUTIN DE SECOURS

Seront envisagés successivement les modes de scrutin de types suivants :

- proportionnel dans des circonscriptions infradépartementales :
  - . selon le mode Paris-Lyon-Marseille (PLM) ;
  - . selon le mode proportionnel ;
- majoritaire avec correctif proportionnel (Cf. élections municipales des communes de plus 3 500 habitants) ;
- mixte : uninominal majoritaire en zone rurale et proportionnel de liste en zone urbaine ;
  - à « l'allemande » ;
  - majoritaire plurinominal ;
  - majoritaire, uninominal à deux tours.

Un tableau synthétique tentera de résumer les vertus et les faiblesses principales de chacun de ces modes de scrutin.

### ***A. LE MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL DANS DES CIRCONSCRIPTIONS INFRADÉPARTEMENTALES***

#### **1. Selon le mode PLM**

C'est le système retenu par le « comité pour la réforme des collectivités locales » présidé par Édouard Balladur.

Il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire, dans le cadre de circonscriptions infradépartementales de la taille d'un arrondissement ou de plusieurs arrondissements regroupés.

Comme avec le scrutin municipal utilisé à Paris, Lyon et Marseille (PLM) qui permet de désigner à la fois des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissements (de secteurs à Marseille), en fonction des résultats des listes, les candidats placés en tête peuvent siéger à la fois au Département et à la Région, les autres uniquement au conseil général.

On parle, improprement d'ailleurs, puisque l'électeur n'a pas la possibilité de modifier l'ordre de la liste, d'élection par « fléchage ».

*« Ainsi, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire, afin que la gouvernance des assemblées départementales et régionales soit assurée dans les meilleures conditions, les listes présentées le même jour aux suffrages des électeurs comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans des proportions à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, tandis que les*

*suivants de liste siègeraient exclusivement au conseil départemental.* » (Rapport Balladur).

Pour Édouard Balladur, ce système permet l'élection simultanée des candidats destinés à siéger au département seulement ou aussi à la Région, sans risque constitutionnel :

*« Il est apparu au Comité que le maintien des cantons, fussent-ils redessinés, n'était que très difficilement conciliable avec l'imbrication souhaitée des élections départementales et régionales. »*

*« Il est constitutionnellement exclu de confier au conseil départemental le soin de désigner en son sein ceux de ses membres qui seraient appelés à siéger au conseil régional : un tel système qui était admissible lorsque la région était un établissement public, et qui l'est encore pour les intercommunalités, qui ont la même forme juridique, ne l'est pas pour une collectivité locale, dont l'article 72 exige qu'elle s'administre librement par des « conseils élus » ».*

Pour lui, ce système permet, en outre, de diminuer le nombre de conseillers régionaux, dont la moyenne pourrait ainsi passer à 50 ou 70 selon les régions, de représenter tous les courants de pensée<sup>25</sup> et de favoriser la parité au niveau départemental.

Il présente cependant l'inconvénient, contrairement à ce qu'on a pu lire, de ne garantir de majorité automatique, ni au Département, si la prime majoritaire est appliquée au niveau des circonscriptions, ni à la Région, dans tous les cas de figure. Au contraire, l'amplification des résultats dans un « gros » département peut inverser les résultats obtenus dans tous les autres.

Ce système rend tout à fait possible l'inversion des résultats en voix et en sièges. En effet, si une liste arrive en tête dans l'ensemble des circonscriptions, l'effet amplificateur de la prime majoritaire joue à plein. Si les résultats sont contrastés selon les circonscriptions, c'est exactement l'inverse : l'effet d'amplification pour la liste globalement arrivée en tête se rétrécit, jusqu'à inverser les résultats, comme en 1983 à Marseille.

#### **Les effets de la prime majoritaire dans le scrutin type PLM**

L'effet variable de la prime majoritaire dans ce genre de scrutin est souligné par l'étude d'impact : *« La prime majoritaire ne joue pleinement son rôle que si une même liste l'emporte dans la majorité des circonscriptions, auquel cas son effet peut être amplifié et réduire fortement le rôle de l'opposition locale ;*

*Elle n'exclut nullement l'hypothèse de blocage institutionnel au cas où la prime majoritaire se répartit à peu près également entre circonscriptions... ».*

---

<sup>25</sup> Il convient de relativiser ce jugement. En fait, si la prime majoritaire joue toujours dans le même sens, la représentation de toutes les oppositions est très réduite. Lorsqu'elle est répartie entre les deux principales formations, il reste peu de place pour les autres, comme le montre l'exemple de Marseille (Voir encadré). Avec 8,8 % des voix au premier tour des élections municipales marseillaises de 2008, le FN seul « outsider » présent au second tour n'obtient qu'un siège sur 101.

Travaux pratiques à partir de l'exemple marseillais :

En 1983, à Marseille, Jean-Claude Gaudin est battu alors qu'il a réalisé 2 497 voix de plus que Gaston Defferre, suite à la modification du mode de scrutin dans les villes de Paris, Lyon et Marseille : l'élection a lieu par arrondissement pour les deux premières villes, et par secteurs, à l'époque « adaptés » au maire sortant et ministre de l'Intérieur, à Marseille. Il faut noter, cependant que depuis la modification du découpage initial le phénomène d'inversion ne s'est plus vérifié.

Chaque secteur (qui regroupe deux arrondissements) élit ses conseillers dont 1/3 siègent aussi au conseil municipal. Dans chaque secteur, la liste arrivée en tête obtient 50 % des voix, le reste étant réparti à la proportionnelle.

Les résultats du second tour des élections municipales 2008, dans la cité phocéenne montrent clairement sa sensibilité à l'inversion des résultats en voix et en sièges :

	Nombre de voix	% voix	Nombre de sièges	% sièges
Liste Gaudin	100 509	50,42 %	51	50,5 %
Liste Guérini	95 163	47,75 %	49	48,5 %
Liste FN	3 642	1,83 %	1	0,99 %

A noter qu'au premier tour le FN avait totalisé 8,76 % des voix et qu'il est le seul des compétiteurs de premier tour à avoir pu se maintenir au second.

En 2008, le principe d'égalité des suffrages est respecté pour les deux listes principales, la liste arrivée en tête étant aussi celle qui a obtenu le plus de sièges. Constatons, cependant, qu'au final la prime majoritaire ne joue pas et que le système est particulièrement vulnérable au risque d'inversion des résultats.

Il aurait suffi d'un déplacement de 500 voix dans le troisième secteur pour que la liste Guérini devienne nettement majoritaire en sièges, tout en restant minoritaire en voix.

Mais si la proposition n'a pas été retenue par le Gouvernement, c'est surtout parce qu'elle maintient deux catégories d'élus locaux alors qu'il entend créer des conseillers territoriaux à la fois conseillers généraux et conseillers régionaux<sup>26</sup>.

Renoncer à cet objectif poserait le problème dans d'autres termes, mais ne lèverait pas l'obstacle constitutionnel. La relation entre deux collectivités territoriales prévues par la Constitution, le Département et la Région, n'est pas du même type qu'entre la Commune et les arrondissements (ou secteurs) de ladite Commune. De même, les relations entre leurs assemblées ou leurs exécutifs respectifs sont de nature différente.

## **2. Selon le mode proportionnel, simple ou avec prime majoritaire**

Outre l'élection dans une circonscription infradépartementale de taille conséquente (en tout cas supérieure à celle des cantons, même « redécoupés », du

---

<sup>26</sup> - « Si la totalité des conseillers régionaux sont également membres du conseil général, l'inverse n'est pas vrai : l'identité souhaitée entre les deux catégories d'élus n'est donc pas satisfaite » (Cf. Etude d'impact)

projet de loi), la proposition du comité Balladur retient l'idée d'une prime majoritaire par arrondissement et le principe de l'élection simultanée de deux catégories de conseillers, ce qui ne correspond pas à la définition du conseiller territorial.

On peut cependant envisager l'élection des conseillers territoriaux au scrutin proportionnel d'arrondissement, terme générique ne correspondant pas obligatoirement aux actuels arrondissements, avec ou sans prime majoritaire, avec une prime majoritaire par circonscription ou au niveau départemental.

#### **Avantages et inconvénients des circonscriptions infradépartementales**

L'étude d'impact critique sévèrement l'usage des grandes circonscriptions infra départementales, type arrondissement comme proposé par Édouard Balladur, pour l'élection des conseillers territoriaux:

« *L'arrondissement n'assure pas une représentation des élus satisfaisante* ». Les actuels arrondissements n'ont plus la réalité humaine qu'ils pouvaient avoir sous la III<sup>e</sup> République quand ils servaient de base électorale. Leur disparité démographique est considérable : de 1 à 185 entre la population de Lyon 1 (1 406 043 habitants) et Barcelonnette (7 569 habitants).

Un minimum de respect du principe d'égalité des suffrages conduirait à ce que certains arrondissements ne se voient attribuer qu'un seul siège, ce qui ôte son sens au mode de scrutin lui-même. « *Une surreprésentation des secteurs les moins peuplés serait donc nécessaire et provoquerait une inflation significative des effectifs des conseils régionaux.* »

Ces critiques sont soit infondées, soit ne s'appliquent pas exclusivement au mode de scrutin proportionnel dans des circonscriptions plus grandes que les cantons.

En effet, le problème n'est pas entre Barcelonnette et Lyon 1 mais entre l'arrondissement de Barcelonnette et celui de Marseille (1 044 882 habitants).

De plus, chaque arrondissement ne comporte pas nécessairement le même nombre de sièges. On peut donc parfaitement imaginer, à la fois un fractionnement des arrondissements actuels les plus peuplés et que chacune de ces fractions ait plus de sièges que leurs équivalents ruraux.

Il est possible aussi de composer des circonscriptions infradépartementales sans s'en tenir aux limites des arrondissements actuels. Partir sur la base des intercommunalités ou de regroupements d'intercommunalités permettrait une représentation des territoires au moins aussi pertinente que beaucoup de cantons actuels et plus encore de cantons futurs.

Mais, l'objection ne vaut pas seulement pour la proposition Balladur ou pour les systèmes utilisant de grandes circonscriptions infradépartementales. Elle vaut quels que soient le mode de scrutin et le découpage puisqu'elle renvoie à l'extrême hétérogénéité du peuplement du territoire français. Elle peut être adressée aussi au découpage proposé par le projet de loi. Dès lors que l'on couple élections départementale et régionale on court le risque, soit d'une représentation étique des zones rurales, soit de l'explosion des effectifs des assemblées régionales et des départements très urbanisés. (Voir Première partie)

L'avantage d'un tel mode de scrutin est de permettre une territorialisation des élus, dans beaucoup de cas au moins aussi pertinente qu'avec les nouveaux cantons. Après tout, c'est bien ce qui se passe avec les circonscriptions législatives dont les limites sont souvent contestées, mais rarement leur enracinement.

Il permet aussi la représentation de la diversité des opinions et le respect du principe de parité.

Une représentation significative de la diversité n'est cependant possible qu'avec des effectifs suffisants de conseillers territoriaux. Plus les circonscriptions sont grandes, moins la représentation territoriale est pertinente. Plus elles sont petites, moins les opinions minoritaires auront de chance de se traduire en sièges.

L'usage d'une prime majoritaire, par circonscription ou départementale, rend le dilemme encore plus grand.

Comme pour le système PLM, le principal inconvénient de ce mode de scrutin est de ne pas garantir de majorité départementale, sauf en cas de prime attribuée à la liste qui aurait obtenu le plus de voix dans le département. Ce qui, en contrepartie, ôterait au dispositif l'essentiel de sa capacité de représentation de la diversité de l'échiquier politique.

Ce qui vaut pour le Département, vaut encore plus pour la Région.

Accessoirement, on notera que ce mode de scrutin crée de fait une concurrence entre le ou les députés et les conseillers territoriaux. D'autant plus vive que leur nombre sera faible et le territoire étendu.

#### ***B. LE MODE DE SCRUTIN DE TYPE MUNICIPAL***

Comme on le sait, pour les communes de plus de 3 500 habitants, il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours et à forte prime majoritaire.

La liste qui obtient la majorité absolue au premier tour ou relative en cas de second tour, se voit attribuer la moitié des sièges, l'autre moitié étant répartie à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Ce mode de scrutin satisfait pleinement au principe de parité.

L'expression de la diversité des opinions est aussi permise et d'autant plus que le nombre de sièges à pourvoir est grand et la prime majoritaire faible.

Il permet aussi de dégager des majorités départementales, plus ou moins fortes selon l'importance de la prime majoritaire.

Mais il en va différemment au niveau régional où, pour les raisons exposées à propos du mode de scrutin PLM, aucune majorité automatique n'est garantie. Le risque d'absence de majorité sera augmenté si existent une ou des formations minoritaires disposant d'une implantation départementale forte.

Autre inconvénient majeur, la circonscription étant le département, ce mode de scrutin satisfait mal l'objectif de représentation territoriale et de proximité, objectif essentiel s'agissant de désigner des conseillers généraux. Le problème étant d'autant plus aigu que leur nombre sera faible.

On retrouve, appliquée au département la critique que l'on peut faire au mode de scrutin régional actuel qui peut conduire à une sous représentation de pans entiers du territoire.

***C. LE MODE DE SCRUTIN MIXTE : UNINOMINAL MAJORITAIRE EN ZONE RURALE ET PROPORTIONNEL DE LISTE EN ZONE URBAINE***

Selon ses défenseurs, il s'agirait d'utiliser des modes de scrutin différents dans les secteurs ruraux et urbains, en retenant le mieux adapté à chaque situation.

Effectivement, la principale qualité de ce mode de scrutin est bien de favoriser la représentation territoriale là où elle est la plus nécessaire, dans les territoires ruraux.

Pour le reste, ses avantages sont discutables et sa constitutionnalité beaucoup plus problématique que pour les autres modes de scrutin envisagés.

On a un peu l'impression, sauf pour la représentation territoriale dont il vient d'être question, que la composante majoritaire et la composante proportionnelle du système, au lieu de conjuguer leurs avantages, conjuguent leurs inconvénients.

Les principes de parité et de représentation de la diversité des opinions ne pourraient être obligatoirement satisfaits que pour une partie du territoire.

Surtout, la constitution de majorités apparaît particulièrement aléatoire.

L'utilisation de la proportionnelle simple dans les zones urbaines pourrait faire dépendre les majorités des résultats du scrutin majoritaire en zones rurales. En revanche, l'utilisation de la proportionnelle avec prime majoritaire risquerait d'aboutir au résultat inverse, dans les départements même relativement urbanisés : le secteur urbain y sera en position dominante.

Avec un cas particulier, celui des départements exclusivement urbains où tous les conseillers étant élus à la proportionnelle, il y aurait des difficultés à dégager des majorités, sauf à prévoir une prime majoritaire, ce qui pose d'autres problèmes.

Pour les départements exclusivement ruraux, la situation actuelle resterait inchangée, au nombre de cantons près.

Comme pour les modes de scrutin examinés précédemment, le problème se complique au niveau régional où les majorités pourraient dépendre du résultat dans deux ou trois cantons ruraux.

On voit bien que le risque d'inversion des résultats en voix et en sièges est important.

Ce qui explique que ce mode de scrutin puisse être soupçonné à Gauche de permettre à la Droite de maximiser ses gains en sièges dans les secteurs ruraux et de limiter ses pertes en zones urbaines<sup>27</sup>.

Surtout, ce mode de scrutin présente, outre les inconvénients relevés, des risques d'inconstitutionnalité particulièrement élevés.

#### **Le mode de scrutin géographiquement mixte au regard de la Constitution.**

Si le scrutin mixte où les candidats sont élus de la même manière sur l'ensemble du territoire (majoritaire cantonale ou proportionnelle) ne semble pas poser de problème de constitutionnalité, l'utilisation de modes de scrutin différents sur deux parties du même territoire en pose. En tout cas, sur ce point, les avis des experts, pour une fois convergent.

C'est la position du comité Balladur auquel il a paru « *mal assuré au regard des exigences constitutionnelles, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur toute forme de mixité des scrutins au regard des principes d'égalité mais aussi de la difficulté qu'il y aurait à définir les critères objectifs selon lesquels les zones rurales seraient distinguées des zones urbaines et à fixer les procédures permettant de vérifier que ces critères demeurent valides* »<sup>28</sup>

C'est la position du Gouvernement, reprise et argumentée dans l'étude d'impact du projet de loi n° 61.

Celle-ci souligne : « *La difficulté de définir un critère objectif de l'urbanité* », « *la notion d'aire urbaine au sens de l'INSEE n'a en effet aucun lien avec la carte des départements et, a fortiori, avec la carte cantonale* », les zones « urbaines » sont elles-mêmes hétérogènes (avec des zones rurales et périurbaines parfois peu denses).

<sup>27</sup> Cette vision de la sociologie électorale semble finalement assez partagée. C'est en tout cas ce que laisse penser cette déclaration du Président du Sénat, Gérard Larcher, à propos du projet de création du conseiller territorial et du mode de scrutin prévu pour son élection :

« *Il n'y a aucun fric frac électoral... Nous allons diminuer le nombre de cantons pour assurer une représentation plus équitable de la population. Aujourd'hui, dans un même département, le nombre d'habitants varie couramment du simple au quadruple d'un canton à l'autre. Or, de nombreux petits cantons ruraux qui vont disparaître sont ancrés à droite. C'est bien la preuve que l'accusation lancée par l'opposition est fausse.* » (Le Figaro 23 septembre 2009)

*Savoir si cette perception de la carte électorale est exacte, est une autre affaire. En effet, si les « petits cantons ruraux » sont aussi « ancrés à droite », comment expliquer la forte progression de la Gauche aux élections cantonales et sénatoriales depuis 2004 ? Comment expliquer les résultats des dernières élections régionales ?*

*Sociologiquement, de plus en plus semblable au monde urbain, d'où provient désormais l'essentiel de sa population, le monde rural en a les besoins et les aspirations politiques.*

<sup>28</sup> Le comité Balladur ayant clairement écarté l'hypothèse de modes de scrutins différents selon les zones, il est assez surprenant de lui voir attribuer cette proposition, ainsi Hervé Fabre-Aubrespy : « *Monsieur Balladur, qui est à l'origine d'une partie de la réforme, a proposé un autre mode de scrutin, qui consisterait à isoler des parties urbaines et des parties rurales. Je peux vous assurer qu'au moins jusqu'au mois d'août on était sur cette idée (...)* On a regardé si effectivement on pouvait faire coexister deux modes de scrutins différents, la proportionnelle dans la partie urbaine, et un scrutin majoritaire dans les parties rurales, pour conclure que ça ne pouvait pas marcher et qu'il y avait d'ailleurs des obstacles constitutionnels qui nous paraissaient assez inquiétants : notamment le fait que les élus n'étaient pas élus du tout dans les mêmes conditions. »

Surtout : « *Le suffrage d'un électeur n'est pas pris en compte de la même manière selon qu'il l'exprime dans une zone urbaine (répartition des sièges entre plusieurs listes proportionnellement aux voix recueillies par chacune d'elles) ou dans une zone non urbaine (attribution du siège en jeu au candidat arrivé en tête, même d'une seule voix).* »

C'était déjà la position de la commission Vedel, s'agissant alors des seules élections législatives :

« *La Commission écarte, en raison de sa possible inconstitutionnalité, la solution consistant à faire élire à la proportionnelle les députés des départements les plus peuplés et au scrutin majoritaire ceux des autres départements* »

L'argument, selon lequel un système associant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel existant déjà pour le Sénat, sans poser de problème de constitutionnalité, pourrait être étendu à d'autres types d'élection, ne tient pas.

Premièrement, parce que le Sénat, selon l'article 24 de la Constitution ne représente pas d'abord des populations mais des collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une assemblée tout à fait spécifique. La décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000 est sur ce point éclairante.

Saisi du projet de loi uniformisant le mode de désignation des « grands électeurs » communaux et faisant dépendre leur nombre directement de la population (un « grand électeur » pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre), le Conseil constitutionnel, tout en rappelant que le mode de désignation devait tenir compte de la population des collectivités, l'avait estimé contraire à la Constitution.

Pour lui, il résultait de l'article 24 de la Constitution que le Sénat « *doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité...* »

Dans ces conditions, l'existence de modes de scrutin différents selon la nature plutôt urbaine ou rurale du département, qui reste la circonscription de base unique pour l'élection de ses représentants, est parfaitement acceptable.

Par contre, il ne saurait y avoir, dans un même département, d'un côté, des conseillers territoriaux représentant avant tout des territoires (des cantons ruraux) et d'un autre, d'abord des populations.

Deuxièmement, parce que, quel que soit leur mode d'élection, les sénateurs n'ont pas à arbitrer entre des intérêts mettant en concurrence des collectivités, ce qui serait le cas des conseillers généraux et régionaux qui prennent des décisions à impacts essentiellement localisés.

Troisièmement, sur le plan pratique, les problèmes de cohabitation se posent de manière très différente dans une assemblée de 340 personnes élues par moitié selon les deux modes de scrutin et dans un conseil général de quinze et même cinquante membres où dominerait une catégorie d'élus : cantonaux dans les départements ruraux, élus à la proportionnelle dans les autres.

#### ***D. LE MODE DE SCRUTIN À « L'ALLEMANDE »***

Dans ce système, 328 des 656 députés du Bundestag, soit la moitié, sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour, les autres à la représentation proportionnelle de listes présentées par les partis au niveau des Länder.

L'électeur dispose de deux voix. La première lui permet d'élire un député, dans le cadre d'une circonscription, et la seconde d'opter pour la liste d'un des partis représentés dans le Land.

Le nombre de députés auxquels les partis ont droit dans chaque Land dépend du score de leur liste, la répartition s'effectuant au scrutin proportionnel.

La moitié non « localisée » des sièges permet de compléter l'effectif des députés élus au scrutin majoritaire de manière à ce que chaque formation obtienne son dû proportionnel dans chaque Land et nationalement. Ne peuvent participer à la distribution proportionnelle que les partis ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau fédéral ou trois sièges au scrutin uninominal.

Les sièges sont attribués aux candidats présents sur les listes dans l'ordre de présentation. Différence donc avec le projet Blum où la compensation proportionnelle s'appliquait aux candidats « localisés » non élus au scrutin majoritaire, en fonction de leurs scores.

A noter aussi que si un parti obtient au scrutin uninominal plus de sièges qu'il n'aurait droit à la proportionnelle, ceux-ci lui restent acquis. Ce qui signifie que le nombre total de députés fédéraux n'est pas fixe.

Le double vote permet de voter pour un parti qui n'a pas de candidat au scrutin uninominal dans la circonscription, voire pour une liste différente de celle du candidat choisi au scrutin majoritaire, ce qui favorise l'expression de la diversité des opinions.

Sur le fond, le système à « l'allemande » n'est pas un système mixte, mais une variété de scrutin proportionnel : un système avec compensation proportionnelle et territorialisation de la moitié des élus. On dit aussi que c'est un mode de scrutin « proportionnel personnalisé ».

Ce mode de scrutin présente des avantages évidents :

Le principe d'égalité devant le suffrage est vérifié de manière très satisfaisante.

A quelques particularités près, en effet, le nombre de sièges obtenus par chaque formation correspond à son score en voix, tout en éliminant les plus marginales.

Il permettrait une application parfaite du principe de parité pour la moitié des élus au moins.

Il permet une localisation des candidats dans des circonscriptions de taille acceptable, pour la moitié d'entre eux.

Son principal inconvénient est de ne pas assurer de majorités dans les assemblées. Aussi s'impose régulièrement au Bundestag la nécessité de « petites » ou « grandes », coalitions, pour gouverner.

Utilisée pour l'élection des conseillers territoriaux, et comme on l'a vu pour les autres modes de scrutin examinés, cette incertitude pèserait sur les Départements et plus encore sur les Régions.

Le fait que le nombre de conseillers territoriaux ne soit pas fixe introduirait une incertitude supplémentaire<sup>29</sup>.

Comme on l'a vu, pour les promoteurs du mode de scrutin envisagé pour l'élection du conseiller territorial, l'usage d'un seul bulletin pour la désignation des candidats selon les deux modes de représentation serait un gage de clarté.

On peut en douter et penser, au contraire, que l'expression de deux votes distincts, « à l'allemande », est préférable.

Dans les deux cas cependant, le procédé reste complexe, pas forcément compréhensible immédiatement par l'électeur et d'autant moins que son intérêt sera orienté vers les candidats qui localement sont susceptibles de le représenter, ce qui est le propre d'élections locales.

Par ailleurs, si ce mode de scrutin est envisageable pour les départements urbanisés et pourvus d'un nombre suffisant de conseillers territoriaux, il perdrait beaucoup de son sens dans les départements à 15 ou 20 conseillers dont 8 ou 10 seulement élus dans des « cantons » et 7 ou 10 à la proportionnelle, l'essentiel allant d'ailleurs rejoindre les rangs des formations dominantes.

La territorialisation serait plus réduite qu'avec le système proposé par le projet de loi et la composition des assemblées encore plus hétérogène, sans véritable gain en termes d'expression de la diversité des sensibilités politiques<sup>30</sup>.

#### ***E. LE MODE DE SCRUTIN PLURINOMINAL MAJORITAIRE***

On peut envisager un mode de scrutin à un tour ou deux tours, avec listes bloquées ou possibilité de panachage. Dans chaque circonscription, plusieurs sièges sont en jeu, pas nécessairement distribués de manière égalitaire sur l'ensemble du département.

L'avantage du dispositif est de permettre de mieux faire coïncider représentation de la population et territorialisation. Ainsi, une circonscription peu peuplée pourrait se voir attribuer un seul siège (figure minimale du pluri nominalisme !) et les circonscriptions urbaines plusieurs.

Dans le système de la liste bloquée, l'électeur vote pour une liste. Si le scrutin est à un tour, la liste arrivée en tête emporte la totalité des sièges de la circonscription. Si le scrutin est à deux tours, la majorité absolue est requise au premier tour, mais seulement la majorité relative au second pour obtenir le même résultat.

---

<sup>29</sup> La situation est en effet différente de celle que l'on connaît avec l'actuel mode de scrutin des régionales. Si le nombre exact de conseillers régionaux par département varie en fonction du score départemental et régional de chaque liste, le nombre total des conseillers régionaux est fixe. De même, depuis la dernière révision constitutionnelle qui fixe le nombre de députés, le mode allemand ne serait pas applicable tel quel en France pour les élections législatives.

<sup>30</sup> Pour fonctionner, le système suppose un nombre de sièges distribués à la proportionnelle suffisamment important, ce qui réduit d'autant le nombre de circonscriptions, donc la finesse de représentation du territoire. Par ailleurs, la distribution des sièges à la proportionnelle en fonction du nombre de voix total des formations, défavorise les petites.

Dans le système avec panachage, c'est en quelque sorte l'électeur qui fait sa liste, en votant pour autant de candidats (ou moins) qu'il y a de sièges à pourvoir. Ce sont les candidats qui obtiennent le plus de voix qui sont élus. S'il n'y a qu'un tour, ce sont ceux qui arrivent en tête, quel que soit le score (qui dépend du nombre de candidats) ; s'il y a deux tours, sont seuls élus au premier tour les candidats ayant obtenu la majorité absolue. Au second, la majorité relative suffit.

S'agissant de la représentation des territoires, ce mode de scrutin a les mêmes qualités et les mêmes limites que le scrutin proportionnel « d'arrondissement » examiné plus haut. Dans beaucoup de cas, le résultat est satisfaisant.

Il peut aussi faciliter le respect du principe de parité en exigeant la constitution de listes qui s'y conforment.

L'un des défauts majeurs de ce mode de scrutin, c'est qu'amplifiant les gains en sièges des formations arrivant en tête (surtout si les listes sont bloquées), il stérilise l'expression des minorités.

Sauf si ces minorités se concentrent dans des « bastions », ce qui peut les rendre alors arbitres des majorités. L'autre inconvénient du scrutin plurinominal c'est donc de rendre problématique la constitution de majorités, dès lors qu'existe un « outsider » capable de l'emporter dans quelques circonscriptions.

Enfin, ce système est particulièrement sensible au risque d'inversion des résultats en voix et en sièges, surtout si le découpage des circonscriptions n'est pas actualisé régulièrement ou est pratiqué par des adeptes du « *Gerrymander* ».

Là encore, les faiblesses du système visibles dès le niveau départemental, sont encore plus apparentes au niveau régional. L'hypothèse d'une majorité régionale dépendant des résultats du vote dans une seule circonscription atypique n'a rien d'in vraisemblable. Pas plus le fait qu'une formation majoritaire en voix puisse être minoritaire en sièges.

## ***F. LE SCRUTIN MAJORITAIRE, UNINOMINAL À DEUX TOURS***

### **1. Un mode de scrutin de plus en plus... à la mode**

Si le scrutin uninominal à un tour constitue le socle du mode d'élection du conseiller territorial du projet de loi gouvernemental, le flot de critiques qu'il a suscité a fait du scrutin majoritaire uninominal à deux tours une alternative possible, voire souhaitable, en tout cas aux yeux de ceux qui, tout en soutenant la création du conseiller territorial, doutent des vertus du mode mixte retenu.

L'usage du scrutin uninominal à deux tours (selon des modalités diverses sur lesquelles on reviendra) est désormais officiellement envisagé puisque c'est le choix de la commission des lois de l'Assemblée nationale, suite à un amendement du Gouvernement lui-même, ce qui laisse rêveur sur la manière dont le projet de loi n° 61 a été élaboré et sur le sérieux des processus de décision qui ont conduit au choix final. Ce changement de pied est le résultat d'une évolution du point de vue de la majorité parlementaire et du Gouvernement après les élections régionales.

(Voir. P 53) Ceci dit, dès le départ, le scrutin mixte proposé ne suscitait pas l'enthousiasme, même à l'UMP.

Les concepteurs du mode de scrutin retenu par le projet de loi eux-mêmes ne paraissent pas absolument convaincus de ses vertus intrinsèques. On a plutôt l'impression que ce choix s'est plus imposé comme résultante d'une accumulation de contraintes qu'expression d'une conviction profonde.

*« Je peux vous dire, avouait Hervé Fabre-Aubrespy, avant même que la discussion au Sénat n'ait commencé, que le choix du tour unique est plus lié au mode de scrutin qu'à une volonté politique...c'est peut-être quelque chose qui évoluera. Mais il faudra choisir entre les inconvénients. »*

Plusieurs variantes du scrutin majoritaire uninominal à deux tours sont envisageables selon les conditions de maintien au second tour : pas de restriction, un minimum de voix obtenu au premier tour (12,5 %, 15 % des inscrits) ou seulement les deux candidats arrivés en tête, sur le modèle des élections présidentielles.

## **2. Des qualités que n'a pas le scrutin mixte envisagé dans le projet de loi**

a- À la différence du système alambiqué du projet de loi, il fait partie du paysage électoral français. C'est celui utilisé pour les élections présidentielles, législatives et cantonales. Avec ce mode de scrutin, l'électeur sait clairement pour qui il vote.

b- Il permet une bonne représentation des territoires et d'autant meilleure que le nombre de circonscriptions est important. Ce qui, appliqué à notre sujet, repose la question de l'effectif minimum de conseillers territoriaux par département.

c- Surtout, en cas de coalitions, il respecte mieux le principe d'égalité des suffrages que ne le fait le scrutin uninominal à un tour.

## **3. Mais aussi les mêmes défauts**

a- Le risque d'atteinte au principe d'égalité des suffrages n'est pas levé et il est d'autant plus grand que la clause de maintien au second tour est stricte. Dans tous les cas, il ne présente aucune garantie contre le risque d'inversion du suffrage en sièges et en voix.

b- S'il permet, en principe, de dégager des majorités, pas plus que le scrutin majoritaire uninominal à un tour, il ne le garantit absolument pas.

Le problème se pose dès le niveau départemental mais plus encore régional dans la mesure où les aléas se cumulent et où des conflits d'intérêts entre Départements et Régions, gérés par les mêmes élus, peuvent générer des mouvements de défense plus ou moins identitaires.

S'agissant d'élections locales, la constitution de majorités stables peut être fragilisée par l'existence de personnalités « indépendantes » disposant d'une assise locale ou par celle de « bastions » électoraux de formations minoritaires, voire très

minoritaires. Une telle situation peut permettre, et d'autant plus que les deux premiers partis réalisent des scores voisins, à ces personnalités ou ces formations minoritaires, de s'installer en arbitres des majorités. Déjà aujourd'hui, les cas de majorités départementales suspendues à la santé du président d'âge, pour n'être pas fréquents, ne sont pas exceptionnels.

Si au vu du paysage électoral actuel, le risque peut paraître plus théorique que réel, il n'en existe pas moins. Un système électoral, comme le souligne fortement Pierre Martin, modifie en retour le comportement des électeurs et les systèmes politiques, pas forcément dans le sens espéré par ses promoteurs<sup>31</sup>.

L'« effet bastion », on l'a vu, s'observe avec le scrutin majoritaire à un tour : au Canada avec le PQ et en Grande-Bretagne où les formations « localistes », parviennent à tirer leur épingle du jeu, réalisant des scores en sièges et en voix équivalents (4 %), ce qui n'est pas le cas du tiers parti Libéral-Démocrate dont les électeurs sont beaucoup plus dispersés.

#### **La courte marche vers le scrutin majoritaire uninominal à deux tours**

Cet engouement nouveau pour le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est apparu après les élections régionales de mars 2010, sans doute un hasard.

Parmi ses premiers soutiens, le Président du Sénat : « *Personnellement, je ne crois pas au scrutin à un tour, il faut un scrutin majoritaire à deux tours.* » (Acteur public 30/03/2010). Selon Gérard Larcher, « *le Président de la République (a) accepté que tout cela soit remis sur la table* ». Les faits le vérifièrent.

Christian Vanneste et Éric Ciotti soutenus par quelque 200 députés manifestèrent l'intention de déposer une proposition de loi visant à supprimer la possibilité de plus de deux candidats au second tour des élections au scrutin majoritaire. Le texte visant députés et conseillers territoriaux, cela signifiait qu'au scrutin à un tour du projet initial, les auteurs préféraient le scrutin à deux tours. Mais à ce jour, la proposition de loi n'a pas encore été déposée.

Interrogé par le Figaro magazine (01/04/2010) sur le mode de scrutin qu'il envisagerait pour l'élection des députés, le secrétaire d'État aux collectivités territoriales, Alain Marleix, étend le propos à l'élection des conseillers territoriaux : « *A titre personnel, je suis favorable au scrutin majoritaire à deux tours secs, avec deux candidats seulement au second tour, pour les élections législatives* »

« *Je le suis également pour les futurs conseillers territoriaux, dès lors qu'ils seraient élus au scrutin majoritaire à deux tours* ».

Selon le Figaro du 28/04/2010, par contre, pour ce second tour il « *préférait* » à titre personnel qu'on relève de 12,5 à 15 % des inscrits le seuil à partir duquel les candidats aux législatives peuvent se maintenir »

---

<sup>31</sup> « *Les modes de scrutin ne se contentent pas de traduire les voix en sièges. Du fait même qu'ils constituent une des règles du jeu politique, ils participent à l'organisation de l'activité politique, notamment en influençant la stratégie des acteurs politiques et peut-être même le vote des électeurs. On peut se demander si le mode de scrutin ne « fait » pas l'élection, si son influence ne s'avère pas déterminante quant à la structuration du système politique...Les modes de scrutin apparaissent tout autant comme des produits des systèmes politiques que l'inverse.* » (Pierre Martin « *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* » P10)

Peu après, le Premier ministre lançait une consultation officielle des partis quant à leurs positions relatives au mode d'élection des conseillers territoriaux. Toujours selon Le Figaro du 28/04/2010, François Fillon « *souhaiterait un système à deux tours, sans possibilité de triangulaire, aux élections territoriales ainsi qu'aux législatives* ». Selon d'autres sources, cependant, dans l'esprit du Premier ministre, la suppression des triangulaires ne concernerait que les élections locales.

Puis Xavier Bertrand annonçait que le Bureau politique de l'UMP se prononçait « *pour un mode de scrutin uninominal à deux tours* » (Le Figaro 06/05/2010).

Enfin, l'examen en première lecture, à l'Assemblée nationale, du projet de loi relatif à la « *réforme des collectivités territoriales* » ayant commencé à la commission des lois, sur proposition du Gouvernement, celle-ci a adopté le 12 mai un amendement étendant aux conseillers territoriaux le mode de scrutin actuellement utilisé pour l'élection des conseillers généraux : scrutin majoritaire uninominal à deux tours avec un seuil de 10 % des inscrits pour pouvoir se maintenir au second tour.

Par ailleurs, un amendement signé par une soixantaine de député UMP, propose de limiter à deux le nombre de candidats de second tour.

On l'observe aussi dans l'exemple italien du « scorporo », dont s'inspire directement le projet de loi : outre la composante proportionnelle, la localisation très forte de certains électorats a perturbé la formation de majorités<sup>32</sup>.

Cela montre que les situations apparemment les plus stables peuvent évoluer, le même mode de scrutin, les conditions ayant évolué, produisant des effets différents.

Le principal risque pour les formations dominantes et qui entendent bien le rester, c'est l'apparition, sur fond de désaffection de leurs électeurs déçus, de territoires où les oppositions parviennent à se coaguler, souvent avec une composante identitaire et/ou tribunicienne. Le scrutin uninominal majoritaire, à partir d'un certain niveau de développement, décuple l'influence politique de ces « outsiders », désormais en position de « faiseurs de majorités ».

Peut-on vraiment exclure, en France, l'enracinement de l'extrême-droite dans suffisamment de « bastions » locaux pour lui permettre de devenir, comme dans les années quatre-vingt avec la proportionnelle, malgré le scrutin majoritaire, voire grâce au scrutin majoritaire, l'arbitre de majorités régionales sinon départementales ? Si l'hypothèse est osée, elle n'a rien de farfelue.

#### **Le Front National, force politique locale**

Il faut se rappeler que le Front national a administré Toulon, Orange et Marignane, de 1995 à 2001 et obtenu des scores très importants à Vitrolles.

Gérard Freulet, un notable local, FN, mais se présentant sans étiquette, est élu à l'occasion d'une cantonale partielle à Mulhouse en 1997. Toujours aux cantonales partielles de 1997 à Gardanne, le candidat FN arrive en seconde position (35,7 %).

La gestion calamiteuse des villes conquises, les dissensions au sein du FN, les problèmes financiers du mouvement et la captation d'une partie de ses voix par le candidat Sarkozy en 2007 vont certes changer la donne, mais tout porte à croire que les choses évoluent.

En 2001, puis 2008, Jacques Bompard (dissident du FN et désormais responsable du Mouvement pour la France de Philippe de Villiers), est réélu à Orange (32 000 habitants) dès le premier tour des municipales, avec 61 % des voix. Son épouse Marie-Claude Bompard est maire de Bollène (14 300 habitants) et conseillère générale du Vaucluse (Orange est).

Si aux dernières élections municipales Marine Le Pen n'est pas parvenue à conquérir Hénin-Beaumont, le FN n'en réalise pas moins un score très important et la situation locale ne semble pas vraiment stabilisée.

Les élections régionales montrent clairement l'enracinement du FN et qu'une importante partie des voix qui s'étaient portées sur Nicolas Sarkozy en 2007 n'a pas été conservée par les candidats de l'UMP en mars 2010.

---

<sup>32</sup> « La concentration territoriale du vote de gauche dans l'Italie du Centre, du vote en faveur de la Ligue du Nord, dans le nord de l'Italie et du MSI-AN [néo fasciste], dans le sud du pays ont renforcé les effets de distorsion du système majoritaire...

*Cette profonde territorialisation, renforcée par le système majoritaire, a occulté tout impact potentiel d'un vote orienté selon le candidat en dépit de la personnalisation entraînée par l'utilisation de districts à candidature unique » Stefano Bartolini et Roberto D'alimonte (op cit).*

Autre hypothèse, plus vraisemblable que l'irrésistible ascension du FN seul, l'apparition, sur le mode italien de la « Ligue du Nord », de mouvements populistes et « localistes » parvenant à capter une partie des voix d'extrême droite, celles de formations type « chasse, pêche et tradition », des populistes sécuritaires et « défenseurs » du contribuable, des déçus de la Droite comme de la Gauche, sur fond de désaffection grandissante d'un électorat oublieux du réflexe « front républicain » qui a interdit jusque là au FN de transformer en sièges son capital de voix.

Cette conjecture peut paraître hautement improbable : la France jacobine n'est pas l'Italie des régions, les déséquilibres territoriaux y sont moins grands que dans la péninsule, la constitution garante de l'unité nationale.

Et pourtant... Les résultats des dernières élections régionales en PACA montrent que cette probabilité est loin d'être nulle. Elle sera d'autant plus grande que les effets de la crise dureront et s'approfondiront.

#### Vers une situation « à l'italienne » ?

Lors des élections régionales de 2010, Jacques Bompard, qui, comme on l'a dit, a pris ses distances avec Jean-Marie Le Pen pour rejoindre le MPF de Philippe de Villiers, a présenté en PACA, une liste à l'intitulé significatif : « *La Ligue du Sud* », soutenue par le « *Bloc identitaire* », groupe d'ultras de l'extrême droite des Alpes maritimes et récemment par un « historique » du FN, Carl Lang.

La liste n'a rassemblé que 2,7 % des suffrages exprimés sur l'ensemble de la région. Mais dans le Vaucluse, particulièrement à Orange et dans le canton d'Orange Est (28 928 électeurs inscrits), ses scores sont très importants :

	Bompard	JM Le Pen	Total
Orange :	36,6 %	11,1 %	47,7 %
Camaret	18,9 %	14,9 %	37,7 %
Jonquières	19,9 %	21,9 %	41,8 %
Sérignan	23,0 %	12,9 %	35,9 %
Travaillan	18,1 %	13,3 %	31,4 %
Uchaux	23,3 %	9,0 %	32,3 %
Violès	15,3 %	13,9 %	29,2 %

Avec le mode de scrutin actuel, ces résultats locaux n'ont eu aucune conséquence en sièges et la *Ligue du Sud* n'a obtenu aucun élu. Il en serait allé autrement avec le scrutin majoritaire à un tour et très probablement à deux tours. A Orange, l'extrême droite rassemblant au premier tour 3 596 voix, contre 3 937 voix pour l'ensemble des autres listes, il aurait fallu un Front républicain particulièrement vigoureux pour empêcher Alain Bompard, notable local très enraciné, de l'emporter.

Sur l'ensemble du Vaucluse, sa liste rassemble 8,4 % des suffrages exprimés du premier tour, soit, avec les voix d'extrême droite 28,6 %.

A Carpentras, l'extrême droite rassemble 32,3 % des suffrages au premier tour, soit 2 518 voix contre 2 195 pour la liste UMP et 2 507 voix pour l'ensemble des futurs composantes de la liste PS. Un score donc très serré.

A Cavaillon, c'est le FN qui arrive en tête avec 34,3 % des voix, la Ligue du Sud obtenant, en outre, 5,4 % des voix.

Dans un nombre non négligeable de communes, la *Ligue du Sud* réalise des scores importants : Bollène 19,2 %, Cairanne 14 %, Caderousse 27,7 %, Mondragon 15,3 %, Piolenc 24,5 %, Courtezon 15,7 %...

Ces résultats méritent, pour le moins, d'être médités avant de changer le mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux.

Plus simplement, dès lors que les enjeux départementaux et régionaux seront confondus, qu'est-ce qui empêchera des candidats « indépendants » de faire campagne, dans leur département, sur le thème de la défense des intérêts locaux, sinon identitaires, contre la centralisation et la domination de la métropole régionale ? Procéder à une recentralisation sournoise, à tort ou à raison, n'est-il pas déjà un reproche adressé à la réforme des institutions territoriales ?

Le risque n'est donc pas nul d'une recomposition, au moins partielle du paysage politique local et de voir se constituer des groupes charnières qui dans un contexte d'équilibre des suffrages entre les partis de gouvernement deviendraient arbitres des majorités.

c- Ce mode de scrutin, sauf existence de « bastions » avec les effets sur la composition des majorités que l'on vient de voir, ne permet pas l'expression de la diversité des opinions. Hors appartenance à une coalition ou accord de désistements mutuels de second tour, leur donnant la possibilité d'obtenir des élus, les petites formations sont laminées par ce mode de scrutin.

d- A l'évidence, il ne favorise pas non plus la parité de candidatures entre les hommes et les femmes

#### **4. Les effets d'un système limitant le nombre de candidats au second tour.**

Le retour en force du scrutin majoritaire uninominal à deux tours s'accompagne généralement d'une limitation du nombre de candidats pouvant se maintenir au second tour, selon deux mécanismes : avoir obtenu, au premier tour un minimum de voix ou figurer parmi les deux premiers, pour reprendre l'expression d'Alain Marleix, un « second tour sec ».

La différence pratique entre les deux procédés n'est plus significative au-delà d'un certain seuil pour pouvoir se maintenir au second tour. 10 % des inscrits quand l'abstention est de 50 %, cela signifie 20 % des exprimés ; 15 % des inscrits, 30 % des exprimés. Scores qui ne sont à la portée que d'un nombre très limité de candidats.

Une limitation à deux des candidats de second tour transformerait, en fait, le système à deux tours en une variante du système à un tour. Le second tour perdrait ses vertus d'incitation à la constitution de rassemblements et de coalitions, manière d'assurer une représentation de la diversité des opinions et de limiter les entorses au principe d'égalité des suffrages, dans le cadre du scrutin majoritaire. Les formations

éliminées perdant la possibilité, par leur maintien éventuel, de peser directement - indirectement c'est autre chose - sur l'issue du scrutin, les partis dominants n'auront plus de raisons de nouer des alliances.

Des conditions drastiques de maintien au second tour réduiraient un peu plus la capacité, déjà très limitée du mode de scrutin majoritaire uninominal, à permettre l'expression de la diversité des opinions et des sensibilités politiques.

Ce qui représente une régression démocratique évidente et pose la question de la constitutionnalité d'un tel mode de scrutin au regard du principe d'égalité des suffrages puisque les possibilités de choix efficace pour l'électeur sont considérablement réduites, sans faciliter pour autant la composition de majorités stables.

Paradoxalement, s'agissant des cantonales, de l'aveu même des concepteurs de la réforme, le nombre de triangulaires ayant inversé l'ordre d'arrivée des candidats au premier tour est de 10 % seulement : 43 % des candidats sont élus dès le premier tour et 47 %, sans avoir atteint la majorité absolue au premier tour, y étaient arrivés en tête. Au final, aujourd'hui, 256 conseillers généraux sur quelque 4 000 sont élus avec moins de 50 % des voix<sup>33</sup>.

S'agissant des élections régionales, les justifications avancées en faveur du mode de scrutin majoritaire uninominal « sec » sont un peu curieuses.

Ainsi, rappelle Alain Marleix, dans son entretien au Figaro Magazine du 01/04/2010, aux élections régionales de 2004, « *il y a eu 17 triangulaires en métropole et la gauche avait emporté 9 régions en étant minoritaire en voix. [En 2010] 12 triangulaires ont eu lieu au second tour, la gauche a conservé quatre régions sans y obtenir la majorité absolue : Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur* ».

Certes, mais précisément l'actuel mode de scrutin des régionales a pour fonction de transformer des majorités relatives en majorités absolues, ce dont ne peut bénéficier que la liste arrivée en tête du second tour.

#### **Breve histoire du mode d'élection des conseillers régionaux**

Depuis son instauration en 1985 et son expérimentation pour la première fois en 1986, le mode de scrutin utilisé pour les régionales a évolué sur deux points essentiels : permettre l'apparition d'une dynamique régionale et garantir une majorité au conseil. Sous sa première forme, l'élection s'effectuera sur une base départementale. L'effectif des conseillers régionaux est fixé par département en fonction de sa population.

Un tel système ne garantissant pas de majorité de gestion stable, le mode de scrutin est modifié en 1999. La circonscription devient régionale et une prime majoritaire de 50 % est attribuée à la liste arrivée en tête. Le nombre de conseillers régionaux est fixé désormais par région et non plus par départements. La majorité nationale ayant changé, ce système ne recevra aucun commencement d'application.

<sup>33</sup> « *A l'heure actuelle, vous avez deux cent cinquante-six conseillers généraux qui sont élus avec moins de 50 %. [sur quelque quatre mille]...90 % des élus sont soit élus au premier tour à raison de 43 % d'entre eux, soit en tête au premier tour à raison de 47 %. Mais on se focalise sur la disparition du second tour, alors que c'est peut-être la chose qui va le plus évoluer.* » ( *Hervé Fabre-Aubrespy*)  
*On aura remarqué la dernière phrase qui, avec le recul, ne manque pas de saveur.*

La loi de 2003 reprend le schéma précédent, mais en le modifiant sur deux points : création de sections départementales et prime majoritaire ramenée à 25 %. Le nombre de sièges obtenu par les listes dépend de leur score régional et la répartition entre les départements de leur contribution au résultat, en voix, des listes. Conséquence, si le nombre total de conseillers régionaux est fixe, l'effectif des départements ne l'est pas. Seul le nombre de candidats est arrêté.

C'est exactement ce à quoi parvient le scrutin majoritaire à un et même deux tours.

La limitation à deux des candidats de second tour n'inverserait les résultats que dans l'hypothèse où les voix du Front national se reporteraient massivement sur les listes arrivées en seconde position au premier tour, ce qui peut être une volonté politique mais n'est pas forcément acquis.

Justifier l'extension du second tour « sec » à l'élection des députés et plus encore des conseillers territoriaux au motif que telle est la pratique, et qui donne de bons résultats pour l'élection du Président de la République, est pour le moins audacieux.

C'est, en effet exclusivement le rôle très spécifique du Président de la République, garant de la Constitution, de la continuité de l'État, du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, doté de pouvoirs spéciaux, qui justifie le mode de scrutin utilisé pour son élection.

#### **Vers une Cinquième République des cantons ?**

Selon Xavier Bertrand, interrogé par le Figaro (06/05/2010), le Bureau politique de l'UMP s'est prononcé pour « *un mode de scrutin uninominal à deux tours* » et, poursuit-il : « *dans ces conditions, la logique veut que le second tour soit réservé aux deux candidats arrivés en tête au premier, comme à la présidentielle* »

« *La logique veut* », mais quelle logique ? Celle du mode d'élection de 3 000 conseillers cantonaux ou celle du mode de désignation d'un Président de la Cinquième République française, personnage de stature tout à fait particulière ?

Comme l'écrit Georges Burdeau pour de Gaulle, il y a deux plans : « *celui de l'État ou de la République qui s'adosse à la nation des citoyens, celui de la démocratie qui exprime les exigences du peuple entendu comme réalité sociologique* » (La conception du pouvoir dans la Constitution du 4 octobre 1958).

Explicite dès le discours de Bayeux, déjà manifeste dans l'architecture du texte de 1958, cette conception débouche logiquement sur la modification référendaire de novembre 1962 :

« *En somme, comme vous le voyez, dira le général de Gaulle dans son discours télévisé du 20 septembre 1962, un des caractères essentiels de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, c'est qu'elle donne une tête à l'État...Cependant, pour que le Président de la République puisse porter et exercer effectivement une charge pareille, il lui faut la confiance explicite de la nation...je crois donc devoir faire au pays la proposition que voici : quand sera achevé mon propre septennat, ou si la mort ou la maladie l'interrompaient avant le terme, le Président de la République sera dorénavant élu au suffrage universel.* »

C'est donc fondamentalement du suffrage universel direct que le Président de la République tire la légitimité de sa prééminence politique et de sa fonction. Deux modalités de l'expression du suffrage viennent la renforcer : une circonscription unique (alors que les parlementaires –et plus encore les conseillers généraux et régionaux– sont l'expression d'un fragment du territoire) et la limitation à deux du nombre de candidats pouvant se maintenir au second tour, quand celui-ci est nécessaire. Formellement, par construction, le Président de la République est l'élu de la majorité des français qui se sont exprimés, ce qui ne signifie pas forcément des électeurs et encore moins des citoyens.

Dans l'esprit de Bayeux, il s'agit de faire en sorte « *qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons* ». Chacun des candidats restant en lice est donc censé rassembler au-delà des « combinaisons » partisans.

La logique des législatives et des élections locales est toute différente. Leur appliquer la logique des présidentielles pourrait d'ailleurs avoir des effets inattendus.

Comme le fait remarquer Patrick Roger, sur l'exemple des législatives, « *Qu'advierait-il si ne concourraient au second tour que les deux candidats arrivés en tête au premier ? Ce qui est déjà le cas dans les circonscriptions où au moins deux candidats n'ont pas atteint le seuil de 12,5 % des inscrits au premier tour. Lors des élections régionales, le FN est arrivé en deuxième position dans 34 circonscriptions. Par exemple, dans la 20<sup>e</sup> du Nord où il a obtenu 15,94% des suffrages exprimés, soit 6,5 % des inscrits. Cela lui aurait permis de prendre part à 7 duels virtuels au second tour avec un candidat UMP et 27 avec un candidat de gauche.*

*C'est là que le bât blesse pour l'UMP. Le système des triangulaires lui permet à l'heure actuelle, quand son candidat n'arrive qu'en troisième position, de se maintenir au second tour s'il a franchi la barre des 12,5 %. Même si ses chances de l'emporter sont infimes, cela lui évite d'avoir à « choisir » entre la gauche et le FN. Quelle consigne donnera l'UMP dans les circonscriptions où le FN et la gauche se livreront un duel ?*

*Certains, à droite, redoutent que cela ne se transforme en piège. Appeler à faire barrage à la gauche équivaldrait à passer un pacte implicite avec l'extrême droite, ce qu'une partie de l'électorat de droite refuse<sup>34</sup>. A l'inverse, rejeter tout compromis avec le FN reviendrait pour l'UMP à s'aliéner des électeurs, ce qui pourrait être lourd de conséquences. » (Le Monde 02-03/05/2010)*

Comment justifier pareilles dispositions s'agissant de l'élection des députés et plus encore d'élus locaux, gestionnaires de départements et de région, représentants d'un canton ? Sinon pour des motifs d'opportunité et pour permettre à un parti minoritaire en voix de devenir, ou rester, majoritaire en sièges ?<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Le seul exemple de « pacte explicite » entre une formation de droite et l'extrême droite est celui qui a permis, en 1988, l'élection, au suffrage majoritaire, de Yann Piat, dans la 3e circonscription du Var. Le président du conseil général et président de l'UDF départementale d'alors, Maurice Arreckx, avait déclaré : « Je préfère voir un député du Front National élu plutôt que le candidat du Parti Socialiste [...] Si le Front National arrive en tête des forces de droite au premier tour, je demanderai que les candidats de l'URC, se retirent ».

Elu sous l'étiquette FN, Yann Piat rejoindra, jusqu'à sa fin tragique, les rangs de l'UDF.

<sup>35</sup> L'argument selon lequel la légitimité de l'élection d'un candidat passe par l'obtention de 50 % des suffrages n'a pas toujours eu cette faveur auprès des concepteurs de la réforme, ainsi, Hervé Fabre-Aubrespy : « A l'heure actuelle, ce n'est pas parce qu'il y a deux tours que l'on a automatiquement plus de 50 %. Il faut être peu familier de la matière électorale pour soutenir cela. En 1997, il y a eu une majorité à l'Assemblée nationale, elle n'était pas contestée, or elle a eu un certain nombre d'élus dans des triangulaires. » Les temps changent...

En tout état de cause, réduire les possibilités de maintien au second tour, permet peut-être, mais reste à prouver, d'inverser les vainqueurs, aucunement de faciliter la constitution de majorités dans les assemblées locales et encore moins l'expression de la diversité des opinions, ce qui devrait être les seules justifications légitimes de modification d'un mode de scrutin. On peut même craindre que cette disposition, si elle était finalement retenue, n'augmente l'instabilité du système dès lors que des bastions locaux se constitueraient ou qu'existeraient des mouvements trouvant précisément leur justification dans la contestation de « l'établissement » (Voir plus haut).

### ***G. SYNTHÈSE EN FORME DE TABLEAUX***

Le premier tableau ci-après tente de présenter sous une forme synthétique les principaux résultats des analyses précédentes pour ce qui concerne le niveau départemental et le niveau régional. Les effets des modes de scrutin ne sont, en effet, pas toujours les mêmes dans les deux cas. Une incertitude moyenne au niveau départemental quant à la capacité d'un mode de scrutin à dégager des majorités stables, notamment, se trouve toujours amplifiée au niveau régional.

Le second tableau revient plus particulièrement sur les deux modalités du scrutin majoritaire uninominal à deux tours et compare leurs effets à ceux des modes d'élection actuellement utilisés pour les cantonales et les régionales.

Les critères de sélection retenus, par ordre de pertinence, s'agissant d'élections locales sont : la capacité à dégager des majorités stables, la représentation du territoire et la représentation de la diversité des opinions.

L'aspect constitutionnel de la question fait l'objet d'un traitement à part. La position de chaque mode de scrutin par rapport à quatre principes est envisagée : principe de parité, d'égalité du suffrage, de lisibilité pour l'électeur, de limitation du risque d'inversion des résultats en sièges et en voix. En découle une évaluation globale du risque d'inconstitutionnalité de chacun des modes de scrutin.

Pour chacun des critères, une note de 1 à 5 est attribuée en fonction de la capacité du scrutin à les vérifier.

Exemple pour le critère « capacité à dégager des majorités stables » :

Les notes 2 pour le mode de scrutin « à l'allemande » (département) et 3/4 pour le scrutin majoritaire uninominal à deux tours (département) signifient que le scrutin majoritaire, sans garantir automatiquement une majorité stable (au niveau départemental), le permet mieux que le scrutin proportionnel allemand.

A signaler une petite difficulté d'interprétation de la colonne « absence de risque d'inversion ». La note 5 signifie qu'il n'y a aucun risque d'inversion des résultats en voix et en sièges (Exemple, le système « à l'allemande »). La note 2, par contre, signifie que ce risque est non négligeable (Exemple, le système mixte rural/urbain).

On aura compris que « notes » et estimations globales du risque d'inconstitutionnalité, présentent une part importante de subjectivité et que les tableaux qui en découlent n'ont aucune autre prétention que d'être des outils de mise en ordre d'un ensemble de données complexe et, éventuellement, d'aide à la décision.

Le lecteur qui les trouverait par trop subjectifs voudra bien passer directement à la conclusion...

Tableau de synthèse n°1

Type de scrutin		Capacité à dégager des majorités stables	Représentation des territoires	Représentation de la diversité des opinions	Constitutionnalité				Risque d'inconstitutionnalité
					Parité	Egalité représentation du suffrage	Compréhension	Absence de risque d'inversion	
Proposition du PJJ	Dépt.	3	3/4	2/3	2	3	2	3	Moyen
	Région	2/3	3/4	2/3	2	3	2	2	
Proportionnel par circonscriptions infradépartementales	Dépt.	2	3	4	5	4/5	3/4	3	Nul / faible
	Région	2	3	4	5	4/5	3/4	2	
Majoritaire avec correctif proportionnel (municipal)	Dépt.	5	2/3	3	5	3/4	5	5	Nul / faible
	Région	2	2/3	3	5	2/3	5	2	
Mixte rural / urbain	Dépt.	2	4/5	3	3	2	4/5	2	Fort
	Région	2	4/5	3	3	2	4/5	2	
A « l'allemande »	Dépt.	2	3	4/5	3/4	5	2/3	5	Faible
	Région	2	3	4/5	3/4	5	2/3	5	
Majoritaire plurinominal	Dépt.	2/3	3	2/3	3/4	2/3	4	2	Moyen
	Région	2	3	2/3	3/4	2/3	4	2	
Majoritaire uninominal à 2 tours	Dépt.	3/4	4/5	2/3	1/2	3	5	3/4	Nul / très faible
	Région	3	4/5	2/3	1/2	3	5	3	

1 : nul    2 : faible    3 : Moyen    4 : Satisfaisant dans de bonnes conditions    5 : Automatique

Tableau de synthèse n°2

Type de scrutin		Capacité à dégager des majorités stables	Représentation des territoires	Représentation de la diversité des opinions	Constitutionnalité				Risque d'inconstitutionnalité
					Parité	Egalité représentation du suffrage	Compréhension	Absence de risque d'inversion	
Majoritaire uninominal à 2 tours	Dépt.	3/4	4/5	2/3	1/2	3	5	3/4	Nul ou très faible
	Région	3	4/5	2/3	1/2	3	5	3	
Majoritaire uninominal à 2 tours « sec »	Dépt.	3/4	3/4	2	1	2/3	5	3/4	Faible
	Région	3	3/4	2	1	2/3	5	2/3	
Actuels	Dépt.	3/4	4/5	2/3	1/2	3	5	3/4	
	Région	5	2/3	4	5	4	3/4	5	

1 : nul    2 : faible    3 : Moyen    4 : Satisfaisant dans de bonnes conditions    5 :Automatique

## CONCLUSIONS

Le moment venu de conclure, donc de simplifier un paysage singulièrement complexe, nous procèderons pas à pas.

Dans un premier temps, nous aborderons, successivement, les questions suivantes :

Entre le mode de scrutin du projet de loi n° 61 et le scrutin majoritaire uninominal à deux tours quel est celui qui convient le mieux pour l'élection du conseiller territorial ?

Quels sont, parmi les modes de scrutin étudiés, ceux qui présentent des risques d'inconstitutionnalité trop forts pour être retenus ?

Comment hiérarchiser les critères de choix entre modes de scrutin, s'agissant d'élections locales ?

Munis de cette grille d'analyse, dans un second temps, nous tenterons de savoir s'il existe un ou des modes de scrutin qui seraient préférables au scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour l'élection du conseiller territorial.

Se posera alors la question essentielle : le mode de scrutin finalement retenu améliore-t-il les conditions actuelles de désignation des conseillers généraux et régionaux ? Autrement dit, est-ce que, pour être une « **réforme** », la création du conseiller territorial représente un **progrès**, en termes de démocratie et d'efficacité des conseils ?

Enfin, nous nous interrogerons sur les risques de dysfonctionnements de notre démocratie au regard des évolutions du comportement de l'électorat.

### **1. Mode de scrutin du projet de loi n° 61 et scrutin majoritaire uninominal à deux tours**

Par rapport au scrutin majoritaire uninominal à deux tours actuellement utilisé pour l'élection des conseillers généraux, le mode de scrutin proposé par le projet de loi du Gouvernement présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Le fait qu'il s'agisse d'un scrutin à un tour augmente le risque d'inversion des résultats en voix et en sièges.

Il diminue, en outre, la capacité, déjà limitée du scrutin majoritaire, à permettre l'expression de la diversité des opinions.

Cet effet restrictif n'est pas vraiment compensé par l'adjonction d'une « dose » de proportionnelle qui, en fait, ne joue que sur 6 à 10 % des sièges, selon l'effectif départemental des conseillers territoriaux. Pour cette même raison, le bénéfice en matière de parité est faible.

Par contre, l'adjonction de proportionnelle rend plus difficile la constitution de majorités stables, tout particulièrement au niveau régional, ainsi que la qualité de la représentation territoriale, 80 % et non 100 % des élus étant désignés sur une base cantonale.

Surtout, la complexité de ce mode de scrutin rend sa compréhension difficile pour l'électeur, ce qui augmente notablement sa fragilité constitutionnelle. Si aucun argument décisif n'autorise à dire, avec certitude, qu'il serait censuré par le Conseil constitutionnel, la liste de ses points de fragilité est trop longue pour être ignorée.

Pièce familière du paysage électoral, le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours ne présente, en tant que tel, aucun risque d'inconstitutionnalité. Le problème constitutionnel reste par contre entier, s'agissant de la distribution des sièges entre départements d'une même région et du découpage des cantons (Voir partie I).

Au final donc, le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours est préférable au système mixte proposé dans le projet de loi n° 61.

## **2. Les modes de scrutin à risques d'inconstitutionnalité forte**

Si le scrutin mixte géographique rural/ urbain a l'avantage de permettre une bonne représentation des territoires et d'être facilement compréhensible par l'électeur, il présente des risques sérieux d'inversion des résultats en sièges et en voix et ne garantit pas la constitution de majorités stables.

Ses vertus paritaires, supérieures au scrutin majoritaire uninominal simple, sont moyennes puisque pratiquées seulement en secteur urbain et liées à l'importance de celui-ci.

Faiblesse rédhibitoire, de tous les modes de scrutins examinés, c'est celui qui présente le plus de risques d'inconstitutionnalité. Pour une fois, les avis des spécialistes convergent.

Il ne peut donc être retenu.

## **3. Hiérarchie des critères de choix**

Le résultat de la sélection du meilleur des modes de scrutin possible pour l'élection du conseiller territorial - il suffit d'examiner le tableau synthétique pour s'en convaincre - dépend de la hiérarchie des critères adoptée.

Si le premier critère est le respect du principe de parité, trois modes de scrutins seulement peuvent être retenus : le scrutin proportionnel dans des circonscriptions infradépartementales, le scrutin de type municipal et enfin le scrutin majoritaire pluri nominal, sous certaines conditions.

Si le premier critère est la capacité à dégager des majorités stables, la hiérarchie sera différente. Différente encore si le but est de permettre l'expression de la diversité des opinions.

A ce niveau de la réflexion, vu le caractère indécidable de la question de constitutionnalité (y compris en matière de parité), nous choisirons de la mettre entre parenthèses et de ne retenir que trois critères décisifs, dont deux essentiels.

S'agissant de la désignation d'élus locaux appelés à représenter un territoire dans sa diversité et à le gérer, deux critères s'imposent d'eux-mêmes : la capacité du mode de scrutin à dégager des majorités stables et sa capacité à permettre la représentation du territoire.

Gestion signifiant aussi capacité d'anticipation et de prise en compte des attentes, la représentation de la diversité des opinions ne peut être ignorée.

#### **4. Le mode de scrutin majoritaire à deux tours comme alternative**

A l'aune du critère « majorité », à l'exception du mode de scrutin de type municipal, le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est le mieux placé.

Cependant le scrutin « municipal » donne des résultats antinomiques pour le département et la région. La prime majoritaire qui crée automatiquement une majorité départementale rend la constitution de celle-ci aléatoire au niveau régional.

La capacité de représentation du territoire y est par ailleurs nettement plus faible qu'avec le scrutin uninominal majoritaire puisque la circonscription de base couvre tout le département.

Le mode de scrutin majoritaire plurinominal, quant à lui, garantit encore moins l'émergence de majorités stables au niveau départemental que le scrutin uninominal. L'effet d'amplification du scrutin de liste peut, en effet, avoir des effets inattendus.

Les circonscriptions étant plus grandes, le territoire est moins finement représenté. La pratique de la liste bloquée diminue, par ailleurs, les possibilités d'expression de la diversité des opinions. Si ce mode de scrutin de liste permet de beaucoup mieux satisfaire le principe de parité que le scrutin uninominal, il est plus sensible que lui au risque d'inversion des résultats en voix et en sièges.

L'usage de la proportionnelle dans des circonscriptions infradépartementales donne des résultats différents s'il est ou non assorti d'une prime majoritaire.

Avec prime majoritaire, on retrouve un mode de scrutin type PLM, dont les effets en termes de majorité et de représentation territoriale sont proches de ceux du scrutin majoritaire plurinominal. Comme on l'a vu, les risques d'inversion sont importants et le bénéfice en matière de représentation de la diversité d'autant plus réduit que la prime majoritaire est forte.

Le mode de scrutin proportionnel simple dans des circonscriptions infradépartementales ainsi que le mode « à l'allemande » présentent les inconvénients du scrutin proportionnel en termes de majorités. Des circonscriptions plus grandes qu'avec le mode majoritaire uninominal dans le cas de la proportionnelle simple, moins nombreuses (donc plus grandes) puisqu'une partie importante des sièges est attribuée à la proportionnelle avec le mode « à l'allemande », en diminuent les capacités de représentation du territoire.

Par contre, ces modes de scrutins permettent une meilleure expression de la diversité des opinions que le scrutin majoritaire uninominal. Le respect des principes de parité, d'égalité des suffrages est mieux assuré aussi.

Le système « à l'allemande » demande un effort de compréhension de la part de l'électeur...mais moindre qu'avec le projet de loi.

Au final donc, si en matière d'élections locales les deux principales vertus d'un mode de scrutin sont de permettre de dégager des majorités stables et de représenter le territoire dans sa diversité, le mode de scrutin majoritaire uninominal est le plus satisfaisant.

Si le nombre de circonscriptions est suffisant et si les conditions pour se maintenir au second tour ne sont pas trop draconiennes, il permet aussi une expression, limitée certes, mais non négligeable, de la diversité des sensibilités politiques.

Son caractère familial constitue un atout supplémentaire.

### **5. Cette alternative constitue-t-elle un progrès ?**

L'unification des modes de scrutin permettant de désigner conseillers généraux et conseillers régionaux constitue-t-elle un progrès par rapport à la situation actuelle ?

Conclure que le mode de scrutin majoritaire à deux tours est celui qui conviendrait le mieux pour élire le conseiller territorial, ne signifie pas que cette « réforme » représente un progrès par rapport à la situation actuelle.

S'agissant du département, les conditions d'émergence de majorités sont les mêmes puisque le mode de scrutin ne changerait pas.

En revanche, là en tout cas où ils sont le plus nécessaires, dans les zones peu ou moyennement peuplées, les conseillers généraux étant (bien) moins nombreux, la représentation du territoire sera moins bien assurée qu'actuellement. Tel sera inéluctablement l'effet de la réduction de moitié des élus territoriaux et de la distribution du nombre de conseillers généraux essentiellement en fonction de la population. Qu'un redécoupage et un rééquilibrage des cantons à l'intérieur d'un même département pour supprimer les aberrations démographiques actuelles soient nécessaires, tout le monde en convient. Que l'opération doive passer obligatoirement par la création du conseiller territorial est une toute autre histoire.

S'agissant de la région la régression est évidente.

A ce niveau, le principal risque c'est « l'ingouvernabilité » du conseil régional.

Actuellement, le mode de scrutin assure automatiquement une majorité à la coalition arrivée en tête, au premier ou au second tour. Ce ne sera plus le cas, comme nous l'avons vu.

Qu'en sera-t-il d'une assemblée définie par Hervé Fabre-Aubrespy comme une « *réunion de conseils généraux* » ? Comment pourront coopérer présidents de conseils généraux (chefs d'une majorité départementale donc) et président du conseil

régional ? Comment une approche régionale du développement pourra-t-elle s'y épanouir ?

Le conseiller territorial est censé, par sa seule présence, assurer la mise en cohérence des politiques départementales et régionales. En réalité, la convergence des politiques suppose des cohérences de majorités. Aujourd'hui l'existence de majorités politiquement opposées dans les départements et la région ne fait pas obstacle à la conclusion d'accords et à la coopération. Comment les choses se passeront-elles quand la représentation majoritaire d'un département n'aura pas voté le budget régional ? La majorité régionale n'aura-t-elle pas la tentation de s'appuyer sur la minorité départementale dont pourrait dépendre son existence ? On devine les conflits à venir.

Le couplage des élections régionales et départementales fait que l'élection essentielle –pour l'électeur et le système lui-même– est l'élection départementale. Comme le dit encore Hervé Fabre-Aubrespy : « *Nous sommes dans le cadre d'une juxtaposition d'élections départementales portant sur un petit nombre de sièges.* » Comment espérer, dans ces conditions, que l'élection régionale pourra faire sens ?

Le paradoxe c'est que le but de la réforme, conformément au projet « modernisateur », est de supprimer l'échelon départemental (même si on prétend que le jeu reste ouvert) alors qu'en pratique et politiquement c'est lui qui sort renforcé de l'opération.

#### **Organisation territoriale et logique électorale**

Si tant est qu'elle soit indispensable, la réforme de l'organisation territoriale française pouvait être conduite selon deux logiques différentes.

Celle d'une organisation à trois niveaux d'administration spécifiques, modèle imposé par l'Histoire et le territoire français, caractérisé par une occupation de l'espace très hétérogène du point de vue démographique : communes, départements et régions.

Système dans lequel les conseils administrant chacun des niveaux sont élus indépendamment et selon des modalités spécifiques.

Le second modèle, c'est celui des « managers », des « modernisateurs », des « experts » avec ses deux niveaux d'administration : les intercommunalités dans lesquelles devront se fondre à terme les communes et les régions, si possible moins nombreuses qu'aujourd'hui. Pour ces idéologies : « Un niveau de plus, c'est plus d'impôt »

C'est clairement la logique du rapport Attali, sous une forme plus diplomatique, du rapport Balladur et, largement encore, de l'avant projet de loi gouvernemental de juillet 2009.

Si depuis, devant la montée des oppositions, le schéma s'est compliqué, le but final est resté le même. On ne parle plus de supprimer le département, dont, au contraire, les vertus de gérant de la proximité et de la solidarité sont exaltées, mais de « pôle région-département ». L'unicité de gestion par les mêmes conseillers territoriaux est censée fournir le ciment de ce « pôle ».

Il n'en reste pas moins qu'une des deux structures doit disparaître. Si la logique managériale voudrait que ce soit le département, pour l'heure le choix est laissé à l'Histoire :

*« L'assemblée régionale est formée finalement de la réunion des conseils généraux, mais ce n'est pas pour ça [...] qu'on préjuge de l'évolution ultérieure [...] Dans notre système donc, on va donner des forces à chacune des collectivités et l'évolution sera ce qu'en décideront finalement les acteurs. On ne préjuge pas de la disparition de la région ou de celle du département. »* Hervé Fabre-Aubrespy.

Sauf que l'élection, sur une base départementale, d'un même conseiller territorial chargé d'administrer région et département donnant un poids politique exceptionnel aux majorités départementales rend peu envisageable la disparition du département. Mais, celle de la région dont le rôle dans l'administration et l'aménagement du territoire n'est plus contesté par personne, l'est-elle plus ?

On peine à saisir la cohérence.

L'enjeu des élections régionales devient illisible pour l'électeur alors que le seul avantage apporté par le changement de mode de scrutin, par rapport au système actuel, est de permettre une meilleure représentation des territoires. Dès lors que le canton (même redessiné) devient la circonscription électorale de base, l'enjeu départemental occultera l'enjeu régional.

Étrange modernisation qui va à l'envers de l'Histoire ! Depuis 1985, en effet, l'évolution du mode de scrutin des régionales est allée vers une régionalisation de la circonscription et la mise en place d'un système susceptible d'assurer des majorités claires et stables. (Voir plus haut)

S'il convient certainement de perfectionner le mode de scrutin régional en usage pour lui permettre d'assurer une meilleure territorialisation de la représentation, cela ne saurait être au détriment de la stabilité de l'assemblée régionale. Cela ne saurait être non plus en passant pour profits et pertes l'expression de la diversité des sensibilités politiques, le principe de parité ou la limitation du cumul des mandats.

L'essentiel des difficultés auxquelles on s'est heurté dans cette quête d'un mode de représentation local adapté tient à l'obligation du « couplage » des élections départementales et régionales qu'impose la création du conseiller territorial.

L'obstacle tient à l'extrême hétérogénéité de l'occupation de l'espace français. Il tient aussi au fait que désigner les mêmes personnes pour siéger dans deux assemblées distinctes et administrer des collectivités locales différentes, crée un risque de tutelle de l'une sur l'autre.

Les modes de scrutin type PLM ou celui proposé pour la désignation des délégués communaux aux intercommunalités, ne posent pas ce problème car ni les municipalités d'arrondissement, ni les EPCI ne sont des collectivités locales.

Le dispositif actuel peut parfaitement être amélioré et devrait l'être.

Au niveau départemental, un découpage des cantons tenant mieux compte de la démographie, non seulement ne pose pas de problème particulier, mais serait nécessaire. S'il pouvait aussi tenir compte – ce qui ne semble pas encore être l'avis du Gouvernement - de l'existence des intercommunalités, cela permettrait de mieux articuler les politiques du bloc communal et du département. Cette question totalement évacuée par les projets de réforme est rendue encore plus inextricable avec la création de métropoles héritant de compétences départementales et régionales très importantes.

Le mode de scrutin utilisé jusqu'ici pour l'élection des conseillers généraux ne donne pas de si mauvais résultats qu'il ne puisse être conservé. Mais on peut aussi

innover, par exemple en exploitant mieux les ressources du scrutin majoritaire plurinominal<sup>36</sup>.

La faiblesse principale du mode de scrutin utilisé pour les élections régionales est, évidemment, sa difficulté à représenter la diversité du territoire, particulièrement dans les départements où la population est fortement concentrée sur une de leur partie.

Tout en conservant la prime majoritaire régionale, seule susceptible de garantir des majorités stables, une solution, inspirée du système Blum ou du système à « l'allemande », pourrait permettre de mieux « localiser » la représentation. Quoi qu'il en soit, si on veut assurer à la région une réalité dans la conscience des Français, ce ne peut être en confondant l'élection régionale et départementale

## 6. Un mode de scrutin permet-il de se passer des électeurs ?

*« Il était minuit passé lorsque le dépouillement du scrutin s'acheva. Le pourcentage des bulletins valides n'atteignait pas vingt-cinq pour cent, distribués entre le parti de droite avec treize pour cent, le parti du centre avec neuf pour cent, et le parti de gauche avec deux et demi pour cent. Très peu de bulletins nuls, très peu d'abstention. Tout le reste, plus de soixante-dix pour cent au total était constitué de bulletins blancs. »*

José Saramago La lucidité

Comme on l'a vu, si le scrutin majoritaire uninominal à deux tours a gagné des partisans au détriment du scrutin à un tour, c'est souvent en l'assortissant de restrictions qui lui ôtent l'essentiel de son intérêt : la limitation drastique des conditions de maintien des candidats au second tour.

La légitimité de cette restriction dans le cas de l'élection du Président de la République, représentant la nation dans son unité et non un territoire particulier, ne saurait être étendue à l'élection de l' élu cantonal.

---

<sup>36</sup> Pierre Martin, par exemple, a rappelé à la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales que depuis vingt ans il suggérerait un système garantissant l'existence des conseillers généraux ruraux, tout en respectant la démographie : un scrutin plurinominal avec un conseiller général par tranches de 5 000 habitants à partir de ce seuil

Les cantons jusqu'à 5 000 habitants désigneraient un conseiller. Les cantons plus peuplés se verraient attribuer un nombre de sièges correspondant à leur population. Ils voteraient pour des listes bloquées, ce qui permettrait d'assurer le respect de la parité et la promotion des minorités.

Selon Pierre Martin, ce système ne « diluerait » pas les petits cantons, la surreprésentation des gros cantons étant compensée par la relative surreprésentation démographique des petits cantons. Sur toute la France, le système proposé générerait une augmentation de 50 % des conseillers généraux mais permettrait d'assurer la parité à hauteur de 40 % dans les assemblées départementales.

Le sénateur Charles Gautier propose lui, un système ingénieux permettant tout à la fois de satisfaire le principe de parité et représentation du territoire : l'élection de couples de candidats dans des circonscriptions de la taille de deux cantons. Un système plurinominal de liste bloquée, de deux noms. Resterait à voir ce qu'à l'usage cette « dyarchie » locale pourrait donner.

Cette modalité du scrutin à deux tours risque même, si le processus de défiance envers notre système de représentation démocratique s'approfondit, d'avoir des effets pervers inattendus : installer des formations minoritaires, voire des groupes d'intérêts, dans le rôle de « faiseur de majorité ».

Casser le thermomètre, selon l'expression consacrée, ne fera pas retomber la fièvre. Et la fièvre endémique de notre système démocratique, c'est la désaffection de plus en plus grande et sous des formes variées envers les formations de gouvernement : refus d'inscription sur les listes électorales, absentéisme, vote blanc ou nul, vote pour des partis dont la vocation est plus tribunicienne que gestionnaire.

Aux dernières élections régionales, la participation s'est limitée à 51,2 % des inscrits au second tour (46,3 % au premier). Si l'on considère qu'au moins 10 % des électeurs potentiels ne sont pas inscrits sur les listes, 46,7 % seulement des citoyens se sont donc déplacés au tour décisif pour voter.

Le total des voix qui se sont portées sur les listes UMP, du « bloc » de la Gauche de gouvernement, du Modem et des régionalistes (Cf. Languedoc-Roussillon), représente 42,3 % des inscrits et 38,5 % de l'électorat potentiel.

Imputer cette désaffection évidente des électeurs à la nature de l'élection régionale, aux enjeux trop éloignés des préoccupations des électeurs est un peu rapide.

En 2004, en effet, la participation au premier tour des élections régionales a été de 65,7 %, chiffre tout à fait comparable à la participation aux cantonales de 2008, 65 %<sup>37</sup>.

Quoi qu'il en soit, la tendance de fond, plus ou moins marquée selon le type d'élections, c'est bien une désaffection de plus en plus forte, assortie de poussées de participations temporaires. Si les élections présidentielles de 2007 ont connu une participation forte, tant au premier (83,8 %) qu'au second tour (84 %), en 2004, le premier tour n'avait mobilisé que 71,6 % des inscrits et il avait fallu le « coup de théâtre » de la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour pour que la participation regrippe à 79,7 %.

Autant la réduction drastique du nombre de candidats de deuxième tour pour l'élection présidentielle est compréhensible (élection d'une personne destinée à assumer une fonction d'exception au nom de la nation toute entière), autant elle ne serait pas s'agissant de désigner des élus locaux à une assemblée de gestionnaires, élus d'une fraction du territoire national. On peut craindre qu'au lieu de favoriser la mobilisation des électeurs, cela contribue soit à la montée de l'absentéisme, soit au développement de ce qu'il faut bien appeler des « émeutes électorales », autrement dit, des regroupements conjoncturels et changeants d'électeurs contre ceux qui passent, à leurs yeux pour des candidats officiels. A moins que ce ne soit les deux à la fois.

---

<sup>37</sup> *Le premier tour est pris pour référence car bon nombre de conseillers généraux sont élus dès le premier tour, ce qui rend moins significatifs les chiffres de second tour.*

Sur ce plan, l'évolution de la pratique de l'élection présidentielle montre la créativité du corps électoral pour tourner les dispositifs les mieux réglés.

Depuis 1962, pour les raisons que l'on a dites, seuls deux candidats peuvent se maintenir au second tour, permettant ainsi à Jacques Chirac, en 2002, de recueillir 82,2 % des exprimés et 62 % des inscrits au second tour. Mais cela ne doit pas faire oublier qu'au premier tour il avait rassemblé seulement 19,9 % des exprimés et 13,75 % des inscrits.

Si l'on considère qu'alors 4,7 millions de français, en âge de voter, ne sont pas inscrits sur les listes électorales, ce sont seulement 12,3 % des Français en âge de voter qui auront alors émis un vote d'adhésion au Président qui sera finalement élu.

Etrangement, la réduction drastique du nombre de candidats possibles au second tour des présidentielles semble avoir été compensée par une inflation des candidats au premier, faisant surgir la question d'une limitation de leur nombre.

Pour pouvoir faire acte de candidature au premier tour des élections présidentielles, il faut être parrainé. Les élus locaux constituent la principale « réserve » de parrains.

Initialement il en fallait 100 pour pouvoir se présenter. Devant la montée des candidatures, ce nombre a été porté à 500 en 1976. Ce qui n'a pas empêché 16 candidats au premier tour des présidentielles de 2002. On a alors parlé de pousser à 1 000 parrains et en 2007, le comité Balladur chargé de réfléchir à « *la modernisation et le rééquilibrage des institutions* » a proposé de remplacer ceux-ci par un collège de quelque 100 000 élus (parlementaires, conseillers régionaux et généraux, maires et des délégués des conseils municipaux.

Arrivera-t-on un jour aux « candidatures officielles » ?

Comme si l'électeur lorsqu'il ne se reconnaît plus, ou mal, dans les candidats à ses suffrages, dans les politiques qu'ils représentent, avait tendance à « tordre » le système électoral au point de lui faire produire des résultats a priori improbables.

Aucun mode de scrutin, aucun dispositif, aussi ingénieux soit-il, ne permet de se passer longtemps de l'adhésion de l'électeur<sup>38</sup>.

Peut-être faudrait-il commencer par s'interroger sur les raisons de sa désaffection avant de chercher les moyens de s'en accommoder pour mieux en tirer parti, tant que ce sera possible. Cela pourrait s'appeler de la lucidité.

---

<sup>38</sup> Comme dit, très justement, François Fillon : « Les élections, ça ne se gagne pas avec des modes de scrutin » (Le Figaro 6 mai 2010).



**ANNEXES**



**ANNEXE 1 :**  
**LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES**  
**PAR LES RAPPORTEURS**

Mardi 24 novembre 2009 :

- **M. Xavier PÉNEAU**, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,
- **M. Jean-Claude COLLIARD**, président de l'université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, sur **l'élection des conseillers territoriaux**

Mercredi 3 février 2010 :

- **M. Pierre MARTIN** ingénieur de recherche à l'Institut d'études politiques de Grenoble, spécialiste des modes de scrutin

Mardi 9 février 2010 :

- **M. Guy CARCASSONNE**, professeur de droit constitutionnel à Paris X Nanterre

Mercredi 24 février 2010 :

- **M. Hugues PORTELLI**, professeur de droit public à l'université de Paris II, sénateur

Mardi 9 mars 2010 :

- **M. Hervé FABRE-AUBRESPY**, conseiller pour la législation électorale, cabinet du Premier ministre

**ANNEXE 2 :**

**TABLEAUX ÉTUDE D'IMPACT (PROJET DE LOI N° 61)**

Simulations département A : 27 conseillers territoriaux, dont 21 élus au scrutin uninominal																											
Dépt A	Expr.	EXG		COM		SOC		DVG		VERTS		AUTRES		UC		MODEM		UMP		DVD		FN		EXD			
		V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%		
Circo Cantons																											
1ère	1/1	21 206	63	0,3	130	0,6	9 596			45,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9 916	46,8	0	0,0	1 501	7,1	0	0,0	
	1/2	15 410	177	1,1	247	1,6	7 067	45,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1 286	8,3	0	0,0	4 796	31,1	0	0,0	1 837	11,9	0	0,0	
2ème	2/1	22 722	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	254	27,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8 411	37,0	6 219	27,4	918	4,0	0	0,0	
	2/2	21 852	474	2,2	5 135			23,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	593	2,7	8 974	41,1	4 464	20,4	2 060	9,4	152	0,7	
3ème	3/1	18 866	972	5,2	882	4,7	6 938			36,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6 374			33,8	3 700	19,6	0	0,0	0	0,0	
	3/2	19 029	972	5,1	1 833	9,6	5 898	31,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6 693		35,2	592	3,1	3 041	16,0	0	0,0	0	0,0
4ème	4/1	26 308	626	2,4	8 290			31,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10 712	40,7	2 885	11,0	3 795	14,4	0	0,0	
	4/2	22 766	510	2,2	744	3,3	7 003			30,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10 465	46,0	0	0,0	4 044	17,8	0	0,0	
5ème	5/1	19 599	522	2,7	499	2,5	5 486	28,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7 894	40,3	2 021	10,3	3 177	16,2	0	0,0	
	5/2	20 433	103	0,5	62	0,3	7 432	36,4	66	0,3	698	3,4	0	0,0	0	0,0	711	3,5	9 008	44,1	0	0,0	2 353	11,5	0	0,0	
6ème	6/1	22 202	676	3,0	514	2,3	8 454			38,1	0	0,0	27	0,1	114	0,5	0	0,0	9 024	40,6	0	0,0	2 431	10,9	962	4,3	
	6/2	18 232	1 092	6,0	670	3,7	5 119	28,1	0	0,0	0	0,0	144	0,8	592	3,2	0	0,0	8 296	45,5	0	0,0	2 141	11,7	178	1,0	
7ème	7/1	23 159	0	0,0	11 996			51,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8 943	38,6	0	0,0	1 565	6,8	655	2,8	
	7/2	20 067	540	2,7	485	2,4	10 286	51,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7 623	38,0	0	0,0	1 133	5,6	0	0,0	
8ème	8/1	17 739	638	3,6	810	4,6	6 122			34,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2 780	15,7	5 088	28,7	0	0,0	2 301	13,0	0	0,0	
	8/2	19 886	981	4,9	1 499	7,5	7 919	39,8	433	2,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	700	3,5	6 148	30,9	0	0,0	2 206	11,1	0	0,0	
9ème	9/1	20 993	1 335	6,4	519	2,5	8 989	42,8	50	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7 094		33,8	1 593	7,6	1 413	6,7	0	0,0	0	0,0
	9/2	20 363	644	3,2	735	3,6	9 141	44,9	260	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	756	3,7	6 390		31,4	2 437	12,0	0	0,0	0	0,0
10ème	10/1	21 439	418	1,9	1 809	8,4	8 148	38,0	0	0,0	0	0,0	753	3,5	125	5,2	0	0,0	5 790	27,0	923	4,3	2 215	10,3	258	1,2	
	10/2	16 634	437	2,6	3 068	18,4	7 970	47,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4 700	28,3	0	0,0	459	2,8	0	0,0	
11ème	11/1	13 576	415	3,1	351	2,6	6 753	49,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1 280	9,4	0	0,0	3 182	23,4	0	0,0	1 595	11,7	0	0,0	
	11/2	15 698	662	4,2	597	3,8	6 498	41,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	283	1,8	0	0,0	3 653	23,3	2 019	12,9	1 986	12,7	0	0,0	
Elus au SM					1		11										1		9								
Voix restantes		174 715	12 257		15 454		62 413		809		6 952		924		5 600		5 540		73 701		18 531		48 308		2 205		
Elus à la RP							2											2				1					
Total Elus					1		13								1			11				1					

Département B : 37 conseillers territoriaux, dont 30 élus au scrutin uninominal

Dépt/Régions		Expr.		EXG		COM		SOC		PRG		LDG		LCP		UMP		NC		LFN	
		V		V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%
<b>Département B</b>																					
<b>Cantons</b>																					
1ère circo	1/1	TOTAL	8 038	283	3,52	249	3,10	2 627	32,68	712	8,86	136	1,69	110	1,36	2 506	31,18	823	10,24	593	7,38
	1/2	TOTAL	7 658	266	3,47	368	4,81	2 962	38,67	612	7,99	185	2,41	169	2,20	1 764	23,04	601	7,85	732	9,56
	1/3	TOTAL	8 076	217	2,69	207	2,56	2 702	33,45	779	9,65	158	1,96	123	1,52	2 459	30,45	848	10,50	583	7,22
	1/4	TOTAL	6 783	251	3,70	333	4,91	2 519	37,14	630	9,29	174	2,56	164	2,42	1 529	22,54	542	8,00	641	9,44
	1/5	TOTAL	9 285	207	2,23	420	4,52	3 390	36,51	686	7,39	222	2,39	490	5,28	2 175	23,42	601	6,47	1 094	11,78
2ème circo	2/1	TOTAL	5 668	186	3,28	290	5,12	2 065	36,43	620	10,93	187	3,31	131	2,31	1 234	21,77	521	9,19	434	7,66
	2/2	TOTAL	7 106	298	4,20	374	5,26	2 532	35,63	860	12,10	234	3,30	170	2,40	1 359	19,12	733	10,31	547	7,70
	2/3	TOTAL	6 968	241	3,46	391	5,60	2 893	41,52	636	9,12	212	3,04	213	3,06	1 268	18,20	417	5,98	699	10,03
	2/4	TOTAL	8 138	242	2,97	410	5,04	2 977	36,58	887	10,90	231	2,84	231	2,84	1 620	19,91	658	8,09	882	10,84
	2/5	TOTAL	9 706	217	2,24	644	6,64	3 352	34,54	964	9,93	259	2,67	664	6,84	1 794	18,48	592	6,10	1 220	12,57
3ème circo	3/1	TOTAL	8 838	269	3,04	463	5,24	2 465	27,89	671	7,59	318	3,60	474	5,36	2 214	25,05	853	9,65	1 111	12,57
	3/2	TOTAL	9 382	259	2,76	506	5,39	2 579	27,49	870	9,27	267	2,85	681	7,26	2 068	22,04	790	8,42	1 362	14,52
	3/3	TOTAL	8 868	234	2,64	487	5,49	1 576	17,77	1 291	14,56	191	2,15	636	7,17	2 034	22,94	979	11,04	1 440	16,24
	3/4	TOTAL	9 325	269	2,88	469	5,03	1 615	17,32	692	7,42	255	2,73	619	6,64	2 170	23,27	1 486	15,94	1 750	18,77
	3/5	TOTAL	7 846	184	2,35	392	5,00	1 951	24,87	755	9,62	253	3,22	277	3,53	1 743	22,22	1 227	15,64	1 064	13,56
4ème circo	4/1	TOTAL	10 319	259	2,51	513	4,97	3 180	30,82	1 126	10,91	218	2,11	611	5,92	2 412	23,37	901	8,73	1 099	10,65
	4/2	TOTAL	10 741	263	2,45	529	4,93	3 129	29,13	692	6,44	245	2,28	850	7,91	2 622	24,41	903	8,41	1 508	14,04
	4/3	TOTAL	10 451	233	2,23	434	4,15	1 704	16,30	691	6,61	197	1,88	665	6,36	3 017	28,87	1 830	17,51	1 680	16,08
	4/4	TOTAL	9 094	203	2,23	432	4,75	1 810	19,90	600	6,60	182	2,00	592	6,51	2 427	26,69	1 554	17,09	1 294	14,23
	4/5	TOTAL	11 503	160	1,39	426	3,70	2 388	20,76	594	5,16	194	1,69	600	5,22	2 729	23,72	2 797	24,32	1 615	14,04
5ème circo	5/1	TOTAL	10 154	271	2,67	389	3,83	2 917	28,73	1 150	11,33	257	2,53	465	4,58	2 680	26,39	963	9,48	1 062	10,46
	5/2	TOTAL	9 896	292	2,95	391	3,95	2 884	29,14	846	8,55	341	3,45	587	5,93	2 618	26,46	820	8,29	1 117	11,29
	5/3	TOTAL	8 170	261	3,19	377	4,61	1 962	24,01	662	8,10	327	4,00	362	4,43	2 034	24,90	1 263	15,46	922	11,29
	5/4	TOTAL	9 284	219	2,36	358	3,86	1 959	21,10	441	4,75	193	2,08	804	8,66	3 113	33,53	761	8,20	1 436	15,47
	5/5	TOTAL	9 199	265	2,88	440	4,78	1 820	19,78	544	5,91	259	2,82	681	7,40	2 959	32,17	654	7,11	1 577	17,14
6ème circo	6/1	TOTAL	10 133	256	2,53	451	4,45	2 796	27,59	1 762	17,39	255	2,52	597	5,89	2 211	21,82	593	5,85	1 212	11,96
	6/2	TOTAL	10 261	288	2,81	477	4,65	2 710	26,41	1 394	13,59	238	2,32	658	6,41	2 532	24,68	751	7,32	1 213	11,82
	6/3	TOTAL	10 552	292	2,77	460	4,36	1 507	14,28	1 928	18,27	286	2,71	488	4,62	3 402	32,24	575	5,45	1 614	15,30
	6/4	TOTAL	9 642	303	3,14	431	4,47	1 193	12,37	1 535	15,92	303	3,14	656	6,80	3 067	31,81	641	6,65	1 513	15,69
	6/5	TOTAL	10 414	250	2,40	400	3,84	1 208	11,60	2 502	24,03	321	3,08	397	3,81	3 388	32,53	676	6,49	1 272	12,21
majoritaire								19							10			1			
Restes de voix		195 988	7 438			12 510		24 236		28 131		7 097		14 164		43 571		24 555		34 286	
Elus à la proportionnelle								1		1				1		2		1		1	
Total Elus								20		1				1		12		2		1	

Département C : 31 conseillers territoriaux dont 25 élus au scrutin uninominal

Dépt/Régions		Expr.	EXG		COM		SOC		PRG		LDG		LCP		UMP		NC		LFN		
			V	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%		
Département C																					
Cantons																					
1ère circo	1/1	TOTAL	7 998	280	3,50	344	4,30	1 053	13,17	403	5,04	257	3,21	493	6,16	3 120	39,01	807	10,09	1 241	15,52
	1/2	TOTAL	7 316	223	3,05	321	4,39	1 349	18,44	402	5,49	257	3,51	814	11,13	2 117	28,94	541	7,39	1 292	17,66
	1/3	TOTAL	9 590	298	3,11	374	3,90	2 114	22,04	582	6,07	325	3,39	686	7,15	2 992	31,20	847	8,83	1 372	14,31
	1/4	TOTAL	7 334	171	2,33	337	4,60	2 294	31,28	553	7,54	202	2,75	176	2,40	2 305	31,43	415	5,66	881	12,01
	1/5	TOTAL	7 758	206	2,66	346	4,46	1 578	20,34	477	6,15	238	3,07	444	5,72	2 335	30,10	487	6,28	1 647	21,23
	1/6	TOTAL	7 148	203	2,84	320	4,48	1 346	18,83	456	6,38	256	3,58	489	6,84	2 270	31,76	502	7,02	1 306	18,27
2ème circo	2/1	TOTAL	10 494	386	3,68	425	4,05	1 372	13,07	719	6,85	353	3,36	732	6,98	3 812	36,33	1 072	10,22	1 623	15,47
	2/2	TOTAL	7 643	231	3,02	377	4,93	857	11,21	506	6,62	262	3,43	436	5,70	3 117	40,78	753	9,85	1 104	14,44
	2/3	TOTAL	9 108	286	3,14	438	4,81	1 368	15,02	617	6,77	355	3,90	651	7,15	3 560	39,09	716	7,86	1 117	12,26
	2/4	TOTAL	8 317	305	3,67	361	4,34	2 283	27,45	615	7,39	323	3,88	403	4,85	2 288	27,51	731	8,79	1 008	12,12
	2/5	TOTAL	8 371	197	2,35	396	4,73	1 983	23,69	679	8,11	312	3,73	616	7,36	2 555	30,52	757	9,04	876	10,46
	2/6	TOTAL	9 503	341	3,59	347	3,65	1 810	19,05	667	7,02	351	3,69	628	6,61	3 032	31,91	1 015	10,68	1 312	13,81
3ème circo	3/1	TOTAL	9 471	361	3,81	364	3,84	1 500	15,84	616	6,50	319	3,37	697	7,36	2 989	31,56	1 055	11,14	1 570	16,58
	3/2	TOTAL	8 352	364	4,36	329	3,94	1 702	20,38	769	9,21	306	3,66	522	6,25	2 400	28,74	911	10,91	1 049	12,56
	3/3	TOTAL	8 427	251	2,98	337	4,00	1 620	19,22	540	6,41	251	2,98	673	7,99	2 858	33,91	610	7,24	1 287	15,27
	3/4	TOTAL	8 046	293	3,64	373	4,64	1 419	17,64	447	5,56	281	3,49	715	8,89	2 601	32,33	787	9,78	1 130	14,04
	3/5	TOTAL	6 700	150	2,24	447	6,67	1 816	27,10	380	5,67	251	3,75	439	6,55	1 841	27,48	445	6,64	931	13,90
	3/6	TOTAL	7 735	190	2,46	352	4,55	1 660	21,46	408	5,27	222	2,87	537	6,94	2 587	33,45	559	7,23	1 220	15,77
	3/7	TOTAL	6 918	185	2,67	394	5,70	1 723	24,91	518	7,49	258	3,73	437	6,32	2 038	29,46	526	7,60	839	12,13
4ème circo	4/1	TOTAL	7 290	175	2,40	470	6,45	2 083	28,57	403	5,53	311	4,27	468	6,42	1 908	26,17	617	8,46	855	11,73
	4/2	TOTAL	7 982	161	2,02	571	7,16	3 110	38,97	660	8,27	336	4,21	202	2,53	1 481	18,55	557	6,98	903	11,31
	4/3	TOTAL	7 080	128	1,81	449	6,34	2 843	40,15	407	5,75	214	3,02	207	2,92	1 430	20,20	464	6,55	939	13,26
	4/4	TOTAL	3 813	133	3,50	397	10,41	2 510	65,82	365	9,58	214	5,61	112	2,93	1 671	43,83	558	14,63	758	19,88
	4/5	TOTAL	8 468	160	1,89	624	7,37	3 490	41,21	498	5,88	287	3,39	341	4,03	1 520	17,95	480	5,67	1 068	12,61
	4/6	TOTAL	8 823	189	2,14	445	5,04	2 101	23,81	486	5,51	243	2,75	649	7,36	2 661	30,16	701	7,95	1 348	15,28
Elus au scrutin majoritaire							5								20						
Restes de voix			135 077	5 868		9 938		32 948		13 174		6 984		12 566		8 010		16 913		28 676	
Elus à la proportionnelle							2		1				1				1		1		
Total Elus							7		1				1		20		1		1		

Département D : 23 conseillers territoriaux dont 18 élus au scrutin uninominal

		Expr.	EXG		COM		SOC		PRG		LDG		LCP		UMP		NC		LFN		
		V	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	V	%	
<b>Département D</b>																					
<b>Cantons</b>																					
1ère circo	1/1	TOTAL	6 872	176	2,56	372	5,41	1 236	17,99	427	6,21	149	2,17	302	4,39	2 409	35,06	624	9,08	1 177	17,13
	1/2	TOTAL	7 470	131	1,75	475	6,36	1 988	26,61	465	6,22	216	2,89	150	2,01	2 746	36,76	396	5,30	903	12,09
	1/3	TOTAL	4 184	74	1,77	320	7,65	1 113	26,60	335	8,01	99	2,37	56	1,34	1 437	34,35	218	5,21	532	12,72
	1/4	TOTAL	7 936	162	2,04	488	6,15	2 008	25,30	586	7,38	203	2,56	230	2,90	2 603	32,80	560	7,06	1 096	13,81
	1/5	TOTAL	6 870	184	2,68	339	4,93	1 319	19,20	477	6,94	167	2,43	224	3,26	2 539	36,96	596	8,68	1 025	14,92
	1/6	TOTAL	8 148	247	3,03	351	4,31	1 092	13,40	478	5,87	243	2,98	365	4,48	3 379	41,47	939	11,52	1 054	12,94
2ème circo	2/1	TOTAL	6 860	182	2,65	290	4,23	981	14,30	405	5,90	168	2,45	327	4,77	2 158	31,46	859	12,52	1 490	21,72
	2/2	TOTAL	6 387	159	2,49	255	3,99	1 197	18,74	407	6,37	227	3,55	278	4,35	1 836	28,75	881	13,79	1 147	17,96
	2/3	TOTAL	5 585	119	2,13	262	4,69	1 087	19,46	309	5,53	136	2,44	231	4,14	1 494	26,75	668	11,96	1 279	22,90
	2/4	TOTAL	5 990	116	1,94	271	4,52	1 082	18,06	424	7,08	168	2,80	264	4,41	2 010	33,56	547	9,13	1 108	18,50
	2/5	TOTAL	6 993	164	2,35	358	5,12	1 218	17,42	450	6,44	172	2,46	315	4,50	2 008	28,71	813	11,63	1 495	21,38
	2/6	TOTAL	7 391	211	2,85	409	5,53	1 097	14,84	528	7,14	257	3,48	335	4,53	2 150	29,09	932	12,61	1 472	19,92
3ème circo	3/1	TOTAL	7 442	157	2,11	406	5,46	1 884	25,32	416	5,59	194	2,61	312	4,19	2 233	30,01	557	7,48	1 283	17,24
	3/2	TOTAL	7 462	181	2,43	345	4,62	1 273	17,06	459	6,15	191	2,56	412	5,52	2 823	37,83	605	8,11	1 173	15,72
	3/3	TOTAL	6 497	155	2,39	356	5,48	1 651	25,41	466	7,17	172	2,65	265	4,08	1 973	30,37	497	7,65	962	14,81
	3/4	TOTAL	5 850	209	3,57	361	6,17	1 520	25,98	474	8,10	222	3,79	105	1,79	1 647	28,15	345	5,90	967	16,53
	3/5	TOTAL	8 157	204	2,50	401	4,92	1 691	20,73	973	11,93	241	2,95	323	3,96	2 315	28,38	596	7,31	1 413	17,32
	3/6	TOTAL	8 878	192	2,16	417	4,70	1 635	18,42	751	8,46	286	3,22	272	3,06	3 437	38,71	558	6,29	1 330	14,98
Elus au scrutin majoritaire															18						
Restes de voix		83 775	3 023		6 476		25 072		8 830		3 511		4 766		0		11 191		20 906		
Elus à la proportionnelle							2		1								1		1		
Total Elus							2		1						18		1		1		

Simulation sur une région A à quatre départements

Base de calcul

REGION A

DPTMTS	Nb de conseillers	Nb de cantons (80%)	RP (20%)
W	20	16	4
X	23	18	5
Y	15	12	3
Z	28	22	6

## DEPARTEMENT W

	NOUVEAUX CANTONS	RESULTATS EN VOIX					
		Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4	Liste 5	Liste 6
1	A	312	4049	313	0	2442	1035
2	B	0	3898	0	0	2135	789
3	C	200	2275	0	447	2076	732
4	D	0	3142	0	0	3019	0
5	E	252	1217	0	0	2905	787
6	F	0	2813	0	1137	4905	0
7	G	0	738	0	0	1622	240
		111	420	0	0	1806	399
		0	347	0	156	985	128
		190	0	0	0	702	111
		0	590	606	0	1634	105
	<i>Totaux</i>	301	2 095	606	156	6 749	983
8	H	32	476	0	0	621	147
		0	4390	0	646	3406	490
	<i>Totaux</i>	32	4 866	0	646	4 027	637
9	I	153	792	0	0	952	353
		0	1481	0	130	1165	0
		0	522	0	0	729	0
	<i>Totaux</i>	153	2 795	0	130	2 846	353
10	J	84	1414	0	0	1289	320
		287	1610	0	0	1699	0
		0	1185	0	0	1164	222
		<i>Totaux</i>	371	4 209	0	0	4 152
11	K	0	538	0	857	2141	246
		0	1266	0	585	1945	0
		<i>Totaux</i>	0	1 804	0	1 442	4 086

12	L	0	1858	0	0	2078	0
		230	2096	0	0	1657	710
	<i>Totaux</i>	230	3 954	0	0	3 735	710

13	M	0	1053	0	98	500	59
		0	1556	0	601	2622	243
		58	869	0	0	627	139
	<i>Totaux</i>	58	3 478	0	699	3 749	441

14	N	218	1260	0	384	1093	364
		0	804	0	104	2289	0
	<i>Totaux</i>	218	2 064	0	488	3 382	364

15	O	41	1115	0	92	1049	206
		0	1460	0	0	1787	302
		50	747	0	0	1027	161
	<i>Totaux</i>	91	3 322	0	92	3 863	669

16	P	67	1718	0	0	674	484
		42	788	0	192	471	131
		0	1045	0	0	637	103
	<i>Totaux</i>	109	3 551	0	192	1 782	718

<b>Cantons détenus au SUM</b>		<b>8</b>			<b>8</b>	
<b>Total</b>	2 327	49 532	919	5 429	55 853	9 006
<b>Restes</b>	2 327	19 588	919	5 429	23 368	9 006

**Département W**  
(simulation SUM 80% et RP plus fort reste 20% avec les seules voix des perdants)

CLIV	TOTAL DES VOIX	RESTES EN VOIX des perdants du SUM	% des restes	Partis admis à la RP	QUOTIENT nb total de restes /nb de sièges à pourvoir	Nb de restes en vx du parti /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de restes en vx du parti-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	2327	2327	3,8							
Liste 2	49532	19588	<b>32,3</b>	19588	15159,25	1,29	1	4 429	0	1
Liste 3	919	919	1,5							
Liste 4	5429	5429	<b>9,0</b>	5429	15159,25	0,36	0	5 429	0	0
Liste 5	55853	23368	<b>38,5</b>	23368	15159,25	1,54	1	8 209	1	2
Liste 6	9006	9006	<b>14,9</b>	9006	15159,25	0,59	0	9 006	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>123 066</b>	<b>60 637</b>	100,0				2		2	4

**Département W**  
(simulation SUM 80%et RP plus fort reste 20% avec l'ensemble des voix )

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de SE /nb de sièges à pourvoir	Nb de vx* /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de vx-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	2327	1,9						
Liste 2	49532	<b>40,2</b>	30766,5	1,61	1	18 766	1	2
Liste 3	919	0,7						
Liste 4	5429	4,4						
Liste 5	55853	<b>45,4</b>	30766,5	1,82	1	25 087	1	2
Liste 6	9006	<b>7,3</b>	30766,5	0,29	0	9 006	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>123 066</b>	100			2		2	4

**Département W**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec les seules voix des perdants)

RESTE EN VOIX des perdants du SUM	%	RESTE EN VOIX sans les ptits partis*	QUOTIENT nb total de reste /nb de sieges restants	MOY nb de reste vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	Reste en voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	Reste en vx/att+1	Attribution	Répartition finale
2327	3,8											
19588	<b>32,3</b>	19588	15159,25	1,29	1	2	9 794	0	2	9 794		1
919	1,5											
5429	<b>9,0</b>	5429	15159,25	0,36	0	1	5 429	0	1	5 429		
23368	<b>38,5</b>	23368	15159,25	1,54	1	2	11 684	1	3	7 789		2
9006	<b>14,9</b>	9006	15159,25	0,59	0	1	9 006	0	1	9 006	1	1
<b>60 637</b>	100				2			1			1	4

**Département W**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec l'ensemble des voix)

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de vx /nb de sieges restants	MOY nb vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	nb de voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	nb de vx/att+1	Attribution	Répartition finale
Liste 1	2327	1,9										
Liste 2	49532	<b>40,2</b>	30766,5	1,61	1	2	24 766	0	2	24 766	1	2
Liste 3	919	0,7										
Liste 4	5429	4,4										
Liste 5	55853	<b>45,4</b>	30766,5	1,82	1	2	27 927	1	3	18 618	0	2
Liste 6	9006	<b>7,3</b>	30766,5	0,29	0	1	9 006	0	1	9 006	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>123 066</b>	100			2			1			1	4

**Composition du CG du département W  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort  
reste avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	8	1	9
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	8	2	10
Liste 6	0	1	1

**Composition du CG du département W  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte  
moy avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	8	1	9
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	8	2	10
Liste 6	0	1	1

**Composition du CG du département W  
(simulation SUM 80% et RP 20% avec  
l'ensemble des voix)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	8	2	10
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	8	2	10
Liste 6			

**Composition du CG du département W  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte  
moy avec l'ensemble des voix )**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	8	2	10
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	8	2	10
Liste 6			

## DEPARTEMENT X

RESULTATS EN VOIX						
CANTONS	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4	Liste 5	Liste 6
A		2363			2738	411
B	130	1921			1897	593
C	350	3988			3374	1356
D	213	3587			3562	
E	0	3035	0	0	2765	
F	229	4299			1119	790
G		685		67	1712	170
<i>Total</i>	229	4984	0	67	2831	960
H	192	3110		394	1220	673
I		3288			1973	
<i>Total</i>	192	6398	0	394	3193	673
J		1480			570	239
K		3926			3440	330
<i>Total</i>	0	5406	0	0	4010	569
L	154	2386			1253	307
M		1856	605		731	
N		1356			1449	
<i>Total</i>	154	5598	605	0	3433	307
O		2603			1379	169
P	350	5065			1515	557
<i>Total</i>	350	7668	0	0	2894	726
Q		1599			1292	
R	176	3013			2496	643
<i>Total</i>	176	4612	0	0	3788	643
S	85	1352			1122	193
T		1784	293		1170	195
<i>Total</i>	85	3 136	293	0	2 292	388

U		1026		886	779	191
V		2562			2210	227
W		2301			3629	
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>5889</i>	<i>0</i>	<i>886</i>	<i>6618</i>	<i>418</i>

X		1726			1034	243
Y		1792	100		2489	
Z		1883			2592	
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>5401</i>	<i>100</i>	<i>0</i>	<i>6115</i>	<i>243</i>

A1		2121			1029	243
B1		1433			1569	266
C1	229	2505			1488	405
<i>Total</i>	<i>229</i>	<i>3938</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3057</i>	<i>671</i>

D1		3362		1061		
E1	142	3095			1600	407
<i>Total</i>	<i>142</i>	<i>6457</i>	<i>0</i>	<i>1061</i>	<i>1600</i>	<i>407</i>

F1	245	3409			1339	384
G1	601	2156			2012	
<i>Total</i>	<i>846</i>	<i>5565</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3351</i>	<i>384</i>

H1		825			2054	184
I1	273	4385			3653	
<i>Total</i>	<i>273</i>	<i>5210</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5707</i>	<i>184</i>

Nb de cantons détenus au SUM		<b>14</b>			<b>4</b>	
Restes en voix	3 369	18 863	998	2 408	42 047	8 933
Total des voix	3 369	85156	998	2408	63225	8933

**Département X**  
(simulation SUM 80% et RP plus fort reste 20% avec les seules voix des perdants)

CLIV	TOTAL DES VOIX	RESTES EN VOIX des perdants du SUM	% des restes	Partis admis à la RP	QUOTIENT nb total de restes /nb de sièges à pourvoir	Nb de restes en vx du parti /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de vx du parti-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	3 369	3 369	4,4							
Liste 2	85 156	18 863	24,6	18863	15323,6	1,23	1	3 539	0	1
Liste 3	998	998	1,3							
Liste 4	2 408	2 408	3,1							
Liste 5	63 225	42 047	54,9	42047	15323,6	2,74	2	11 400	1	3
Liste 6	8 933	8 933	11,7	8933	15323,6	0,58	0	8 933	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>164 089</b>	<b>76 618</b>	<b>100,0</b>	69843			3		2	

**Département X**  
(simulation SUM 80%et RP plus fort reste 20% avec l'ensemble des voix )

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de SE /nb de sièges à pourvoir	Nb de vx* /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de vx-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	3 369	2,1						
Liste 2	85 156	51,9	32817,8	2,59	2	19 520	1	3
Liste 3	998	0,6						
Liste 4	2 408	1,5						
Liste 5	63 225	38,5	32817,8	1,93	1	30 407	1	2
Liste 6	8 933	5,4	32817,8	0,27	0	8 933	0	
<b>TOTAL</b>	<b>164 089</b>	<b>100</b>			3	65 636	2	<b>5</b>

**Département X**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy avec les seules voix des perdants)

RESTE EN VOIX des perdants du SUM	%	RESTE EN VOIX sans les ptits partis*	QUOTIENT nb total de reste /nb de sieges restants	MOY nb de reste vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	Reste en voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	Reste en vx/les att+1	Attribution	Répartition finale
3 369	4,4											
18 863	<b>24,6</b>	18863	15323,6	1,23	1	2	9 432	0	2	9 432	0	1
998	1,3											
2 408	3,1											
42 047	<b>54,9</b>	42047	15323,6	2,74	2	3	14 016	1	4	10 512	1	4
8 933	<b>11,7</b>	8933	15323,6	0,58	0	1	8 933	0	1	8 933	0	0
<b>76 618</b>	100,0				3			1			1	5

**Département X**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy avec l'ensemble des voix)

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de vx /nb de sieges restants	MOY nb vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	nb de voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	nb de vx/att+1	Attribution	Répartition finale
Liste 1	3 369	2,1										
Liste 2	85 156	<b>51,9</b>	32817,8	2,59	2	3	28 385	0	3	28 385	1	3
Liste 3	998	0,6										
Liste 4	2 408	1,5										
Liste 5	63 225	<b>38,5</b>	32817,8	1,93	1	2	31 613	1	3	21 075	0	2
Liste 6	8 933	<b>5,4</b>	32817,8	0,27	0	1	8 933	0	1	8 933	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>164 089</b>	100,0			2			1			1	4

**Composition du CG du département X  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort  
reste avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	14	1	15
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	4	3	7
Liste 6		1	1

**Composition du CG du département X  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy  
avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	14	1	15
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	4	4	8
Liste 6			

**Composition du CG du département X  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus  
fort reste avec l'ensemble des voix)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	14	3	17
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	4	2	6
Liste 6			

**Composition du CG du département X  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy  
avec l'ensemble des voix )**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	14	3	17
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	4	2	6
Liste 6			

## DEPARTEMENT Y

NOUVEAUX CANTONS	RESULTATS EN VOIX					
	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4	Liste 5	Liste 6
A		2 405		1 435		
B	30	2 500		1 200	155	50
C		3 005			2 357	
		1 238			1 992	134
TOTAL	0	4 243	0	0	4 349	134
D		2 028		190	1 131	182
		2 483			921	
TOTAL	0	4 511	0	190	2 052	182
E		2 973	99	2 241		
	25	945			551	
TOTAL	25	3 918	99	2 241	551	0
F		602			2 084	
		1 771			2 098	
TOTAL	0	2 373	0	0	4 182	0
G		1 330			2 022	322
		706			3 074	356
TOTAL	0	2 036	0	0	5 096	678
H		1 711			2 111	
		1 424			2 967	
TOTAL	0	3 135	0	0	6 564	0
I					2 150	
		956			1 257	
		338			1 218	38
					1 645	

<i>TOTAL</i>	0	1 294	0	0	6 270	38
--------------	---	-------	---	---	-------	----

J		915			2 530	168
		192	154		1 815	45
		1 535			1 880	
<i>TOTAL</i>	0	2 642	154	0	6 225	213

K		604			1 157	
		704			1 115	50
		2 429		1 767	211	
<i>TOTAL</i>	0	3 737	0	1 767	2 483	50

L		1 512			1 601	
		447			2 225	
		803			3 247	
<i>TOTAL</i>		2 762	0	0	7 073	0

Nb de cantons détenus au SUM		<b>5</b>			<b>7</b>	
Total par liste	55	35 556	253	6 833	45 000	1 345
Reste des voix	55	18 485	253	6833	5 241	1345

**Département Y**  
(simulation SUM 80% et RP plus fort reste 20% avec les seules voix des perdants)

CLIV	TOTAL DES VOIX	RESTES EN VOIX des perdants du SUM	% des restes	Partis admis à la RP	QUOTIENT nb total de restes /nb de sièges à pourvoir	Nb de restes en vx du parti /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de restes en vx du parti-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	55	55	0,2							
Liste 2	35 556	18485	<b>57,4</b>	18485	10737,3333	1,72	1	7 748	1	<b>2</b>
Liste 3	253	253	0,8							
Liste 4	6 833	6833	<b>21,2</b>	6833	10737,3333	0,64	0	6 833	1	<b>1</b>
Liste 5	45 000	5241	<b>16,3</b>	5241	10737,3333	0,49	0	5 241	0	<b>0</b>
Liste 6	1 345	1345	4,2							
<b>TOTAL</b>	<b>89 042</b>	<b>32 212</b>	<b>100,0</b>	30559			1		2	

**Département Y**  
(simulation SUM 80%et RP plus fort reste 20% avec l'ensemble des voix )

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de SE /nb de sièges à pourvoir	Nb de vx* /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de vx-(attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	55	0,1						
Liste 2	35 556	<b>39,9</b>	29680,66667	1,20	1	5 875	0	<b>1</b>
Liste 3	253	0,3						
Liste 4	6 833	<b>7,7</b>	29680,66667	0,23	0	6 833	0	<b>0</b>
Liste 5	45 000	<b>50,5</b>	29680,66667	1,52	1	15 319	1	<b>2</b>
Liste 6	1 345	1,5						
<b>TOTAL</b>	<b>89 042</b>	<b>100</b>			2		1	<b>3</b>

**Département Y**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec les seules voix des perdants)

CLIV	RESTES EN VOIX des perdants du SUM	%	RESTE EN VOIX sans les puits partis*	QUOTIENT nb total de reste /nb de sièges restants	MOY nb de reste vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	Reste en voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	Reste en vx/att+1	Attribution	Répartition finale
Liste 1	55	0,2											
Liste 2	18485	57,4	18485	10737,3333	1,72	1	2	9 243	1	3	6 162	0	2
Liste 3	253	0,8											
Liste 4	6833	21,2	6833	10737,3333	0,64	0	1	6 833	0	1	6 833	1	1
Liste 5	5241	16,3	5241	10737,3333	0,49	0	1	5 241	0	1	5 241	0	0
Liste 6	1345	4,2											
TOTAL	32 212					1			1			1	3

**Département Y**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec l'ensemble des voix)

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de SE /nb de sièges à pourvoir	Nb de vx* /QE	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	nb de voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Répartition finale
Liste 1	55	0,1							
Liste 2	35 556	39,9	29680,6667	1,20	1	2	17 778	0	1
Liste 3	253	0,3							
Liste 4	6 833	7,7	29680,6667	0,23	0	1	6 833	0	0
Liste 5	45 000	50,5	29680,6667	1,52	1	2	22 500	1	2
Liste 6	1 345	1,5							
TOTAL	89 042	100			2			1	3

**Composition du CG du département Y  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort reste  
avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	5	2	7
Liste 3			
Liste 4	0	1	1
Liste 5	7	0	7
Liste 6			

**Composition du CG du département Y  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy avec  
les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	5	2	7
Liste 3			
Liste 4	0	1	1
Liste 5	7	0	7
Liste 6			

**Composition du CG du département Y  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort reste  
avec l'ensemble des voix)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	5	1	6
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	7	2	9
Liste 6			

**Composition du CG du département Y  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moy avec  
l'ensemble des voix)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	5	1	6
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	7	2	9
Liste 6			

**Département Z**

	<b>Nouveaux cantons</b>	<b>Liste 1</b>	<b>Liste 2</b>	<b>Liste 3</b>	<b>Liste 4</b>	<b>Liste 5</b>	<b>Liste 6</b>
1	A		741			1 243	186
		155	1 514	765		2 163	566
		201	1 596	162		1 449	392
		145	561	112		2 123	319
	<i>Total</i>	501	4 412	1 039	0	6 978	1 463
2	B		1 697			1 692	
			3 542			3 005	421
		178	2 038			2 577	560
	<i>Total</i>	178	7 277	0	0	7 274	981
3	C	138	1 044			1 618	322
			657			1 557	
			1 928			5 992	
	<i>Total</i>	138	3 629	0	0	9 167	322
4	D		1 588			1 678	106
		528	2 246			1 649	390
			1 599			1 834	238
	<i>Total</i>	528	5 433	0	0	5 161	734
5	E	140	1 687			1 602	328
			1 875	835		3 020	196
			1 167			3 301	
		51	736			1 801	164
	<i>Total</i>	191	5 465	835	0	9 724	688
6	F	221	929			2 573	330
		243	1 494			2 071	469
			2 168			3 080	404
	<i>Total</i>	464	4 591	0	0	7 724	1 203
7	G	294	4 308			2 094	620
			704			2 368	179
			1 177		388	2 606	230
	<i>Total</i>	294	6 189	0	388	7 068	1 029

8	H		1 297			2 675	294
		115	1 953			2 232	347
		1 737			2 113	129	
	<i>Total</i>	115	4 987	0	0	7 020	770

9	I	437	3 225	979		4 919	978
10	J		5 222	1 855		2 839	516
11	K	985	3 355			3 098	1 042
12	L		6 153			5 616	674
13	M		6 617			3 124	
14	N	759	2 296			3 412	525
15	O	785	5 124		424	4 833	1 211
16	P	272	5 557			1 995	659
17	Q		3 601		597	3 789	
18	R		4 686			1 467	
19	S	1 423	4 848			1 377	1 072
20	T		4 915			1 072	329
21	U		4 002			919	263
22	V	556	8 036			2 989	1 099

Nb de cantons détenus au SUM		<b>13</b>			<b>9</b>	
Total	7 626	109 620	4 708	1 409	101 565	15 558
Reste	7 626	38 395	4 708	1 409	41 764	15 558

Département Z (simulation SUM 80% et RP plus fort reste 20% avec les seules voix des perdants)

CLIV	TOTAL DES VOIX	RESTES EN VOIX des perdants du SUM	% des restes	Partis admis à la RP	QUOTIENT nb total de restes /nb de sièges à pourvoir	Nb de restes en vx du parti /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de restes en vx du parti- (attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	7 626	7 626	7,0	7626	18243,3333	0,42	0	7 626	1	1
Liste 2	109 620	38 395	35,1	19588	18243,3333	2,10	2	1 908		2
Liste 3	4 708	4 708	4,3							
Liste 4	1 409	1 409	1,3	5429						
Liste 5	101 565	41 764	38,2	23368	18243,3333	2,29	2	5 277		2
Liste 6	15558	15558	14,2	9006	18243,3333	0,85	0	15 558	1	1
TOTAL	240 486	109 460	100,0				4		2	6

Département Z (simulation SUM 80%et RP plus fort reste 20% avec l'ensemble des voix )

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de SE /nb de sièges à pourvoir	Nb de vx* /QE	Attribution au quotient	Voix inutilisées (nb de vx- (attrib*QE))	Attribution au plus fort reste	Répartition finale
Liste 1	7 626	3,2						
Liste 2	109 620	45,6	40081	2,73	2	29 458	1	3
Liste 3	4 708	2,0						
Liste 4	1 409	0,6						
Liste 5	101 565	42,2	40081	2,53	2	21 403	1	3
Liste 6	15558	6,5	40081	0,39	0	15 558	0	0
TOTAL	240 486	100			4		2	6

**Département Z**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec les seules voix des perdants)

CLIV	RESTE EN VOIX des perdants du SUM	%	RESTE EN VOIX sans les ptits partis*	QUOTIENT nb total de reste / nb de sieges restants	MOY nb de reste vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	Reste en voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	Reste en vx/att+1	Attribution	Répartition finale
Liste 1	7626	7,0	7626	18243,33	0,42	0	1	7 626	0	1	7 626	0	0
Liste 2	38395	35,1	38395	18243,3333	2,10	2	3	12 798	0	3	12 798	0	2
Liste 3	4708	4,3											0
Liste 4	1409	1,3											0
Liste 5	41764	38,2	41764	18243,3333	2,29	2	3	13 921	0	3	13 921	1	3
Liste 6	15558	14,2	15558	18243,3333	0,85	0	1	15 558	1	2	7 779	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>109 460</b>	<b>100,0</b>				<b>4</b>			<b>1</b>			<b>1</b>	<b>6</b>

**Département Z**  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte moyenne avec l'ensemble des voix)

CLIV	TOTAL DES VOIX	%	QUOTIENT nb total de vx /nb de sieges restants	MOY nb vx/quotient	MOY arrondie** et attribution	MOYENNE arrondie+1	nb de voix / M arr+1	Attrib à la plus forte moy	Attrib précédentes +1	nb de vx/att+1	Attribution	Répartition finale
Liste 1	7 626	3,2										
Liste 2	109 620	45,6	40081	2,73	2	3	36 540	1	4	27 405	0	3
Liste 3	4 708	2,0										
Liste 4	1 409	0,6										
Liste 5	101 565	42,2	40081	2,53	2	3	33 855	0	3	33 855	1	3
Liste 6	15558	6,5	40081	0,39	0	1	15 558	0	1	15 558	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>240 486</b>	<b>100,0</b>			<b>4</b>			<b>1</b>			<b>1</b>	<b>6</b>

**Composition du CG du département Z  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort  
reste avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1	0	1	1
Liste 2	13	2	15
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	9	2	11
Liste 6	0	1	1

**Composition du CG du département Z  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte  
moy avec les seules voix des perdants)**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1	0		0
Liste 2	13	2	15
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	9	3	12
Liste 6	0	1	1

**Composition du CG du département Z  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort  
reste avec l'ensemble des voix )**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	13	3	16
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	9	3	12
Liste 6			

**Composition du CG du département Z  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus forte  
moy avec l'ensemble des voix )**

	CT Elus au SUM	CT Elus à la RP	TOTAL
Liste 1			
Liste 2	13	3	16
Liste 3			
Liste 4			
Liste 5	9	3	12
Liste 6			

**Composition du conseil régional de la région A  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort reste avec les seules voix des perdants)**

	<b>Elus du département W</b>	<b>Elus du département X</b>	<b>Elus du département Y</b>	<b>Elus du département Z</b>	<b>TOTAL des élus au CR</b>
Liste 1				1	1
Liste 2	9	15	7	15	46
Liste 3					
Liste 4			1		1
Liste 5	10	7	7	11	35
Liste 6	1	1		1	3
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>86</b>

**Composition du conseil régional de la région A  
(simulation SUM 80% et RP 20% plus fort reste avec l'ensemble des voix)**

	<b>Elus du département W</b>	<b>Elus du département X</b>	<b>Elus du département Y</b>	<b>Elus du département Z</b>	<b>TOTAL des élus au CR</b>
Liste 1					
Liste 2	10	17	6	16	49
Liste 3					
Liste 4					
Liste 5	10	6	9	12	37
Liste 6					
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>86</b>

**ANNEXE 3 :**

**ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE :  
ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(n° LC 207, juin 2010)*

## NOTE DE SYNTHÈSE

Cinq régimes distincts ont été institués, en France – où les candidatures sont libres et dispensées de toute obligation de présentation – pour les élections locales.

Dans les **régions** s'applique un système proportionnel avec répartition des sièges entre les sections qui correspondent aux départements de la région et prime majoritaire. Quant au président de la région, il est élu par le conseil régional qu'il préside également.

Dans les **départements**, les conseillers généraux sont élus dans chaque canton au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Le président du conseil général est élu en son sein par les membres de cette assemblée.

Dans les **communes** de l'Hexagone, le mode d'élection du maire par le conseil municipal est identique. Trois régimes sont en revanche applicables à l'élection des assemblées municipales.

Les conseillers municipaux des **communes de moins de 3 500 habitants** sont élus au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours avec panachage.

Des listes doivent être constituées dans les **communes de plus de 3 500 habitants** où s'applique un scrutin majoritaire tempéré de proportionnelle : la liste qui obtient le plus de voix reçoit d'emblée la moitié des sièges. Le reste des sièges est réparti entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Enfin **Paris, Lyon et Marseille** bénéficient d'un régime spécifique car l'élection s'y déroule par secteur selon les règles applicables aux communes de plus de 3 500 habitants.

La présente étude porte sur les modes d'élection et de désignation des organes des collectivités locales en Allemagne, en Belgique (Wallonie), en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal.

Force est de constater que le scrutin majoritaire n'est utilisé que dans une minorité de cas pour les élections locales. Aussi, après les principales règles de présentation des candidatures, on verra pour chaque type de collectivité les principaux modes de scrutin proportionnel.

Puis on examinera les conditions de désignation des chefs des exécutifs locaux. En effet, si dans certains pays existe une confusion entre les fonctions de président de l'assemblée locale et celles de chef de l'exécutif local, d'autres États distinguent entre ces deux fonctions.

La question de la parité entre les hommes et les femmes, qui relève d'une analyse spécifique, n'est donc pas examinée dans la présente étude.

## **1. ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES RÉGIONS OU DES LÄNDER ALLEMANDS**

### **• Présentation des candidatures**

Les candidatures doivent être présentées par :

- 0,5 % des électeurs inscrits dans la communauté autonome de Madrid ;
- 1 % des électeurs inscrits dans les communautés autonomes d'Andalousie et de Valence ;
- 30 électeurs au moins aux Pays-Bas ;
- un nombre d'électeurs qui varie de 200 à 700 en fonction de la population de la circonscription en Wallonie, ou au moins deux membres sortants du Parlement peuvent présenter une liste ;
- un nombre d'électeurs qui varie de 750 à 5 000 en fonction de la taille de la région en Italie dans les régions qui n'ont pas adopté de loi électorale régionale ;
- un nombre variable d'électeurs pour les mandats « directs » attribués au soutien uninominal majoritaire à un tour en Allemagne ;
- des partis politiques, des associations politiques ou des groupes d'électeurs pour les « mandats de liste » également en Allemagne.

### **• Modes de scrutin**

Les régions et leurs équivalents ont recours au **scrutin proportionnel**, qu'il soit dépourvu de clause de barrage, comme dans trois Länder allemands, ou qu'il prévoit une telle clause. Selon celle-ci, pour bénéficier de la répartition des sièges il est nécessaire de disposer d'une fraction des suffrages exprimés de 3 % en Andalousie et de 5 % en Allemagne (lors de la totalisation des secondes voix), en Wallonie ainsi que dans les communautés autonomes de Madrid et de Valence.

Des « **systèmes mixtes** » existent également.

La représentation **proportionnelle « personnalisée »** concerne 13 des 16 Länder allemands. Elle repose sur l'existence de deux voix : la première qui sert à désigner directement un candidat au scrutin majoritaire, et la seconde, attribuée à la liste d'un parti.

En Italie, un **système hybride** est utilisé jusqu'à l'adoption de dispositions spécifiques par les régions. L'assemblée d'une région est élue pour 4/5<sup>e</sup> au scrutin de liste sur la base de circonscriptions provinciales et pour 1/5<sup>e</sup> au scrutin majoritaire dans des circonscriptions qui sont les provinces avec inscription des candidats sur une liste régionale.

Pour la **répartition des sièges entre les listes**, la méthode Hare/Niemeyer et la méthode Sainte-Laguë/Schepers sont utilisées dans certains Länder allemands. On a recours à la méthode Imperiali en Wallonie et enfin à la méthode d'Hondt dans les communautés autonomes de Madrid et d'Andalousie ainsi que dans d'autres Länder. Toutes ces méthodes se caractérisent par leur complexité.

### • Conditions de désignation du président de l'assemblée et du chef de l'exécutif

Le président de l'assemblée délibérante et le chef de l'exécutif régional sont élus, de façon **indirecte**, par l'assemblée délibérante en Allemagne, en Wallonie, dans les communautés autonomes de Madrid, d'Andalousie et de Valence.

En revanche, si la loi électorale n'en dispose pas autrement, le président de la région est élu **directement** en Italie puisqu'il s'agit du candidat qui occupe la tête de la liste et qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. Ses fonctions sont distinctes de celles de président de l'Assemblée régionale.

## 2. ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES PROVINCES

### • Présentation des candidatures

Les candidatures doivent être présentées par un **nombre d'électeurs** qui :

- ne peut être inférieur à 30 aux Pays-Bas ;
- est d'au moins 50 (ou d'au moins trois membres sortants de l'assemblée provinciale) en Wallonie ;
- varie de 200 à 1 500 en fonction de la taille de la province en Italie.

### • Modes de scrutin

Dans les six pays étudiés prévalent des **systèmes proportionnels mixtes**, dotés de caractéristiques propres.

En Allemagne, les *Kreistag* sont élus selon la méthode utilisée pour le Bundestag et pour les parlements des *Länder* : la représentation **proportionnelle** dit de **compensation**.

En Wallonie, on recourt à la représentation **proportionnelle avec « suffrage préférentiel »**, ce qui permet de confirmer l'ordre de la liste ou de le modifier en indiquant les candidats que l'on souhaite voir élus, l'électeur disposant d'autant de suffrages que de sièges à pourvoir. Si le nombre de sièges dévolus à la liste est inférieur au nombre de ses candidats, ceux-ci sont classés en fonction du nombre de votes préférentiels qui se sont portés sur leur nom.

Aux Pays-Bas s'applique la **représentation proportionnelle de liste avec vote pour un seul candidat de celle-ci**. Un candidat qui obtient plus de 25 % du quotient électoral est prioritaire par rapport à ceux classés dans l'ordre de la liste pour l'obtention d'un siège.

Le **scrutin proportionnel avec prime majoritaire** aux groupes qui ont soutenu le président élu au suffrage universel et clause de barrage de 3 % des exprimés est appliqué en Italie. Les « têtes de listes » sont élues les premières, puis viennent les candidats les mieux élus dans leurs circonscriptions.

Pour la **répartition des sièges entre les listes**, la méthode d'Hondt est utilisée en Allemagne et en Italie. Des *Länder* allemands ont recours aux méthodes Hare/Niemeyer et Sainte-Laguë/Schepers, tandis que la Wallonie utilise la méthode Imperiali et les Pays-Bas la répartition à la plus forte moyenne.

• **Conditions de désignation du président de l'assemblée et du chef de l'exécutif**

En Wallonie, l'assemblée provinciale élit son propre président et son bureau ainsi que les six membres de l'exécutif provincial et le président de celui-ci.

En Italie, le président de la province est élu directement. Son élection a pour effet de faire bénéficier la ou les listes qui le soutiennent de 60 % des sièges à pourvoir. Il est également le président de l'assemblée provinciale.

En Allemagne, le président du *Kreistag* est élu soit directement, soit indirectement selon les *Länder*.

Enfin aux Pays-Bas, le président de l'assemblée provinciale est le commissaire de la reine, nommé par celle-ci.

### 3. **ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COMMUNES**

• **Présentation des candidatures**

Les listes doivent être présentées par un nombre d'électeurs qui :

– varie de 5 à 100 en Wallonie (où au moins deux conseillers communaux sortants peuvent aussi présenter une candidature) ;

– varie en fonction de la taille de la commune en Espagne, dès lors que la population de celle-ci dépasse 250 habitants ;

– va de 10 à 30 électeurs selon la population communale aux Pays-Bas ;

– est compris entre 100 et 2 000 électeurs en fonction de la population de la commune en Italie.

• **Modes de scrutin**

Hormis l'Espagne où le **scrutin majoritaire** est utilisé dans les communes de 100 à 250 habitants, tous les autres systèmes étudiés recourent à la **représentation proportionnelle**. Chacun d'entre eux est doté de caractéristiques bien spécifiques. Le modèle le plus simple est celui utilisé en Espagne dans les communes de plus de 250 habitants où existe une clause de barrage de 5 % des exprimés.

En Allemagne, le modèle dominant est le **scrutin proportionnel de liste, avec vote préférentiel sans clause de barrage**. L'électeur peut choisir l'ordre dans lequel il souhaite voir les candidats élus. Il dispose d'un nombre de voix qui varie de trois à autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir. Le vote cumulatif et le panachage entre les listes sont autorisés. Toutefois en Sarre, on a une représentation proportionnelle de liste avec des listes fermées, l'électeur n'a qu'une voix et les candidats sont élus dans l'ordre de la liste.

La **représentation proportionnelle personnalisée**, qui prévaut au Bundestag, s'applique aussi dans les communes de quelques *Länder* allemands. L'électeur a deux voix, la première pour l'élection d'un candidat au scrutin uninominal majoritaire à un tour, et la seconde pour le choix d'une liste dans la même circonscription.

En Wallonie on recourt à la **représentation proportionnelle avec « suffrage préférentiel »**, ce qui permet de confirmer l'ordre de la liste ou de le modifier en indiquant les candidats que l'on souhaite voir élus dans la limite du nombre de sièges à pourvoir. Si le nombre de sièges dévolus à la liste est inférieur au nombre de ses candidats, ceux-ci sont classés en fonction du nombre de votes qui se sont portés sur leur nom.

Aux Pays-Bas s'applique la **proportionnelle avec vote pour un seul membre de la liste**. Un candidat qui obtient plus de 25 % du quotient électoral est prioritaire par rapport à ceux classés dans l'ordre de la liste pour l'obtention d'un siège lorsque 20 sièges ou plus sont à pourvoir. Si le nombre de sièges à pourvoir est inférieur ou égal à 19, le candidat doit disposer d'un nombre de voix supérieur à 50 % du quotient électoral pour pouvoir être élu avant les membres de la liste qui sont mieux placés que lui sur celle-ci.

En Italie s'applique la **représentation proportionnelle avec élection directe du maire par les citoyens à la majorité simple et vote préférentiel pour un candidat de la liste**. Une prime majoritaire bénéficie à la ou aux listes qui ont soutenu le maire. Les « têtes de listes » sont élues les premières, avant les autres candidats qui sont, eux, classés dans l'ordre décroissant des voix qu'ils ont obtenues.

Pour la **répartition des sièges entre les listes**, on a recours à la méthode d'Hondt, en Allemagne, Espagne, Italie et Portugal ; à la méthode Hare/Niemeyer et la méthode Sainte-Laguë/Schepers, en Allemagne ; à la méthode Imperiali en Wallonie ; et à la plus forte moyenne aux Pays-Bas.

#### • Conditions de désignation du chef de l'exécutif municipal

Hormis au Portugal où le maire est élu par l'assemblée communale dans les communes dont la population n'excède pas 150 habitants, tous les pays considérés ont recours à un **mode d'élection directe du maire**.

Les conditions de cette élection directe sont cependant très variables.

En Italie et en Espagne, dans les communes de moins de 100 habitants, le maire est élu directement au scrutin majoritaire.

Dans la majorité des *Länder* allemands, le *Bürgermeister* est élu au suffrage universel direct majoritaire pour une durée plus longue que le conseil municipal.

En Wallonie, est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité conclu à l'occasion des élections.

Au Portugal, dans les communes dont la population est supérieure à 150 habitants, l'équivalent du maire est la personne la mieux placée sur la liste élue.

L'Espagne a établi un système mixte. Le maire est en principe élu par le conseil municipal à la majorité absolue des membres de celui-ci. À défaut de majorité absolue, est désigné le candidat élu qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages populaires lors du scrutin majoritaire qui se déroule dans les communes de moins de 250 habitants, ou le candidat qui se trouve en tête de la liste qui a reçu le plus grand nombre de voix dans les communes de plus de 250 habitants.

Enfin, aux Pays-Bas l'équivalent du maire est nommé par la reine. Sa désignation ne donne donc pas lieu à une élection.

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### ALLEMAGNE

Le régime des élections locales en Allemagne est caractérisé par un large recours à la représentation proportionnelle.

Pour l'élection des assemblées délibérantes des *Länder* et pour celle d'une minorité de communes, on utilise la proportionnelle « de compensation » ou « proportionnelle personnalisée » qui dote chaque électeur de deux voix : l'une pour élire un représentant au scrutin uninominal majoritaire à un tour, et l'autre pour choisir une liste.

Alors que les exécutifs des *Länder* sont élus par les parlements de ces États, les chefs des exécutifs des arrondissements et les maires des communes sont élus au suffrage universel direct, pour une durée souvent différente de celle des assemblées de ces collectivités locales.

Le régime des élections de l'assemblée délibérante de chaque *Land* (*Landtag*) figure dans la constitution du *Land*, ainsi que dans la loi et dans la réglementation qu'il a adoptées. Les règles applicables diffèrent donc d'un *Land* à l'autre.

Les deux niveaux de collectivités territoriales sont la commune qui est l'unité de base et l'arrondissement qui représente le niveau supra-communal et regroupe plusieurs communes de taille variable à l'exception des grandes métropoles (Berlin, Brême ...) dotées d'un statut spécifique.

Communes et arrondissements sont respectivement régis par le code des communes et le code des arrondissements adoptés par chaque *Land*. **Les modes de scrutin varient donc également selon les *Länder*.**

Les **règles de présentation des candidatures** sont assez spécifiques.

Les candidats à des « mandats de liste » sont exclusivement présentés par des partis politiques, des associations politiques ou des groupes d'électeurs organisés juridiquement (*Wählergruppe*).

S'agissant des mandats directs, toute personne éligible peut faire acte de candidature si elle dispose des signatures d'un nombre variable d'électeurs de sa circonscription. En sont toutefois en général dispensés les candidats qui :

- appartiennent à des partis politiques représentés dans des organes élus : Bundestag ou Landtag par exemple ;
- sont désignés par des partis politiques ou des groupes d'électeurs qui sont déjà représentés dans l'organe qui fait l'objet du renouvellement électoral ;
- s'avèrent titulaires du mandat dont ils briguent le renouvellement.

À titre d'exemple, dans le *Land* de Bade-Wurtemberg pour pouvoir se présenter à la fonction de maire, le candidat doit produire 50 à 250 signatures en fonction de la population de la commune en question.

## ***I. LE RÉGIME DES ELECTIONS DES LÄNDER***

### **1. Les assemblées délibérantes des Länder**

Les 16 *Länder* ont choisi un **mode de scrutin proportionnel** assorti d'une **clause de barrage** en vertu de laquelle seules les listes ayant obtenu **au moins 5 % des voix** sont prises en considération pour la répartition des sièges.

*a) Le modèle dominant : le scrutin proportionnel mixte*

#### **• Mode de scrutin**

La plupart des *Länder* ont adopté un **système de représentation proportionnelle dit de « compensation »** ou encore « **personnalisé** » comparable à celui applicable aux élections du Bundestag.

L'électeur a **deux voix** : la première pour l'**élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour** d'un député dans sa circonscription et la seconde pour le **choix d'une liste** également dans sa circonscription.

Avec les premières voix, au moins la moitié<sup>39</sup> des mandats sont directement attribués aux candidats qui ont remporté la majorité des voix dans leur circonscription. On parle de « **mandats directs** ».

Sous quelques réserves exposées ci-dessous, ce sont les secondes voix qui déterminent le nombre total de sièges dont chaque parti dispose dans l'assemblée délibérante du *Land*. On les appelle « **mandats de liste** ».

#### **• Calcul du nombre de sièges attribués à chaque parti**

Pour le calcul du **nombre de mandats attribués à chaque parti au niveau du Land**, les secondes voix obtenues par les différentes listes sont additionnées et la totalité des sièges est ensuite répartie à la représentation proportionnelle selon différentes méthodes de calcul.

La **méthode d'Hondt** est appliquée en Basse-Saxe, en Saxe et dans le Schleswig-Holstein.

La **méthode Hare/Niemeyer** est en vigueur en Bavière, à Berlin, dans le Brandebourg, en Hesse, dans le Mecklembourg-Poméranie antérieure, en Rhénanie-Palatinat, en Saxe-Anhalt et en Thuringe.

La méthode Hare/Niemeyer était la méthode de calcul applicable aux élections du Bundestag jusqu'à l'adoption de la loi du 17 mars 2008 qui a modifié la loi sur les élections fédérales.

---

<sup>39</sup> En Hesse et dans les nouveaux *Länder*, le nombre de mandats directs correspond à la moitié des sièges à pourvoir alors que dans les autres *Länder*, il est supérieur à la moitié.

La **méthode Sainte – Laguë/Schepers** devrait être appliquée aux prochaines élections en Bade-Wurtemberg et en Rhénanie du Nord-Westphalie.

La méthode Sainte –Laguë est utilisée pour les élections du Bundestag depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2008 qui a modifié la loi sur les élections fédérales. Elle a été mise en œuvre pour la première fois en 2009.

- **Désignation des élus**

Les **sièges** attribués à chaque parti au niveau du *Land* sont **divisés entre les circonscriptions électorales** en fonction des résultats obtenus dans chacune d'elles. Cette répartition des sièges s'effectue à nouveau **à la proportionnelle** selon la même méthode de calcul.

Pour **attribuer les sièges individuels**, on compare pour chaque parti et chaque circonscription le nombre de sièges obtenus grâce aux secondes voix et le nombre de candidats directement élus. Dès lors :

- si le premier nombre est supérieur, les sièges restants après soustraction des mandats directs sont pourvus par les représentants élus dans l'ordre sur la liste du parti dans la circonscription ;

- si le premier nombre est inférieur, le parti conserve les sièges obtenus et le nombre de ses représentants à l'assemblée délibérante du *Land* est augmenté. On parle de « **mandats supplémentaires** » ;

- enfin si des mandats supplémentaires sont attribués à un parti, on vérifie que la répartition des sièges à la proportionnelle entre les partis, en application de la même méthode de calcul, reflète bien la répartition des suffrages exprimés. Si tel n'est pas le cas, des « **mandats de compensation** » sont attribués aux autres partis.

*b) Un modèle moins répandu : la représentation proportionnelle de liste*

Trois *Länder* appliquent un système de **représentation proportionnelle de liste** pour la totalité des députés de l'assemblée du *Land*.

Pour la répartition des sièges on utilise :

- la **méthode Sainte – Laguë/Schepers** à **Hambourg** et à **Brême** ;

- et la **méthode d'Hondt** dans la **Sarre**.

## **2. L'élection du Président de l'assemblée du Land et celle du chef de l'exécutif du Land**

Le président de l'Assemblée du *Land*, quelle que soit sa dénomination, est élu par celle-ci parmi ses membres dans des conditions prévues par la constitution de chaque *Land*.

Le chef de l'exécutif du *Land*, quelle que soit sa dénomination, est également élu par l'assemblée du *Land* dans des conditions prévues par chaque constitution.

## II. LE RÉGIME DES ELECTIONS DANS LES ARRONDISSEMENTS ET LES MUNICIPALITÉS

### 1. Le régime des arrondissements (Kreistag)

Dans chaque *Land*, les dispositions applicables aux élections des conseils d'arrondissement sont analogues à celles qui régissent les élections communales (représentation proportionnelle de liste ou scrutin proportionnel mixte, cf. infra).

Le conseil d'arrondissement est présidé par un président de l'arrondissement élu soit en son sein soit au suffrage universel direct. La durée du mandat du conseil d'arrondissement et celle du mandat de son président ne coïncident pas nécessairement.

### 2. Le régime municipal

#### a) Élection de l'assemblée municipale

- **Le modèle dominant : la représentation proportionnelle de liste**

Dans 11 des 13 *Länder* qui ne constituent pas des villes-États<sup>40</sup>, l'élection des conseils municipaux se déroule selon un mode de **scrutin proportionnel de liste sans clause de barrage**.

**Les listes sont ouvertes. L'électeur peut choisir l'ordre dans lequel il souhaite voir les candidats élus.** À cet effet, il dispose, selon les *Länder*, soit de trois voix, soit d'autant de voix qu'il y a de sièges. **Le cumul et le panachage sont autorisés.** L'électeur peut ainsi donner plusieurs voix ou toutes ses voix à un seul candidat (cumul) et/ou partager ses voix entre les candidats de différentes listes.

La représentation proportionnelle est calculée selon la méthode Hare/Niemeyer (7 *Länder*), la méthode d'Hondt (3 *Länder*) ou la méthode Sainte-Laguë (1 *Land*).

En Sarre, le scrutin proportionnel de liste se déroule avec des listes fermées. L'électeur ne dispose que d'une voix pour choisir une liste dont les candidats sont élus dans l'ordre d'inscription sur celle-ci. La représentation proportionnelle est calculée selon la méthode d'Hondt.

- **Un modèle moins répandu : le scrutin proportionnel mixte**

La Rhénanie du Nord-Westphalie et le Schleswig-Holstein recourent à un **système de représentation proportionnelle dit « de compensation »** ou encore de « **proportionnelle personnalisée** » (mandats directs et mandats de liste) comparable à celui applicable aux élections du Bundestag et aux élections des assemblées délibérantes des *Länder*.

---

<sup>40</sup> Les villes États de Brême, Berlin et Hambourg ne sont pas étudiées ici.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, pour l'attribution des mandats destinés aux listes, chaque électeur a une voix (liste fermée). La répartition des sièges est calculée selon la **méthode Sainte-Laguë**.

Dans le Schleswig-Holstein, lors du scrutin relatif aux mandats attribués aux listes, chaque électeur dispose d'autant de voix qu'il existe de sièges à pourvoir (liste ouverte). L'attribution des sièges est calculée selon la **méthode d'Hondt**.

*b) Désignation de l'exécutif municipal*

L'exécutif municipal est désormais, dans la majorité des *Länder*, élu au suffrage universel direct<sup>41</sup>, souvent pour une durée plus longue que celle du mandat du conseil municipal.

---

<sup>41</sup> Il existe des exceptions à cette pratique : c'est ainsi que le maire de Berlin (*Oberbürgermeister*) est élu par l'assemblée délibérante.

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### BELGIQUE (WALLONIE)

En Wallonie, on recourt à la représentation proportionnelle pour désigner les membres des assemblées locales.

Pour la désignation des membres de l'assemblée régionale, la représentation proportionnelle de liste prévaut, tandis que dans les provinces et les communes on utilise la proportionnelle avec suffrage préférentiel qui permet à l'électeur de modifier l'ordre de la liste qu'il choisit.

Si le chef du Gouvernement wallon – Gouvernement qui est élu par l'assemblée régionale – est désigné par celui-ci de façon indirecte, les présidents des provinces sont élus par les assemblées provinciales tandis que le bourgmestre est le candidat qui, à l'issue des élections municipales, reçoit le plus de voix préférentielles sur la liste qui obtient le plus grand nombre de suffrages.

L'État fédéral belge est divisé en trois communautés : française, flamande et germanophone ainsi qu'en trois régions : la **région wallonne**, la **région flamande** et la **région de Bruxelles-Capitale**. Dans la **communauté française et la région wallonne** on compte deux niveaux de collectivités territoriales : la province et la commune, dont les élections aux assemblées délibérantes sont ici étudiées.

**Le parlement de la communauté française** est composé des 75 membres du **parlement wallon** et de 19 membres élus par le **groupe linguistique français du Conseil de la région Bruxelles-Capitale**.

Il élit l'exécutif de la communauté française. Un organe exécutif spécifique appelé « Gouvernement wallon » est, quant à lui, élu par le parlement wallon. C'est au cas de la Wallonie que l'on s'intéressera ici.

## I. LE RÉGIME DES ÉLECTIONS RÉGIONALES

### 1. L'élection au Parlement wallon

Pour l'élection au Parlement wallon les candidats doivent recueillir les **signatures** d'au moins deux membres sortants de ce parlement ou les signatures de 200 à 500 électeurs en fonction de la population de leur circonscription (décret pris en application de l'article 28bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

En vertu du code de l'élection du Parlement wallon les élections se déroulent à **la représentation proportionnelle de liste** selon la **méthode d'Hondt**.

Ce mode de scrutin est assorti d'une **clause de barrage** selon laquelle seuls les partis ayant obtenu **au moins 5 % des voix** sont pris en considération pour la répartition des sièges.

## **2. Élection du président du Parlement, du Gouvernement et du président de celui-ci**

Le Parlement wallon élit son président en son sein. Il élit également les membres du Gouvernement wallon qui procèdent, ensuite, à l'élection du président de ce Gouvernement.

## **II. LE RÉGIME DES ÉLECTIONS DES PROVINCES ET DES COMMUNES**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, **chaque région** est **compétente** pour **adopter ses propres dispositions** en vue d'organiser ses institutions locales.

### **1. Les élections aux assemblées délibérantes des provinces et des communes**

La **région wallonne** a adopté en **2004** le **code de la démocratie locale** et de la décentralisation qui organise les élections **des conseils provinciaux** et des **conseils communaux** selon un **mode de scrutin uniforme**.

#### **• Présentation des candidatures**

En matière de présentation des candidatures aux élections provinciales, il est nécessaire de recueillir la signature d'au moins trois conseillers provinciaux sortants ou celle d'au moins cinquante électeurs de la circonscription.

Pour les élections communales, les candidats doivent obtenir la signature d'au moins deux conseillers sortants, ou celle de 5 à 100 électeurs en fonction de la population de leur circonscription.

#### **• Mode de scrutin**

On applique la **représentation proportionnelle avec « suffrage préférentiel »** selon la **méthode de calcul Imperiali**. L'électeur qui choisit une liste peut :

- confirmer l'ordre de la liste en cochant la case en tête de liste ;
- ou modifier l'ordre en indiquant les candidats qu'il préfère. Il dispose alors d'autant de suffrages que de sièges à pourvoir.

#### **• Attribution puis répartition des sièges**

Les sièges sont tout d'abord attribués aux différentes listes proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenu en appliquant la **méthode Imperiali**.

Puis, les sièges acquis par la liste sont répartis entre les candidats y figurant.

Si le **nombre de sièges attribués est égal au nombre de candidats** de la liste, **tous sont élus**.

À défaut, les **candidats sont classés en fonction des suffrages qui se sont portés sur leur nom, par ordre décroissant**.

Pour déterminer le **classement des candidats**, les votes marqués dans la case en tête de liste sont pris en compte dans les conditions suivantes :

**On calcule pour chaque liste :**

– le « **montant de dévolution** » qui correspond au nombre de voix à répartir entre les candidats, lequel est égal au nombre de votes marqués dans la case en tête de liste multiplié par le nombre de sièges obtenus par la liste et divisé par deux ;

– ainsi que le « **chiffre d'éligibilité** », nombre de voix que chaque candidat doit atteindre pour être élu et qui est égal au nombre de suffrages valablement exprimés multipliés par le nombre de sièges obtenus par la liste et divisé par le nombre de sièges obtenus + 1.

On ajoute alors aux votes nominatifs obtenus par le premier candidat le nombre de voix nécessaires pris dans le montant de dévolution pour lui permettre d'atteindre le chiffre d'éligibilité.

Une fois le premier candidat élu, le montant de dévolution restant le cas échéant est attribué de la même manière au second candidat. Il est procédé ainsi jusqu'à épuisement du montant de dévolution.

## **2. L'élection du président de l'assemblée provinciale et de l'exécutif provincial**

L'assemblée provinciale ou conseil provincial élit :

- son propre président et son bureau ;
- et les six membres de l'exécutif provincial ou collège provincial, ainsi que le président de cet organe.

## **3. L'élection de l'exécutif de la commune**

L'exécutif communal est le « collège communal », composé du bourgmestre, des échevins et, le cas échéant, du président du conseil de l'action sociale.

Est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont partie au pacte de majorité conclu à l'occasion des élections.

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### ESPAGNE

Les communautés autonomes espagnoles ont fixé, chacune pour ce qui les concerne, le régime électoral de leur assemblée délibérante. Celles de Madrid, d'Andalousie et de Valence ont, par exemple, recouru à la représentation proportionnelle. Quant au président de la région, il est élu par l'Assemblée.

S'agissant des élections municipales, on recourt au scrutin majoritaire plurinominal à un tour avec panachage dans les communes dont la population n'excède pas 250 habitants et à la proportionnelle de liste dans celles dont la population dépasse ce chiffre.

Si le conseil municipal ne parvient pas à désigner le maire à la majorité absolue, c'est le candidat qui, selon la taille de la commune, a reçu le plus grand nombre de suffrage ou qui est en tête de liste qui devient le premier magistrat municipal.

Le régime électoral espagnol résulte de la combinaison de textes applicables aux deux niveaux de collectivités territoriales existantes dans ce pays dont les organes délibérants sont élus au **suffrage universel direct** : les **autonomies**, d'une part, et les **communes**, d'autre part. Ces textes sont :

– une **loi organique** qui détermine, entre autres, pour tout le pays un **régime général** applicable aux **élections municipales** ;

– et des **normes spécifiques** adoptées par les **17 communautés autonomes** à savoir leurs **statuts**, d'une part, et **leurs propres lois électorales**, d'autre part.

Les 50 provinces qui ont pour mission de « garantir les principes de solidarité et d'équilibre intercommunaux » sont, quant à elles, en vertu de la loi 7/1985 du 2 avril 1985 fixant les bases du régime local, dotées d'**assemblées élues au second degré** en fonction des résultats des élections municipales (loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime électoral).

#### **I. EXEMPLES DE RÉGIMES ÉLECTORAUX DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES**

On retiendra trois exemples parmi les modes de scrutin applicables dans les communautés autonomes, équivalent des régions françaises : les communautés de Madrid, d'Andalousie et de Valence, étant observé que les élections dans les diverses autonomies ne se déroulent pas toutes à la même date mais en fonction d'un calendrier propre.

## 1. La Communauté autonome de Madrid

Le régime électoral résulte des dispositions en vigueur du **statut de la Communauté autonome** (*Comunidad autónoma de Madrid*) adopté en **1983** et de la **loi électorale** 11/1986 du 16 décembre 1986 modifiée.

### a) *L'élection des membres de l'assemblée régionale*

L'article 10 du **statut de la communauté autonome** prévoit que :

– l'assemblée est élue pour quatre ans au **suffrage universel direct** selon le système de la **représentation proportionnelle** ;

– elle est composée **d'un député pour 50 000 habitants** ou par fraction supérieure à 25 000 habitants compte tenu du dernier recensement ;

– pour l'attribution des sièges, la **clause de barrage** s'établit à **5 %** des **suffrages exprimés**.

Actuellement, l'assemblée de la communauté compte 135 membres.

La **répartition des sièges** s'effectue, en vertu de l'article 18 du statut, selon le régime applicable à l'élection des députés aux *Cortes* fixé par les dispositions de l'article 163 de la loi organique n° 5/1985 du 19 juin 1985 modifiée qui prévoit l'application de la **méthode d'Hondt**.

Les **candidatures** sont déposées sous forme de **listes** qui comprennent un nombre de candidats égal au nombre des sièges à pourvoir ainsi que trois suppléants. Ces candidatures devront être **présentées** par au moins **0,5 %** des **électeurs inscrits**, chaque électeur ne pouvant présenter qu'une seule liste.

La **circonscription** est la communauté de Madrid.

### b) *L'élection du président de l'assemblée régionale et celle du président de la Communauté autonome de Madrid*

Le **président** est élu par l'Assemblée **en même temps que l'exécutif** régional.

L'assemblée régionale élit le président de la Communauté de Madrid parmi ses membres.

## 2. La Communauté autonome d'Andalousie

Le régime électoral résulte des dispositions en vigueur du **statut de la Communauté autonome** (*Comunidad autónoma de Andalucía*) adopté en **1981** et de la loi électorale 1/1986 du 2 janvier 1986 modifiée.

### a) *L'élection des membres de l'assemblée régionale*

Les articles 101 et 104 du **statut de la communauté autonome** prévoient que :

- l'assemblée est élue pour quatre ans au **suffrage universel direct** selon le système de la **représentation proportionnelle** ;
- elle est composée de **109 députés** ;
- et que la **circonscription électorale** est la **province**.

Pour la **répartition des sièges**, les articles 17, 18 et 22 de la loi électorale 1/1986 du 2 janvier 1986 modifiée disposent que :

- **64 sièges** sont réservés aux **provinces** qui ont **au minimum 8 députés** chacune ;
- **45 autres sièges** sont **répartis** entre les 8 provinces en **fonction de leur population** ;
- s'applique une clause de barrage fixée à **3 % des suffrages exprimés** que les listes doivent atteindre pour pouvoir participer à la répartition des sièges ;
- l'on recourt à la **méthode d'Hondt** pour la répartition des sièges ;
- et enfin que la **présentation des candidatures** par au moins **1 % des électeurs inscrits** est nécessaire, chaque électeur ne pouvant présenter qu'une seule liste.

*b) L'élection du président de l'assemblée régionale et du président du Gouvernement de la Communauté autonome d'Andalousie*

Le président de l'Assemblée est élu par celle-ci en même temps que l'exécutif régional.

L'assemblée régionale élit également le président du Gouvernement (*junta*) de la Communauté d'Andalousie parmi ses membres sur proposition du président de l'assemblée régionale. Il est ensuite nommé par le roi.

### **3. La Communauté autonome de Valence**

Le régime électoral résulte des dispositions du **statut de la Communauté autonome** (*Comunidad autónoma de Valencia*) adopté en 1982 et modifié en 2006 ainsi que de la loi électorale 1/1987 du 31 mars 1987.

*a) L'élection des membres de l'assemblée régionale*

Les articles 23 à 25 du **statut de la Communauté autonome** prévoient que :

- l'assemblée (les *Corts Valencianes*) est composée d'au moins **99 députés** ;

– elle est élue au **suffrage universel direct** à la **représentation proportionnelle** en tenant compte « s'il y a lieu » de l'organisation territoriale spécifique des entités territoriales dénommées *comarcas*<sup>42</sup> (*comarcalización*) ;

– les **circonscriptions électorales** sont les trois **provinces** composant la communauté autonome ;

– **60 sièges** sont réservés à ces trois provinces, dont chacune a **au moins 20 députés** ;

– les **39** autres sièges sont **répartis entre les provinces**, de sorte que l'inégalité dans la représentation entre celles-ci ne dépasse pas le rapport d'un à trois.

**Actuellement on compte 99 députés.**

Pour la **répartition des sièges**, les articles 11 à 13 et 26 de la loi électorale 1/1987 du 31 mars 1987 prévoient :

– l'application de la **méthode d'Hondt** ;

– une clause de barrage de **5 % des suffrages exprimés** que les listes doivent atteindre pour prétendre à un siège ;

– la présentation des candidatures par au moins **1 % des électeurs inscrits**, chaque électeur ne pouvant présenter qu'une seule liste ;

– et enfin que les **listes** comprennent un **nombre de candidats supérieur de 15 %** au nombre des **sièges à pourvoir**.

b) *L'élection du président de l'assemblée régionale et celle du président de la generalitat*

Le président est élu par l'Assemblée en même temps que l'exécutif régional.

Le chef de l'exécutif de la communauté « *president de la generalitat* » est élu par l'assemblée parmi ses membres et nommé par le roi.

## **II. LE RÉGIME DES ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Le titre III de la loi organique n° 5 du 19 juin 1985 sur le régime électoral général fixe, pour l'ensemble du pays, les règles applicables aux élections municipales, qui se déroulent toutes à la même date, ainsi que les modalités d'élection du maire.

---

<sup>42</sup> Les *comarcas* sont des entités territoriales résultant de regroupements de communes qui peuvent être créées par les communautés autonomes qui définissent leur périmètre, leurs organes et leurs compétences, cf. *Diccionario jurídico Espasa*, Madrid, 1999, p. 173.

## 1. L'élection des conseillers municipaux

Le nombre des conseillers municipaux varie de 5 dans les communes de moins de 251 habitants à 25 plus un conseiller par tranche de 100 000 habitants dans les communes de plus de 100 000 habitants.

Le régime électoral distingue le cas des communes dont la population n'excède pas 250 habitants de celui des communes de plus de 250 habitants.

- **Communes jusqu'à 250 habitants**

Dans les **communes de 100 à 250 habitants**, les conseillers municipaux sont élus au **scrutin majoritaire plurinominal à un seul tour, avec panachage**.

Chaque parti ou coalition désigne une **liste de cinq membres**. Les **électeurs choisissent**, parmi les diverses listes, **quatre (sic) noms**.

Sont élus les candidats qui reçoivent le **plus grand nombre de suffrages**.

Dans les **communes de moins de 100 habitants** qui ont recours au système de **conseil ouvert (concejo abierto)**, les **électeurs élisent directement le maire au scrutin majoritaire** et composent eux-mêmes l'assemblée communale (*asamblea vecinal*). Il n'existe pas de conseil municipal hormis cette assemblée.

- **Communes de plus de 250 habitants**

*Circonscription et constitution des listes de candidats*

**Chaque commune** constitue une **circonscription unique** où l'on désigne de 5 à 25 conseillers (de 50 001 à 100 000 habitants), voire davantage puisqu'au-delà de 100 000 habitants on ajoute un conseiller supplémentaire par tranche de 100 000 habitants.

Chaque **liste** doit être **présentée par un nombre d'électeurs** qui varie, par tranche, entre :

– **1 % des inscrits** dans les communes de **moins de 5 000 habitants**, pourvu que le nombre des signataires soit de plus du double de celui des conseillers à élire ;

– et **8 000 signatures** dans les communes de **plus d'un million d'habitants**.

*Calcul du nombre de sièges obtenus par chaque liste*

Le vote se déroule au **scrutin de liste** à la **proportionnelle**, selon la **méthode d'Hondt**.

Il existe une **clause de barrage de 5 % des suffrages**, niveau au dessous duquel les listes ne participent pas à la répartition des sièges.

## 2. L'élection du maire

On distingue le régime applicable dans les communes dont la population n'excède pas 250 habitants de celui des communes de plus de 250 habitants.

- **Communes jusqu'à 250 habitants**

Le maire est élu lors de la première réunion du conseil municipal par les membres de celui-ci. Tous les conseillers peuvent être candidats à la fonction de maire. Est proclamé élu le conseiller qui obtient la **majorité absolue des suffrages** de ses pairs à l'**unique scrutin** qui a lieu à cette occasion.

Si cette majorité n'est pas atteinte, est désigné le conseiller dont le **nom** a recueilli le **plus grand nombre de suffrages** populaires lors de l'élection des conseillers municipaux.

- **Communes de plus de 250 habitants**

Le maire est désigné lors de la première réunion du conseil municipal, par les membres de celui-ci. Seuls sont candidats les têtes de listes. Est proclamé élu le conseiller qui obtient la **majorité absolue des suffrages de ses pairs** à l'**unique scrutin** qui a lieu à cette occasion.

Si cette majorité n'est pas atteinte, est désigné le conseiller qui se trouve **en tête de la liste qui a reçu le plus grand nombre de suffrages** (en cas d'égalité on recourt au tirage au sort pour départager les deux candidats).

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### ITALIE

En Italie, tant que les régions ordinaires n'en ont pas disposé autrement, leurs assemblées délibérantes sont élues pour partie au scrutin majoritaire et pour partie au scrutin de liste, tandis que le président de la région est la tête de la liste régionale qui reçoit le plus grand nombre de voix.

Dans les provinces s'applique un système de vote proportionnel préférentiel (possibilité de voter pour un des candidats d'une liste) en vertu duquel le groupe de listes qui soutient le président élu au suffrage universel direct reçoit 60 % des sièges de l'assemblée.

Lors des élections municipales le système retenu est analogue : la liste qui soutient le maire élu au suffrage universel direct obtient la majorité des sièges du conseil municipal.

On examinera successivement le régime des régions à statut ordinaire, celui des provinces et enfin celui des communes.

#### I. ÉLECTIONS RÉGIONALES DANS LES RÉGIONS À STATUT ORDINAIRE

L'Italie compte 20 régions dont 15 sont dotées d'un statut ordinaire et 5 d'un statut spécial.

Certaines régions à statut spécial, créées après la seconde guerre mondiale, se sont dotées, comme chacune des lois constitutionnelles les concernant adoptées entre 1948 et 1963 leur en ouvre le droit, de systèmes particuliers d'élection de leur assemblée régionale. Les quinze autres régions, créées en 1970, n'ont reçu la même compétence qu'en 1999, à la suite d'une modification de la constitution italienne. C'est à elles que l'on s'intéressera.

##### a) Détermination du régime électoral applicable

La loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999 qui a modifié l'article 122 de la constitution italienne a **renvoyé aux statuts adoptés par les régions** – qu'elles soient ordinaires ou dotées d'un statut spécial – le soin de **déterminer le régime des élections régionales**, sous réserve du respect des « principes fondamentaux » fixés par la loi nationale et notamment la durée du mandat. En vertu du même texte, l'assemblée régionale élit en son sein un président (distinct du président de l'exécutif de la région) et un bureau (*ufficio di presidenza*).

**Jusqu'à l'entrée en vigueur** du statut propre et de **la loi électorale de chaque région, les lois nationales en vigueur** relatives aux élections régionales **restent applicables à titre transitoire.**

Fixés par l'article 4 de la loi n° 165 du 2 juillet 2004, les « principes fondamentaux » que doivent respecter les statuts régionaux en matière électorale tiennent :

– au choix d'un **système électoral** qui facilite « la formation de **majorités stables** dans l'assemblée régionale et assure la **représentation des minorités** » ;

– à la **simultanéité** de **l'élection** du **président** de l'exécutif régional (*presidente della giunta regionale*) et de celle des membres de **l'assemblée régionale** en cas d'élection du président de la région au **suffrage universel direct** ;

– ou à la tenue de son élection et de celle de l'exécutif régional **au plus tard 90 jours après l'élection de l'assemblée régionale** si l'élection du président de la région **n'a pas lieu au suffrage universel direct.**

Le **mandat** des conseillers régionaux comme celui du président de l'exécutif régional est de **cinq ans** à compter de leur élection.

*b) Régime transitoire applicable jusqu'à la publication des lois électorales régionales*

- **Élection du président de l'exécutif régional**

Le président de l'exécutif régional (*presidente della giunta regionale*) est choisi au **suffrage universel direct.**

Il est élu simultanément au renouvellement de l'assemblée régionale (*consiglio regionale*) – dont il fait partie – conformément aux dispositions nationales en vigueur.

Les têtes de liste des listes régionales sont les candidats à la présidence. Est élu le candidat qui a réuni le plus grand nombre de suffrages exprimés au niveau régional.

- **Désignation de l'exécutif régional**

Les membres de l'exécutif régional (*giunta regionale*) sont nommés et révoqués par le président de la région.

- **Élection de l'assemblée régionale**

Les assemblées régionales sont élues au **suffrage universel direct** au moyen d'un **système mixte** qui **combine le scrutin de liste** pour quatre cinquièmes des membres et le **scrutin majoritaire** pour un cinquième d'entre eux (loi n° 43 du 23 février 1995, art. 1), dans les conditions suivantes :

*Élection au scrutin de liste des 4/5<sup>èmes</sup> des membres*

Les **membres de l'assemblée régionale** sont élus pour les **quatre cinquièmes** au **scrutin de liste** à une seul tour sur la base de **circonscriptions** constituées par les **provinces**, l'équivalent du département français, composant la région. La répartition des sièges s'effectue dans chaque circonscription, les restes étant répartis au niveau régional.

Le nombre des **électeurs admis à présenter une liste** varie entre 750 et 1 100 inscrits en fonction de la population de la province.

*Élection au scrutin majoritaire d'1/5<sup>ème</sup> des membres*

Depuis 1995, **un cinquième** des **membres de l'assemblée régionale** sont élus au **scrutin majoritaire**, sur la base de **listes régionales** qui doivent être affiliées à un groupe de listes constituées dans les provinces de la région et présentes dans au moins la moitié d'entre elles.

Le nombre des électeurs inscrits admis à présenter une liste varie, par tranches, entre 1 000 et 5 000 dans les régions en fonction de leur population.

*c) Régime applicable à compter de la publication des statuts et des lois électorales régionales*

- **Élection du président de l'exécutif régional**

Le président de l'exécutif régional est élu au **suffrage universel direct**, **sauf dispositions contraires du statut de la région**. Il nomme les membres de l'exécutif régional.

- **Élection de l'assemblée régionale**

Les membres de l'assemblée régionale (*consiglio regionale*) sont élus selon un **système électoral résultant d'une loi de la région**, dans les limites fixées par les principes fondamentaux établis par la loi nationale qui détermine aussi la durée de leur mandat, soit 5 ans.

## II. ÉLECTIONS PROVINCIALES

L'Italie est divisée en 110 provinces, collectivités territoriales de niveau intermédiaire entre les régions et les communes.

- **Élection du président de la province**

La **circonscription** est la **province**.

La **candidature** est **présentée** : par le candidat lui-même et par le délégué du groupe de candidats auquel il s'affilie (*collegarsi*). Chaque candidat doit s'affilier à au moins un groupe de candidats et peut s'affilier à plusieurs d'entre eux.

Le président de la province (*presidente della provincia*) est élu au **suffrage universel direct**, en même temps que l'assemblée de la province (*consiglio provinciale*).

La **majorité absolue** est requise au **premier tour**.

**Si elle n'est pas atteinte, les deux candidats** restant en lice **peuvent entre les deux tours, s'affilier à d'autres groupes** que celui ou ceux auxquels ils se sont affiliés initialement, tout en conservant cette affiliation.

Le **second tour**, auquel ne participent que les deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages exprimés, se déroule à la **majorité simple**.

- **Élection de l'assemblée de la province**

Le nombre des membres des assemblées provinciales varie entre 24 et 45 élus, en fonction de la population.

*Circonscription et constitution des groupes de candidats*

La province est divisée en **autant de circonscriptions (collegi) que de sièges à pourvoir** à l'assemblée provinciale, aucune commune ne pouvant recevoir plus de la moitié des circonscriptions provinciales (*Id.*, art. 9). Dans chacune d'entre elles chaque groupe de candidats présentés par des électeurs désigne **un seul candidat**.

Le nombre des électeurs inscrits admis à présenter un groupe de candidats varie entre 200 et 1 000 en fonction de la population de la province.

Chaque groupe de candidats doit préciser le nom du candidat à la présidence de la province auquel il est affilié. Plusieurs groupes peuvent, sous réserve d'avoir le même programme, présenter le même candidat à la présidence.

*Présentation du bulletin de vote*

Sur le bulletin de vote figurent les noms des candidats à la présidence et, à côté d'eux, ceux des candidats conseillers pour le collège électoral concerné. L'électeur peut cocher le nom :

– du **candidat à la présidence et celui d'un autre candidat à l'assemblée régionale** au titre du collège électoral sous réserve qu'ils appartiennent au même groupe de candidats (il n'existe pas de « vote disjoint ») ;

– du **seul candidat à l'assemblée régionale** au titre du collège électoral ce qui a **pour effet de donner une voix au candidat à la présidence** soutenu par le groupe de candidats auquel appartient le candidat à l'assemblée ;

– du **seul candidat à la présidence**, ce qui signifie que l'électeur ne vote pour aucun autre candidat à l'assemblée régionale.

*Calcul du nombre de sièges attribués à chaque groupe de candidats*

L'attribution des sièges a lieu après l'élection du président de la province. Le **total des voix obtenues par un groupe de candidats** résulte de la **somme des suffrages exprimés qui se sont portés sur chacun des candidats qui le composent**.

Sont exclus de la répartition des sièges les groupes de candidats dont le total des voix est inférieur à **3 % des exprimés** ou qui n'appartiennent pas à une coalition de groupes ayant atteint ce chiffre.

**60 % des sièges sont attribués d'office** au(x) groupe(s) qui ont soutenu le président élu.

Les autres sièges sont attribués selon la **méthode d'Hondt**, aux groupes de candidats qui, bien qu'ils aient reçu plus de 3 % des sièges, ne soutenaient pas le président élu. Ils se répartissent pour leur part les 40 % des sièges restants.

### *Désignation des élus*

Sont, **tout d'abord proclamés élus** membres de l'assemblée de la province les **candidats non élus à la présidence de la province** affiliés à un groupe qui a obtenu au moins un siège. Si un candidat est affilié à plusieurs groupes eux-mêmes affiliés les uns aux autres, le siège qui lui est attribué est décompté du nombre de ceux qui reviennent à ces groupes.

**Puis les candidats de chaque groupe les mieux élus dans leur circonscription** (compte tenu du pourcentage des voix qu'ils ont obtenues dans la circonscription où ils se sont présentés) sont désignés pour occuper les sièges restants.

### *Élection du président de l'assemblée provinciale*

Le président de l'assemblée provinciale, distinct du président de la province, est élu par celle-ci parmi ses membres.

## **III. ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Pour l'élection du maire comme pour celle des conseillers municipaux, on distingue les communes jusqu'à 15 000 habitants et celles de plus de 15 000 habitants.

Le nombre des conseillers municipaux varie, par tranche de population, entre 12 dans les communes de moins de 3 000 habitants et 60 dans celles de plus d'un million d'habitants.

### *a) Communes jusqu'à 15 000 habitants*

#### **• Élection du maire**

La circonscription est la commune.

Chaque candidature doit être présentée en même temps qu'une liste de candidats au conseil municipal qui comprend au moins trois-quarts des sièges à pourvoir.

Le **maire** (*sindaco*) est **élu au suffrage universel direct majoritaire**, en même temps que le conseil municipal (*consiglio comunale*).

Le scrutin se déroule à **majorité simple à un seul tour** sauf partage des voix. Dans ce cas, il est procédé à un second tour auquel prennent part les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour.

Le maire préside l'assemblée municipale.

#### **• Élection des conseillers municipaux**

### *Circonscription et constitution des listes de candidats*

Le **nombre des électeurs inscrits requis pour présenter une liste de candidats au conseil municipal ainsi qu'un candidat aux fonctions de maire** varie entre 25 et 200 en fonction de la population. On peut être candidat sans être présenté par aucun électeur dans les communes de moins de 1 000 habitants.

*Présentation du bulletin de vote*

**En votant pour un candidat aux fonctions de maire, l'électeur vote aussi pour la liste que celui-ci conduit.**

L'électeur dispose, de surcroît, d'une **voix « préférentielle »** (*voto di preferenza*) qu'il peut donner à l'un des **candidats figurant sur la même liste** en inscrivant son nom sur la partie de son bulletin de vote destinée à cette fin.

*Calcul du nombre de sièges attribués à chaque groupe de candidats*

La **liste dont le candidat a été élu maire** remporte **deux-tiers des sièges du conseil municipal**, les sièges restant étant répartis entre les autres listes à la proportionnelle, selon la **méthode d'Hondt**.

*Désignation des élus*

Le premier des candidats élus sur les listes qui n'ont pas la majorité au conseil est le candidat non élu aux fonctions de maire. Puis, afin de désigner les **élus des listes minoritaires**, on **classe les candidats** qui les composent en faisant, pour chacun d'entre eux, la **somme du total des voix de l'ensemble de la liste et des voix préférentielles qu'il a personnellement recueillies**. En cas d'égalité entre deux candidats, est élu celui qui précède dans l'ordre de la liste.

*b) Communes de plus de 15 000 habitants*

• **Élection du maire**

La circonscription est la commune.

**Chaque candidature doit être présentée en même temps qu'une liste** de candidats au conseil municipal qui comprend au moins deux-tiers des sièges à pourvoir.

Le nombre des **électeurs inscrits admis à présenter une liste de candidats** au conseil municipal **ainsi que le candidat aux fonctions de maire** qui lui est rattaché varie entre 100 et 1 500 en fonction de la population de la commune.

Le maire est élu au **suffrage universel direct**, en même temps que le conseil municipal.

La **majorité absolue** est requise au **premier tour**.

**Entre les deux tours**, les deux candidats restant en lice peuvent, tout en conservant leur affiliation initiale, **s'affilier à d'autres groupes**.

Le **second tour**, auquel ne participent que les deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages exprimés se déroule à la **majorité simple**.

Sur le bulletin de vote figurent les noms des candidats aux fonctions de maire et, à côté d'eux, ceux des candidats au conseil municipal. L'électeur peut :

– voter par un seul vote pour le **candidat aux fonctions de maire et la liste qui le soutient** ;

– **ou** voter d'une part pour le **candidat aux fonctions de maire** et d'autre part pour une **autre liste que celle à laquelle appartient ce candidat** (vote disjoint).

- **Élection des conseillers municipaux**

*Circonscription et constitution des groupes de candidats*

Chaque candidature doit être présentée en même temps qu'une liste de candidats au conseil municipal qui comprend au moins deux-tiers des sièges à pourvoir. Plusieurs listes peuvent présenter le même candidat, sous réserve de présenter un programme identique.

Le nombre des électeurs inscrits admis à présenter une liste de candidats au conseil municipal ainsi que le candidat aux fonctions de maire qui leur est rattaché varie également entre 100 et 1 500 en fonction de la population.

*Présentation du bulletin de vote*

L'électeur vote pour une liste dans son ensemble. Il dispose, de surcroît, d'une « **voix préférentielle** » qu'il peut **donner à un candidat de la liste qu'il choisit** en inscrivant son nom sur une partie de son bulletin destinée à cet effet.

*Calcul du nombre de sièges attribués à chaque groupe de candidats*

Après l'élection du maire, l'attribution des sièges est réservée aux listes qui ont obtenu, seules ou en s'affiliant à d'autres, plus de 3 % des suffrages exprimés. Le total des **voix obtenues par une liste** est la **somme des suffrages exprimés qui se sont portés sur elle** dans toute la commune.

À l'issue du **premier tour 60 % des sièges** sont attribués d'office au(x) liste(s) **qui ont soutenu le maire élu** si elles ont obtenu **au moins 40 % des suffrages exprimés** et si aucune autre liste ou groupe de liste n'a obtenu 50 % des suffrages.

Si le premier tour n'a pas permis de désigner le maire et la liste qui lui est rattachée, on procède à un **second tour à l'issue duquel 60 % des sièges** sont attribués d'office au(x) liste(s) qui ont soutenu le maire élu si aucune autre liste ou groupe de liste n'a obtenu 50 % des suffrages.

Les **sièges restants** sont attribués aux autres listes ou groupes de listes selon de la **méthode d'Hondt** qui est également utilisée pour la répartition des sièges au sein d'une coalition de listes.

*Désignation des élus*

Sont tout d'abord **élus conseillers municipaux les candidats non élus aux fonctions de maire** affiliés à un groupe qui a obtenu au moins un siège. Si un candidat est affilié à plusieurs groupes eux-mêmes affiliés les uns aux autres, le siège qui lui est attribué est décompté du nombre de ceux qui reviennent à ces groupes.

Puis les **candidats de chaque liste** sont désignés pour occuper les sièges restants attribués à la liste sur laquelle leurs noms figurent, **en fonction de l'ordre qui résulte du nombre total décroissant des suffrages que chacun a reçus** (pour chaque candidat, on fait la somme des voix obtenues par la liste, d'une part, et des voix préférentielles qui se sont portées sur son nom, d'autre part).

*Élection du président de l'assemblée municipale*

Le président de l'assemblée municipale, distinct du maire, est élu par celle-ci parmi ses membres.

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### PAYS-BAS

Les Pays-Bas ont retenu un système uniforme pour les élections provinciales et municipales : la représentation proportionnelle avec vote préférentiel sans panachage.

Chaque électeur vote pour un seul nom d'une liste de candidats. Les candidats qui obtiennent un nombre de voix supérieur à une fraction substantielle du quotient électoral peuvent être élus avant ceux qui sont mieux classés qu'eux dans l'ordre initial de la liste. À défaut, on suit l'ordre de la liste pour l'attribution des sièges.

Quant au chef de l'exécutif local, il n'est pas élu mais nommé par la reine.

Deux types de collectivités locales existent aux Pays-Bas, les provinces, d'une part, et les municipalités, d'autre part.

#### I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

La Constitution prévoit que les **membres des assemblées provinciales** (*provinciale staten*) et des **assemblées municipales** (*gemeenteraad*) sont élus pour **quatre ans** à la **représentation proportionnelle** dans des limites qu'il appartient à la loi de fixer.

Elle dispose en outre que le **commissaire de la reine** (*commissaris van de Koningin*) qui préside à la fois l'exécutif de la province et son assemblée délibérante et le **maire** (*burgemeester*) dotés des mêmes compétences au niveau municipal sont **nommés par une décision royale**.

La loi électorale (*kieswet*) fixe les dispositions applicables à ces deux types d'élections.

#### II. ÉLECTIONS PROVINCIALES

##### 1. L'élection de l'assemblée provinciale

Le nombre des membres des assemblées provinciales va de 39, pour la province de Flevoland à 55 pour celle de Zuid-Holland.

Le système applicable est celui de la **proportionnelle intégrale** avec **vote préférentiel, sans panachage**.

- **Présentation des candidatures**

Le nombre d'électeurs par lesquels une liste aux élections régionales doit être présentée ne peut être inférieur à trente.

On peut constituer des groupes de listes à partir des listes présentées dans des circonscriptions différentes, ainsi que des listes de candidats affiliées les unes aux autres.

- **Circonscription et constitution des listes de candidats**

La circonscription est la province sauf dans les cas où celle-ci est divisée en plusieurs circonscriptions.

**L'électeur choisit** dans la liste de son choix **le nom du candidat pour lequel il vote**. Ce système a pour effet de permettre à l'électeur de faire « remonter » un candidat classé en fin de liste en portant son suffrage sur son nom sous certaines conditions (cf. infra).

- **Calcul du nombre de sièges attribués à chaque groupe de candidats**

Le **nombre de voix obtenues par une liste** résulte de la **somme de chacune des voix obtenues par chacun des candidats qui la composent** : chaque électeur vote pour un nom et non pas pour l'ensemble d'une liste.

Il existe **trois modalités d'union des listes** :

– les **séries de listes** présentées dans des circonscriptions différentes dont la composition est identique sont présumées former **une seule liste** ;

– les listes présentées dans des circonscriptions différentes sous la dénomination du même parti et dont la tête de liste est identique forment un **groupe de listes** ;

– enfin, le jour du dépôt des candidatures, des listes peuvent s'affilier entre elles avant le scrutin pour constituer une « **combinaison de listes** » (*lijstcombinatie*) qui compte aussi pour une seule liste.

Pour l'établissement du résultat du scrutin les **séries de listes**, les **groupes de listes** et les **combinaisons de listes** comptent chacun(e) pour **une seule liste**. Pour que l'ensemble des listes ayant formé une combinaison de listes puisse bénéficier des voix de ses membres, il faut cependant qu'au moins deux des listes qui la composent aient reçu un nombre de suffrages tel que, même si la combinaison de listes n'avait pas été formée, elles auraient eu droit à un siège.

- **Attribution des sièges**

*Attribution entre des listes*

Pour l'attribution des sièges, on divise la somme du nombre de voix de chaque liste par le nombre de sièges à répartir afin de déterminer le **quotient électoral**. **Chaque liste obtient autant de sièges que le nombre de fois où le quotient électoral est contenu dans le nombre de voix qu'elle a reçu.**

Si le **nombre de siège à répartir** est **supérieur ou égal à 19**, la répartition des sièges restants s'effectue au profit des listes qui ont obtenu le **plus grand nombre de voix en moyenne pour les sièges qu'elles ont reçu**.

Si le **nombre de siège à répartir** est **inférieur à 19**, la répartition des sièges restants s'effectue au profit des listes qui ont obtenu le **plus fort reste**. Toutefois les listes qui ont obtenu un nombre de voix inférieur à 75 % du quotient électoral ne participent pas à cette seconde répartition.

Dans le cas où toutes les listes qui entraînent en ligne de compte ont reçu un siège restant et qu'il subsiste des sièges à répartir, ceux-ci sont attribués en suivant le système de la plus forte moyenne. À cette occasion, aucune liste ne peut recevoir plus d'un siège.

Enfin si une liste qui a reçu la majorité absolue des suffrages exprimés obtient un nombre des sièges inférieur à la majorité absolue des sièges, un siège supplémentaire lui est encore dévolu, lequel est retiré, en contrepartie, à la liste qui a obtenu la plus faible moyenne ou le plus faible reste.

#### *Attribution au sein d'un groupe de listes ou d'une combinaison de listes*

Après le calcul du quotient électoral propre à un groupe de listes on répartit les sièges entre les listes qui le composent, les sièges non attribués étant attribués en fonction des restes rapportés au quotient électoral de la liste.

Après le calcul du quotient électoral propre à une combinaison de listes on répartit les sièges entre les listes qui la composent, les sièges non attribués étant attribués en fonction des restes rapportés au quotient électoral de la liste.

#### • **Désignation des élus**

Les candidats sont élus en fonction de leur score personnel, sous réserve d'avoir obtenu un nombre de voix au moins égal à 25 % du quotient électoral lorsque le nombre de sièges à pourvoir est supérieur ou égal à 19 et d'au moins 50 % de ce quotient si le nombre de sièges à pourvoir est inférieur à 19. On ne suit l'ordre de la liste pour l'attribution des sièges que si l'application de cette première règle ne permet pas de pourvoir tous les sièges attribués à la liste. **Les électeurs modifient donc l'ordre de la liste en choisissant le candidat pour lequel ils votent, si ce candidat parvient à atteindre 25 ou 50 % du quotient électoral.**

## **2. Désignation du président de l'assemblée provinciale**

L'assemblée de la province est présidée par le commissaire de la reine qui est nommé par celle-ci en vertu de l'article 34 de la loi sur les provinces (*provinciewet*).

## **3. La désignation de l'exécutif régional**

L'exécutif régional (*gedeputeerde staten*), est composé :

- du commissaire de la reine déjà mentionné, lequel préside ses réunions ;
- ainsi que de 4 à 7 membres selon les provinces.

Les membres de l'exécutif sont nommés par l'assemblée régionale depuis le vote de la loi tendant à instaurer un système dualiste entre l'assemblée et l'exécutif dans les provinces (*wet dualisering provinciebestuur*) de 2003, soit hors de son sein, soit parmi ses membres, étant noté cependant que les fonctions de membre de l'assemblée et celles de membre de l'exécutif sont incompatibles et que les membres de l'assemblée doivent abandonner leur mandat pour occuper ces fonctions.

### III. ÉLECTIONS MUNICIPALES

#### 1. L'élection de l'assemblées municipale

Le nombre des membres des assemblées municipales varie de 9 pour les communes de moins de 3 000 habitants à 45 pour celles de plus 200 000 habitants.

- **Présentation des candidatures**

La candidature d'une liste aux élections municipales doit être présentée par un nombre de personnes qui ne peut être inférieur à trente lorsque le nombre des sièges à pourvoir est de 39 ou plus, et ne peut être inférieur à 10 lorsque le nombre des sièges à pourvoir est de 19 ou plus.

- **Application de la représentation proportionnelle**

Le régime électoral est le même que pour les provinces (cf. ci-dessus), à savoir la **proportionnelle intégrale avec vote préférentiel, sans panachage** et choix d'un nom par électeur.

#### 2. La désignation du burgemeester

Le *burgemeester*, qui est nommé par la reine, préside les réunions de l'assemblée municipales.

#### 3. La désignation de l'exécutif municipal

L'exécutif municipal est nommé collège du maire et des adjoints (ou échevins) (*college van burgemeester en wethouders*) en vertu de la loi municipale.

Il se compose :

- du *burgemeester* déjà cité qui préside les réunions ;
- ainsi que d'un nombre d'adjoints qui ne peut excéder 20 % des sièges de l'assemblée municipale.

Les membres de l'exécutif sont nommés par l'assemblée municipale depuis le vote de la loi tendant à instaurer un système dualiste entre l'assemblée et l'exécutif dans les provinces (*wet dualisering provinciebestuur*) de 2003, soit hors de son sein, soit parmi ses membres, mais la qualité de membre de l'assemblée municipale et celle de membre de l'exécutif municipal sont incompatibles, de sorte que pour occuper ces fonctions un élu doit abandonner son mandat.

## ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### PORTUGAL

Le Portugal applique la représentation proportionnelle dans les deux niveaux d'élections locales qui se déroulent sur son territoire.

Les assemblées délibérantes des structures intercommunales qui englobent les communes se composent de l'équivalent des maires des communes d'une part, et de membres élus directement par leurs concitoyens, d'autre part.

Quant à l'exécutif local, il est désigné directement par les électeurs : soit au suffrage direct, soit parce que le chef de l'exécutif est le candidat placé en tête de la liste qui obtient la majorité des suffrages exprimés.

Le Portugal est divisé en 308 « municipalités » (*municípios*) qui comprennent elles-mêmes 4 257 « paroisses » (*freguesias*) que l'on désignera sous le terme de « communes » dans les développements qui suivent.

La Constitution fixe également le régime des régions (*região administrativas*) qui n'ont cependant pas vu le jour, une majorité ayant voté contre leur création lors du référendum organisé en 1998.

Compte tenu des spécificités du système des élections locales portugaises (*eleições autárquicas*) on ira, après avoir examiné les dispositions communes de la plus petite collectivité, la « commune », à la plus grande, la « municipalité » en ne considérant que la législation applicable sur le continent, à l'exclusion des statuts spécifiques des régions insulaires (Açores et Madère).

#### **I. DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES ÉLECTIONS LOCALES**

- **Recours à la proportionnelle et à la méthode d'Hondt**

La **Constitution** de la république portugaise prévoit que **les élections locales** se déroulent à la **proportionnelle**.

La **loi organique relative aux collectivités locales** n° 1 du 14 août 2001 dispose, quant à elle, que pour la **répartition des sièges** l'on applique le scrutin de liste et la **méthode d'Hondt**.

- **Régime de présentation des candidatures**

La même loi organique prévoit que les candidatures peuvent être présentées par :

- les **partis politiques** ;
- les **coalitions de partis politiques** constituées pour des fins électorales ;
- des **groupes de citoyens électeurs**.

Dans ce dernier cas, le nombre d'électeurs proposant une liste doit être au moins égal au chiffre qui résulte du rapport suivant :  $n/3 \times m$ , où : n est le nombre d'électeurs inscrits, et m le nombre de sièges à pourvoir. Ce chiffre doit être compris entre 50 et 2 000 électeurs, pour les communes et entre 250 et 4 000 pour les municipalités.

Exemple : dans une commune de 25 000 habitants où le nombre de sièges à pourvoir est de 19, le nombre d'électeurs qui présentent une liste doit être de  $25\,000/3 \times 19$ , soit 439 inscrits.

## II. LE RÉGIME ELECTORAL DES COMMUNES OU FREGUESIAS

Le régime électoral résulte des articles 3 à 22 de la loi n° 169 du 18 septembre 1999.

### 1. L'élection de l'assemblée communale

- **Communes jusqu'à 150 habitants**

Dans les communes dont la population n'excède pas 150 habitants, l'assemblée est constituée par l'ensemble des électeurs de la commune (*plenário dos cidadãos eleitores*). Elle peut délibérer si 10 % des inscrits sont présents.

- **Communes de plus de 150 habitants**

L'assemblée communale (*assembleia de freguesia*) se compose d'un nombre de membres qui varie de 7 dans les communes de moins de 1 000 habitants à 19 dans les communes de plus de 20 000 habitants. Au-delà de 30 000 habitants, on ajoute un membre par tranche de 10 000 habitants.

Cette assemblée élit un bureau, composé d'un président et de deux secrétaires.

### 2. L'élection de l'exécutif communal

L'exécutif communal (*junta de freguesia*) se compose d'un président et de membres, dont un secrétaire et un trésorier.

- **Communes jusqu'à 150 habitants**

Dans les communes dont la population n'excède pas 150 habitants, l'exécutif est élu par l'assemblée communale.

- **Communes de plus de 150 habitants**

Dans les communes de plus de 150 habitants, le maire (*presidente*) est la personne qui est placée en tête de la liste pour l'élection à l'assemblée communale.

### **III. LE RÉGIME ÉLECTORAL DES MUNICIPALITÉS OU MUNICIPIOS**

Le régime électoral résulte des articles 41 et suivants de la loi n° 169 du 18 septembre 1999 précitée.

#### **1. L'élection de l'assemblée municipale**

L'assemblée municipale (*assembleia municipal*) est constituée par les présidents des exécutifs des communes, d'une part, et par des membres élus par les électeurs de la municipalité elle-même. Les membres élus directement ne peuvent pas être moins du triple du total des membres de l'assemblée municipale.

Celle-ci élit en son sein un bureau (*mesa*) composé d'un président et de deux secrétaires.

#### **2. L'élection de l'exécutif municipal**

L'exécutif municipal (*câmara municipal*), se compose d'un président (*presidente*) et de membres élus directement par les électeurs. Cette élection a lieu le même jour que celle de l'assemblée municipale.

Le président est la personne dont le nom figure en premier lieu dans la liste présentée pour l'élection au conseil municipal.

L'exécutif municipal se fait représenter, lors des sessions de l'assemblée municipale, par son président qui peut intervenir mais ne dispose pas du droit de vote.

ÉLECTION ET DÉSIGNATION DES ORGANES  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS**

**Belgique :**

*Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée*  
*Code de la démocratie locale et de la décentralisation*

**Espagne :**

*Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del régimen electoral general*  
(loi organique n° 5/1985 du 19 juin 1985 relative au régime électoral général)

*Estatuto de Autonomía para Andalucía*  
(statut d'autonomie pour l'Andalousie, adopté le 2 novembre 2006)

*Ley electoral de Andalucía*  
(loi électorale d'Andalousie, n° 1 de 1986, modifiée)

*Ley orgánica 3/1983 de 25 de febrero de Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma de Madrid*  
(loi organique n° 3 du 25 février 1983 relative au Statut d'autonomie de la Communauté autonome de Madrid, modifiée)

*Ley 11/1986 de 16 de diciembre, lei electoral de la Comunidad autónoma de Madrid*  
(loi n° 11 du 16 décembre 1986 portant loi électorale de la communauté de Madrid, modifiée)

*Estatut de Autonomía de la Comunitat valenciana*  
(statut d'autonomie de la communauté de Valence, 2006)

*Ley 1/1987 de 31 de marzo, ley electoral de Andalucía*  
(loi n° 1 du 31 mars 1987, loi électorale de la communauté de Valence, modifiée)

**Italie :**

*Legge costituzionale 22 novembre 1999 n° 1, disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia delle regioni*  
(loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999 portant dispositions sur l'élection directe du président du Gouvernement régional et l'autonomie des régions)

*Decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (décret législatif n° 267 du 18 août 2000, texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales)

*Legge 23 febbraio 1995 n° 43, nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario* (loi n° 43 du 23 février 1995, portant dispositions nouvelles pour l'élection des assemblées des régions à statut ordinaire)

*Legge 25 marzo 1993, n° 81, elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*  
(loi n° 81 du 25 mars 1993, sur l'élection directe du maire, du président de la province, du

conseil municipal et du conseil provincial)

Ministero dell'Interno, *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale nelle regioni a statuto ordinario. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Roma, 2010

(ministère de l'Intérieur, Élection directe du président du Gouvernement régional et du conseil régional dans les régions à statut ordinaire. Instructions pour la présentation et l'admission des candidatures, Rome, 2010)

Ministero dell'Interno, *Elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Roma, 2010

(ministère de l'Intérieur, Élection directe du président de la province et du conseil provincial. Instructions pour la présentation et l'admission des candidatures, Rome, 2010)

Ministero dell'Interno, *Elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, Roma, 2010

(ministère de l'Intérieur, Election directe du maire et du conseil municipal. Instructions pour la présentation et l'admission des candidatures, Rome, 2010)

#### **Pays-Bas :**

*Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden*

(Constitution du royaume des Pays-Bas)

*Gemeentewet*

(loi communale, modifiée)

*Provinciewet*

(loi provinciale, modifiée)

*Kieswet*

(loi électorale, modifiée)

#### **Portugal :**

*Constituição de Portugal*

(Constitution du Portugal du 2 avril 1976, modifiée)

*Lei n° 169/1999 de 18 de Setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias*

(loi n° 169 du 17 septembre 1999, établissant le régime des compétences et le régime juridique de fonctionnement des organes des municipalités et des communes)

*Lei Orgânica n° 1/2001 de 14 de Agosto, Lei eleitoral do órgãos das autarquias locais*

(loi organique n° 1 du 14 août 2001, loi électorale des organes des collectivités locales)

## ANNEXE 4 :

### COMPTES RENDUS DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION

#### A. COMPTE RENDU RÉUNION DU 24 NOVEMBRE 2009

Présidence de M. **Alain Lambert**, président.

Audition de M. Xavier Péneau, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et de M. Jean-Claude Colliard, président de l'université de Paris-I Panthéon-Sorbonne.

M. **Alain Lambert**, président, a ouvert la séance en précisant que la délégation poursuivait ses auditions avec l'idée de préparer un certain nombre de débats thématiques dont l'objectif était de définir les orientations qui pourraient être présentées au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il a rappelé que, dans le cadre de la préparation de ces débats, la délégation avait entendu la semaine précédente M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'union sociale pour l'habitat, et M. Philippe Valletoux, membre du Conseil économique, social et environnemental. Il a rappelé que M. Hoorens avait abordé la question de la suppression de la taxe professionnelle, de l'évolution qu'elle avait connue et des liens qu'elle établissait entre les territoires et les entreprises, d'une part, et la problématique de la révision des valeurs locatives, de l'impact que cette révision était susceptible d'avoir pour les collectivités territoriales et des solutions tant techniques que politiques qu'appelaient sa mise en œuvre, d'autre part.

Il a observé que l'intervenant avait souligné la difficulté de concilier l'objectif de territorialisation de l'impôt avec les impératifs de péréquation entre collectivités territoriales. Il a proposé de transmettre aux membres de la délégation le compte rendu intégral de cette réunion ainsi qu'un questionnaire, préparé en collaboration avec M. Dominique Hoorens, en vue de la tenue d'une audition thématique sur la double question des modalités de révision des valeurs locatives et de l'arbitrage entre territorialisation et péréquation.

M. **Alain Lambert**, président, a souhaité que la délégation dispose d'outils utiles à sa réflexion et a proposé dans cette perspective de rendre ses membres destinataires d'un certain nombre de documents d'actualité intéressant les collectivités territoriales et la décentralisation, notamment des statistiques, des textes réglementaires, des rapports et des analyses. Ces documents, adressés par voie électronique au fur et à mesure de leur parution, auront vocation à étayer et à préparer les débats de la délégation. Il a annoncé qu'allait être distribué un dossier relatif à l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale, établi en réponse à la question posée à ce sujet par M. Edmond Hervé au directeur général des collectivités territoriales, lors de son audition devant la délégation le 27 octobre dernier.

Il a ensuite indiqué que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation procéderait, le mardi 1er décembre, à l'audition des auteurs du rapport de la Cour des comptes sur « La conduite par l'État de la décentralisation », et qu'une fiche de synthèse sur ce rapport serait adressée aux membres de la délégation, faisant ressortir les principaux axes d'analyses de la Cour des comptes. Il a remarqué que les magistrats portaient des appréciations sévères tant sur le pilotage du processus de décentralisation que sur l'État, qui s'est maintenu dans des dispositifs décentralisés et a mis en œuvre des modalités de financement de la décentralisation inadéquates.

**M. Alain Lambert**, président, a ensuite rappelé que le Sénat allait entrer dans une période où il serait difficile à la délégation de se réunir sans compromettre la participation de ses membres aux débats et aux votes en séance plénière : ainsi, le mardi 8 décembre, devrait se tenir le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2010 et, le mardi 15 décembre, devrait s'ouvrir la discussion générale sur la concomitance des élections territoriales et, si le Gouvernement le décide, celle du projet de loi n° 60 relatif à la réforme territoriale. Il a proposé que la délégation ne se réunisse pas à ces deux dates. Il a estimé que le débat thématique sur la péréquation pourrait être maintenu à la date du 13 janvier 2010, s'il n'y avait pas de télescopage avec la poursuite de la discussion de la réforme territoriale.

**M. Alain Lambert**, président, a ensuite accueilli M. Xavier Péneau, chef de service adjoint à la direction de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur et a précisé qu'il avait participé à la préparation de la réforme territoriale, en ce qui concerne son volet électoral. Avant de lui donner la parole, il a tenu à souligner que les chefs d'administration répondaient à des questions juridiques et techniques, et qu'il était de bonne méthode de réserver les questions politiques aux responsables politiques.

M. Xavier Péneau a souhaité apporter des réponses précises aux questions pointues qui lui avaient été soumises en vue de la préparation de cette audition. Il a indiqué que, dans la lignée de l'audition du directeur général des collectivités territoriales récemment entendu par la délégation, il présenterait la partie de la réforme des collectivités territoriales relative à l'élection des conseillers territoriaux et des délégués intercommunaux.

S'agissant des critères déterminant le nombre des conseillers territoriaux par région, il a rappelé, comme le précise l'exposé des motifs des projets de loi relatifs à la réforme territoriale, que l'objectif recherché était la diminution de 50 % du nombre des élus locaux, afin d'atteindre le nombre de 3 000 élus contre 6 000 aujourd'hui comprenant 4 182 conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux.

Il a estimé que, au regard de la diversité des situations locales, notamment du point de vue démographique, il n'y avait pas de raison de « nationaliser » les effectifs des conseillers territoriaux : le nombre de ces derniers, dans une région donnée, ne sera pas en relation proportionnelle avec ceux d'une autre région, ni avec la population de la région concernée, en revanche la proportionnalité sera respectée à l'intérieur d'une même région entre les différents départements, le nombre de conseillers territoriaux étant en relation avec la population des circonscriptions départementales. Ce dernier point correspond au principe constitutionnel d'égalité des suffrages.

M. Xavier Péneau a noté que ce principe serait pondéré pour répondre à trois nécessités :

- l'objectif global de réduction de 50 % dans chaque région du nombre des élus territoriaux ;

- l'instauration de conditions permettant l'efficacité de la gouvernance du département et la juste représentation des territoires. Dans cette perspective, le nombre minimum de conseillers territoriaux par département serait fixé à 15, ainsi que l'a confirmé récemment le Président de la République. Actuellement, 26 départements sont sous-représentés au niveau de leur région, n'ayant qu'entre 2 et 10 représentants, il sera donc remédié à cette situation et des ajustements seront prévus pour garantir la bonne représentation des territoires ;

- l'encadrement des effectifs des conseils régionaux qui ne devront pas excéder un multiple inférieur à 2 par rapport au nombre actuel.

Il a indiqué que des choix restaient à faire sur la méthode de répartition des sièges et précisé que certaines grandes lignes directrices devraient être respectées : en particulier, les futurs cantons devront être adaptés aux limites des nouvelles circonscriptions législatives, le nombre de cantons sera plafonné à son niveau actuel, un nombre minimum de cantons sera fixé par circonscription législative, de même que sera défini le nombre minimum d'élus au suffrage universel par circonscription législative. Il a indiqué que ces différentes dispositions se retrouveraient dans le projet de loi d'habilitation, qui tiendra compte de deux échéances importantes de la fin de l'année 2009 : le remodelage définitif des circonscriptions législatives et l'actualisation des résultats du recensement de 2007.

M. Xavier Péneau a ensuite abordé les questions relatives à l'élection des délégués communautaires. Il a observé que le choix avait été fait de ne pas privilégier le suffrage universel direct dans le cadre d'une nouvelle circonscription qui aurait fait « disparaître » la commune, ce qui se traduisait par la création du système de « fléchage » prévu par la réforme territoriale. Il a souligné qu'il n'était pas possible de contraindre un élu local à siéger pour la totalité de la durée de son mandat au conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et que, par conséquent, la possibilité lui serait laissée de démissionner, y compris pour des raisons de convenance personnelle. Il a précisé que la fonction laissée vacante par l'élu démissionnaire reviendrait au suivant sur la liste, cette règle s'appliquant également dans les communes de moins de 500 habitants.

S'agissant des conseillers territoriaux, **M. Pierre-Yves Collombat** a fait état des différentes projections réalisées pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et a appelé l'attention sur les distorsions de représentation des différents départements au sein de celle-ci, quels que soient les critères retenus, en raison de leur hétérogénéité démographique.

De même, **M. Yves Krattinger** a fait part de résultats surprenants pour l'ensemble de la France, avec de fortes amplitudes de représentativité en faveur de départements soit très peuplés qui verraient leur nombre de conseillers territoriaux augmenter ou, au contraire, peu peuplés qui auraient un nombre minimum de 15. Il a attiré l'attention sur la perspective d'assemblées pléthoriques et l'obligation de prévoir des locaux adaptés. Prenant l'exemple de la région Rhône-Alpes, il a estimé

impossible de descendre en dessous de 300. Enfin, il a demandé au représentant du ministère de l'Intérieur de rendre publiques les projections concernant la répartition des conseillers territoriaux pour une égale information des élus et l'a interrogé sur l'actualité du redécoupage des circonscriptions.

**M. Dominique Braye** est intervenu au sujet des délégués communautaires, rappelant les termes du débat entre supracommunalité et intercommunalité. Il a exprimé la crainte que les communes disposant de cinquante pour cent de la population ou plus aient désormais les « clés » de l'intercommunalité, citant une étude de l'Assemblée des Communautés de France. Il a appelé l'attention sur les risques d'un renforcement des approches partisans et des confrontations politiques au sein des futures intercommunalités et s'est demandé si le Gouvernement n'avait pas trouvé là un moyen d'imposer la création de nouvelles communes.

**M. Jacques Mézard** a regretté que les parlementaires ne bénéficient pas des clés de calcul utilisées par le ministère et a jugé la réforme des conseillers territoriaux inapplicable car se traduisant par un triplement des représentants des régions et une surreprésentation considérable des petits départements. Pour les délégués communaux, il a souligné la surcharge de travail pour certains maires qui devront cumuler la présidence de nombreuses commissions et seront seuls à représenter leur commune à l'intercommunalité.

En réponse, M. Xavier Péneau a indiqué que :

- son ministère ne dispose pas de tableaux de répartition des sièges par département mais qu'il avait cherché à identifier les problèmes, le projet de loi d'habilitation renvoyant seulement à des critères de répartition ;

- le choix de la méthode de répartition n'est pas encore arrêté mais il y aura inévitablement des distorsions, dans la mesure où il y aura un nombre minimum de sièges pour certains départements et un souci de représenter les différents territoires ;

- si l'objectif est bien de réduire de moitié, globalement, le nombre de conseillers, cette baisse ne sera pas uniforme dans l'ensemble des régions ; il y aura des corrections notamment pour représenter certains départements et pour ajuster certaines circonscriptions cantonales mais en respectant les limites des circonscriptions législatives fixées par la loi.

**M. Éric Doligé** a souhaité qu'on recherche les moyens de faire varier les « curseurs » de la réforme dont il a rappelé les grands axes en termes d'effectifs, tout en respectant les principes et limites fixés par le Conseil constitutionnel.

A propos des déséquilibres démographiques, **M. Pierre Bernard-Reymond** a souligné l'absence d'une réelle politique d'aménagement du territoire, notamment dans le département des Hautes-Alpes, et s'est interrogé sur l'équilibre entre la dimension territoriale et la dimension démographique acceptable par le Conseil constitutionnel pour la représentativité des conseillers qu'entraînera la réforme. En ce qui concerne les conseils intercommunaux, il a souhaité que les sièges attribués soient déterminés en fonction de « fourchettes » et non en chiffres ronds, pour plus de flexibilité, et que soit ouvert le débat sur le cumul des mandats des élus locaux, ainsi que sur la délimitation des cantons.

**M. Rémy Pointereau** a souligné l'importance des notions de population et de territoires pour élire les futurs conseillers territoriaux. En prenant l'exemple des départements du Cher et d'Eure-et-Loir, il s'est interrogé sur les dispositions qui seraient choisies pour équilibrer ces deux notions. S'agissant de la question des délégués communautaires, il a demandé si ces derniers disposeraient de suppléants. Enfin, il a regretté que les circonscriptions législatives aient été redéfinies avant les cantons.

**Mme Marie-Thérèse Brugière** a souhaité savoir si, dans le cadre de la réforme, le maire de la commune centre deviendrait systématiquement le président du groupement de communes, dans la mesure où il disposerait du plus grand nombre de délégués communautaires. Elle a estimé que les conseils communautaires qui le souhaitaient devraient pouvoir continuer de fonctionner selon les règles de représentation actuelles.

**M. Hervé Maurey** a regretté qu'un conseiller municipal puisse renoncer à sa fonction de délégué communautaire. Il s'est demandé s'il était pertinent de lier le mandat de conseiller municipal et la fonction de délégué communautaire. Par ailleurs, il a plaidé pour que les cantons respectent, outre les circonscriptions législatives, les limites des groupements de communes. Enfin, il a souhaité savoir si le scrutin majoritaire à un tour appartenait à la tradition constitutionnelle française.

**M. Roland du Luart** s'est inquiété de l'emploi du temps des futurs conseillers territoriaux qui devraient siéger dans de nombreuses commissions du conseil général et du conseil régional. Il a estimé que la reconnaissance des suppléants qui les remplaceraient dans ces instances permettrait de répondre à cette difficulté mais n'entraînerait alors aucune économie de moyens.

**M. Xavier Péneau** a souligné que le scrutin mixte utilisé pour l'élection des conseillers territoriaux, soit un scrutin majoritaire accompagné d'une dose de proportionnelle, était un principe incontournable de la réforme sur lequel il serait difficile de revenir. En effet, il a estimé que le scrutin proportionnel atténuait la « brutalité » du scrutin majoritaire à un tour et permettait la représentation des petites formations politiques. Il a ensuite jugé possible l'élection de 4 000 conseillers territoriaux au lieu des 3 000 prévus dans le projet de loi mais a rappelé que ces derniers seraient aussi conseillers régionaux, ce qui multiplierait par deux leur nombre par rapport à l'effectif actuel. Sur la question des investissements engendrés par la réforme, il a indiqué qu'aucune simulation n'avait été réalisée mais que l'utilisation de centres de congrès, par exemple, permettrait de répondre à l'augmentation du nombre des conseillers régionaux. Il a précisé que les suppléants des conseillers territoriaux ne percevraient pas d'indemnités, mais seraient dédommagés de leurs frais de déplacements.

S'agissant du redécoupage cantonal, il a jugé possible qu'il respecte les limites des circonscriptions législatives. Cependant, il a rappelé qu'aucun principe constitutionnel ne le prévoyait, la loi pouvant toujours revenir sur les limites des circonscriptions électorales pour prendre en compte les circonstances locales. Par ailleurs, il a indiqué que le nombre de délégués communautaires n'était pas lié au mode d'élection des communes membres. Il a précisé que le fléchage des élus communautaires ne supposait pas qu'il n'y en ait qu'un et que la désignation se ferait dans l'ordre du tableau.

Il a considéré que le maire de la commune centre ne serait pas obligatoirement président du groupement de communes, puisque son élection relèverait, comme aujourd'hui, d'accords entre les différentes communes.

Il a estimé difficile de juger de la constitutionnalité du scrutin uninominal à un tour, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ainsi, le Conseil constitutionnel a-t-il déjà admis des entorses au principe de « représentation proportionnelle » de la population en estimant que chaque département devait disposer d'au moins deux députés. Toutefois, il est revenu sur ce principe dans sa décision relative à l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, en supprimant ce plancher minimum de représentation.

**M. Pierre Bernard-Reymond** s'est demandé si les modalités d'élection des conseillers territoriaux ne seraient pas défavorables aux femmes.

**M. Xavier Péneau** a répondu que, aujourd'hui, 12 % des conseillers généraux et 48 % des conseillers régionaux étaient des femmes. A résultats inchangés lors de l'élection des futurs conseillers territoriaux, il a estimé que 22 % de ces élus seraient des femmes. Par ailleurs, il a souligné que l'extension du scrutin de liste aux communes d'au moins 500 habitants allait favoriser la parité en augmentant de 100 000 le nombre de femmes élues dans les conseils municipaux et que, ainsi, globalement, la parité ne reculerait pas.

**M. Alain Lambert**, président, a remercié M. Xavier Péneau pour sa présentation et a accueilli ensuite M. Jean-Claude Colliard, professeur agrégé de droit public, président de l'Université de Paris-I Panthéon Sorbonne et ancien membre du Conseil constitutionnel de 1998 à 2007. Il a rappelé qu'un certain nombre de prises de positions doctrinales étaient intervenues sur le projet de réforme des modes de scrutin pour l'élection des conseillers communautaires, comme pour celle des conseillers territoriaux.

Tout d'abord, **M. Jean-Claude Colliard** a observé que la question de la constitutionnalité du scrutin était un véritable enjeu.

En premier lieu, il a rappelé que la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 avait ajouté à l'article 3 de la Constitution de 1958, devenu depuis l'article 1er, la disposition selon laquelle « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ». Il a jugé que l'indicatif présent « favorise » avait valeur d'impératif et qu'une loi nouvelle ne pouvait donc que renforcer la parité par rapport aux lois plus anciennes. Il a rappelé que la situation était aujourd'hui contrastée puisque les femmes représentaient 12 % des conseillers généraux et 48 % des conseillers régionaux. Il a estimé que la proportion de femmes qui présenteraient leur candidature pour l'élection des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire devrait être stable, tandis que la part de représentation féminine au scrutin proportionnel pourrait augmenter du fait de l'alternance de candidats de sexe différent sur les listes. Ainsi, dans le cadre de l'élection des conseillers territoriaux, il a considéré que les femmes pourraient représenter 20 % des élus des conseils généraux et 20 % des élus des conseils régionaux. Par ailleurs, il a évalué à 16 % la part des femmes dans les deux conseils, en globalisant les effectifs actuels des conseils généraux et des conseils régionaux, ce qui améliorerait la situation dans les premiers, mais l'aggravait dans les seconds au regard de l'objectif de parité.

Il s'est demandé ensuite si certains autres aspects de la réforme territoriale ne risquaient pas d'être déclarés inconstitutionnels. Toutefois, il a estimé que le risque ne reposait pas sur l'inconstitutionnalité du scrutin majoritaire uninominal à un tour, thèse défendue par M. Guy Carcassonne. Tout en relevant, comme ce dernier, que le scrutin majoritaire uninominal à deux tours n'avait pas connu d'exception dans l'histoire électorale française, il s'est demandé si cela suffisait pour fonder un principe fondamental reconnu par les lois de la République, c'est-à-dire un « principe d'une portée générale, défini par un texte républicain, dont l'application est générale, continue et non contingente ». Il a rappelé que le Conseil constitutionnel avait jugé qu'un principe toujours appliqué par les lois de la République n'en était pas pour autant fondamental s'il n'avait pas une importance suffisante. Ainsi, le principe de la séniorité a-t-il été remis en cause par la décision n° 98-407 du 14 janvier 1999 du Conseil constitutionnel, qui a admis que, lorsque deux candidats disposaient du même nombre de voix à l'occasion d'une élection, le plus jeune des deux finalistes pouvait être déclaré élu, le Conseil constitutionnel a jugé en effet que le principe de séniorité n'était pas assez important pour être reconnu comme fondamental.

La question de l'élection des conseillers territoriaux au scrutin proportionnel lui a paru plus délicate. Il a noté que l'article L. 190-8 du code électoral, tel qu'il était proposé par le projet de réforme des collectivités territoriales, disposait que nul ne pouvait être candidat à la fois sur une liste et dans un canton. Il en résultait que les listes pour l'élection des conseillers territoriaux élus au scrutin proportionnel seraient composées de candidats qui ne bénéficieraient d'aucune voix sur leur nom, leur élection relevant de la comptabilisation des voix des candidats perdants au niveau de chaque canton. Il a considéré que cette disposition pouvait être contradictoire avec le principe selon lequel un candidat est élu s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages exprimés sur son nom ou s'il appartient à la liste ayant remporté le plus grand nombre de voix. Il a estimé que ce principe pouvait être considéré comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Par conséquent, il s'est prononcé en faveur de la mise en place d'un scrutin à deux bulletins ou d'un bulletin double, sur le modèle allemand.

M. Jean-Claude Colliard a rappelé que l'article 14 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale prévoyait que le Gouvernement procéderait par ordonnance pour déterminer le tableau des effectifs des conseils généraux et des conseils régionaux. Il a noté que cette demande d'habilitation présentée par le Gouvernement renvoyait au principe d'égalité devant le suffrage, tout en tenant compte des impératifs permettant la bonne administration du département et de la région. Il a souligné la difficulté de concilier ces deux principes dans les régions où coexistent des départements avec de forts écarts de population. Il a cité l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans laquelle, avec l'hypothèse de 50 conseillers territoriaux pour le département des Bouches-du-Rhône, le respect de l'égalité devant le suffrage conduirait à élire 26 conseillers généraux pour le Var, 14 pour le Vaucluse, 4 pour les Alpes-Maritimes et 3 pour les Hautes-Alpes.

Il a jugé, de manière générale, qu'un conseil général ne devait pas compter moins de 12 conseillers généraux. Pour résoudre cette problématique, deux solutions étaient envisageables : soit multiplier le nombre d'élus et de cantons ce qui posait un

problème en matière d'égalité devant le suffrage, soit maintenir une proportionnalité, même aménagée, au risque d'avoir des conseils généraux pléthoriques et, in fine, ingouvernables.

Il a noté ensuite que, malgré la convergence des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État sur le découpage électoral, qui reposaient toutes deux sur des exigences essentiellement démographiques, leurs décisions différaient sur les implications qui en découlent. Le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections législatives, s'est intéressé à l'égalité des suffrages au niveau national. Ainsi, son souci a-t-il été de veiller à la répartition des sièges en tenant compte de la population à l'intérieur de chaque département, en contrôlant que l'écart de population entre deux circonscriptions ne dépassait pas 20 %. Le Conseil d'État, en tant que juge des élections cantonales, apprécie, de fait, l'égalité de population au sein de chaque département. Le juge administratif a accepté des écarts de population entre deux cantons d'un même département allant jusqu'à 50 % mais, en revanche, il a censuré un découpage cantonal à cause d'un écart allant de 1 à 5 entre la population de deux cantons d'un même département. Il a estimé que, dans le cadre de la réforme, la jurisprudence du Conseil d'État applicable au découpage cantonal pourrait être transposée à l'élection des conseillers territoriaux.

Par ailleurs, M. Jean-Claude Colliard a souligné la difficulté de répartir les sièges des conseils régionaux entre les départements. Les lois n° 99-36 du 19 janvier 1999 et n° 2003-327 du 11 avril 2003 relatives à l'élection des conseillers régionaux avaient ainsi prévu des modalités différentes de répartition des représentants de chaque département au conseil régional. L'actuel projet de loi modifie encore les règles de cette répartition en voulant réduire le nombre d'élus siégeant dans les assemblées départementales et régionales. Il a noté que, si le nombre de conseillers régionaux augmentait, la réforme ne répondait plus à cet objectif de réduction du nombre des élus régionaux et départementaux.

Il s'est interrogé sur les effets de cette nouvelle représentation des départements au sein d'une même région au regard des dispositions de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution, selon lequel aucune collectivité territoriale ne pouvait exercer une tutelle sur une autre, estimant que, politiquement, le risque d'une tutelle existait.

**M. Jean-Claude Colliard** a abordé ensuite les effets politiques et techniques induits par le recours à un scrutin mixte. Il a relevé que le recours à un vote unique aurait des effets en sens contraires, dans la mesure où le scrutin majoritaire oblige à se rassembler tandis que le scrutin proportionnel conduit à se disperser. Le système aurait donc, selon lui, à la fois l'effet d'un frein et d'un accélérateur. Dès lors qu'il serait nécessaire d'avoir un pourcentage important pour obtenir un siège à la représentation proportionnelle, le bénéfice en reviendrait au grand parti ayant perdu au scrutin majoritaire, ce qui conduirait les petites formations politiques à se rapprocher des partis plus importants.

Il a regretté la disparition des petits cantons en milieu rural, en insistant sur l'importance du rôle du conseiller général dans ces territoires. Par ailleurs, il s'est interrogé sur la compatibilité du mandat de parlementaire avec celui de conseiller territorial, dans la mesure où ce dernier mandat demanderait aux élus beaucoup de

temps, ce que reconnaît implicitement le projet de loi, puisqu'il prévoit de recourir aux suppléants, ce qui justifierait pour ces derniers la reconnaissance d'un statut.

**M. Yves Krattinger** s'est interrogé sur le statut du remplaçant d'un conseiller territorial et sur le rôle exact qui lui était attribué par le projet de loi.

**M. Jean-Claude Colliard** a souligné que la réforme pouvait éventuellement provoquer des effets pervers. Ainsi, il a émis l'hypothèse qu'un candidat, se présentant dans une circonscription qui pouvait être considérée comme lui étant favorable et habituellement investi par un grand parti politique, puisse ne pas se rattacher à la liste régionale de son parti et suscite une autre candidature dans le même canton avec rattachement à cette liste. Cette pratique permettrait au parti auquel appartenaient les candidats d'obtenir un siège au scrutin majoritaire uninominal, tout en recueillant également des voix en vue du scrutin de liste.

Il a précisé que le système proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux constituait une variante d'un système électoral qui avait été utilisé en Italie.

**M. Hervé Maurey** a estimé que l'instauration d'une faible dose de proportionnelle pour l'élection des conseillers territoriaux constituait une contrepartie à la mise en œuvre du scrutin uninominal à un tour. Il a considéré que les modalités retenues pour le recours au scrutin proportionnel sur un nombre réduit de sièges avaient pour effet de favoriser les grands partis politiques et ne permettaient pas la représentation des petits partis.

**M. Jean-Claude Colliard** a souligné que les effets techniques du mode de scrutin proportionnel avantageaient quasi mécaniquement les partis politiques les mieux implantés. En effet, dans un département qui élirait six conseillers territoriaux au scrutin proportionnel, l'obtention d'un siège nécessiterait de recueillir environ 16 des suffrages exprimés.

Il a indiqué que l'influence des partis politiques les plus importants était renforcée, par ailleurs, par l'obligation de présenter des candidats dans la moitié des cantons du ressort régional afin de pouvoir participer à la répartition des sièges à pourvoir à la représentation proportionnelle.

Il s'est prononcé, à titre personnel, pour un doublement de la part de conseillers territoriaux élus au scrutin proportionnel de liste, et l'abandon du système de compensation, c'est-à-dire l'utilisation des voix des candidats battus au scrutin uninominal majoritaire à un tour pour l'élection des candidats à la représentation proportionnelle.

**M. Pierre Bernard-Reymond** a voulu savoir si, à côté du principe d'égalité du suffrage, la jurisprudence du Conseil constitutionnel reconnaissait la notion de représentation des territoires.

M. Jean-Claude Colliard a précisé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel était principalement construite sur le principe de l'égalité des suffrages. Le Conseil pouvait néanmoins accepter des exceptions à ce principe quand elles reposaient sur des critères objectifs et rationnels, par exemple pour la représentation des territoires insulaires ou ultra-marins. Il a considéré que

l'acceptation d'une dérogation importante au principe de l'égalité des suffrages semblait plus difficile à justifier à l'intérieur d'un département métropolitain.

Il a estimé que, au regard de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État en matière de découpage cantonal, ce dernier allait devoir : soit faire évoluer sa jurisprudence, soit censurer le découpage cantonal nécessaire à l'élection des conseillers territoriaux.

Il a rappelé que, selon les informations parues dans la presse, le Conseil d'État avait d'ailleurs émis des réserves sur l'avant-projet de loi du Gouvernement, sans que les réserves ainsi exprimées n'aient été rendues publiques.

A partir de l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, région où l'écart de population entre le département le moins peuplé et le département le plus peuplé est de 14,5 en population et de 3,6 en sièges, **M. Pierre-Yves Collombat** s'est interrogé sur les règles de répartition des conseillers territoriaux, entre les départements d'une même région, pouvant être appliquées pour respecter, à la fois, la représentation des territoires, par application d'un nombre minimal de conseillers territoriaux - fixé à 15 par le Gouvernement - et le principe d'égalité démographique, sans augmenter considérablement le nombre d'élus. Il a indiqué que toutes les simulations, réalisées à partir des données communiquées par le Gouvernement dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme, rendaient nécessaires des distorsions ou des entorses au principe de l'égalité des suffrages.

**M. Jean-Claude Colliard** a indiqué que le tableau de répartition des conseillers territoriaux au sein de chaque région étant élaboré par voie d'ordonnance, le Conseil d'État serait saisi d'éventuels contentieux avant le Conseil constitutionnel.

Il a observé que le Conseil d'État sanctionnait des écarts trop importants entre cantons d'un même département et que, par analogie, si ces écarts n'étaient pas acceptables au sein d'un département, le juge administratif ne devrait pas les accepter au sein de la région.

Il a rappelé que, dans sa décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, le Conseil constitutionnel avait considéré que la loi déferée ne pouvait modifier le mode de scrutin pour l'élection des sénateurs sans révision préalable de la répartition des sièges par département, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis les trois derniers recensements.

**M. Yves Krattinger** a voulu savoir si la présence des conseillers territoriaux au sein des assemblées départementales et régionales n'avait pas pour effet de créer une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre puisque chaque conseil général deviendrait un sous-ensemble du conseil régional, et qu'il existait un risque qu'un département dont la population était particulièrement importante par rapport aux autres départements de la région dispose de la majorité des voix au conseil régional.

**M. Jean-Claude Colliard** est convenu que, sans correction des inégalités de représentation, un département pouvait disposer d'une part prépondérante lors de l'examen des affaires de la région. Toutefois, une telle situation ne saurait être considérée comme l'exercice d'une tutelle d'un point de vue juridique.

Il a observé que le fait que les élus départementaux composent une section d'un conseil régional pouvait être un obstacle au principe de libre administration des collectivités territoriales.

**M. Claude Jeannerot** a voulu savoir si le mode de scrutin uninominal à un tour avait déjà été utilisé en France.

**M. Jean-Claude Colliard** a précisé que ce mode de scrutin n'avait jamais été utilisé en France. Il a souligné que traditionnellement le mode de scrutin uninominal comprenait deux tours dans notre pays afin que le candidat élu puisse rassembler la moitié des suffrages exprimés. Il a indiqué qu'il existait quelques exemples d'élections à un seul tour, comme le scrutin de liste départemental en vigueur en 1848 et 1870 ou la loi électorale de 1919 qui prévoyait quatre modes d'élections différents dont la majorité départementale, le quotient ou la proportionnelle et qui, de fait, était une élection à un seul tour.

Il a considéré que la référence faite aux travaux de la commission Vedel dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale était inexacte. La commission Vedel avait proposé un mode de scrutin mixte, proche du système allemand, dans lequel l'électeur disposait de deux voix, ce qui n'est pas le cas, en l'état, dans le dispositif proposé pour l'élection des conseillers territoriaux.

**M. Jacques Mézard** a souligné le risque de voir se substituer des majorités fondées sur des critères géographiques aux majorités politiques, du fait de la surreprésentation de certains départements au sein d'une même région.

**M. Jean-Claude Colliard** a estimé, qu'en l'état, la rédaction des projets de loi ne semblait pas se préoccuper des moyens de dégager une majorité au sein du conseil régional ou des conseils généraux, à moins de supposer que le scrutin à un tour ne le permette.

Il a rappelé que le scrutin municipal, décrié lors de sa mise en œuvre en 1982, faisait maintenant l'objet d'un consensus.

**M. Eric Doligé** a observé que les simulations présentées en début d'audition sur la présence des femmes au sein des assemblées départementales et régionales lui semblaient un peu optimistes.

**M. Jean-Claude Colliard** en est convenu, le comportement des partis politiques et les effets d'un scrutin de liste ne concernant qu'une fraction réduite du nombre de conseillers territoriaux pouvaient en effet déboucher sur une proportion encore plus réduite de femmes au sein des conseils généraux et régionaux.

Enfin, **M. Pierre-Yves Collombat** a estimé que la présence des présidents de conseils généraux de tous les départements de la région au sein du conseil régional ne pourrait manquer d'avoir des répercussions sur le fonctionnement de cette assemblée.

## **B. COMPTE RENDU RÉUNION DU 16 FÉVRIER 2010**

Présidence de **M. Alain Lambert**, président.

Débat d'orientation sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

La délégation a organisé un débat d'orientation sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

**M. Alain Lambert**, président, a indiqué que, après la table ronde sur la péréquation, les travaux de la délégation feraient désormais plus de place aux débats et aux propositions. Il a émis le souhait que les membres de la délégation puissent tout mettre en œuvre pour essayer, autant que possible, de dégager des pistes de consensus. Il a indiqué que cette recherche du consensus devait être précédée, avant toute décision, d'un inventaire des points d'accord et des points de désaccord. Il a précisé qu'une telle démarche supposait donc de séparer clairement le temps de l'analyse du temps de la décision, car les consensus ne devaient pas être le fruit des circonstances, mais celui de la réflexion, et tout particulièrement de la réflexion des rapporteurs.

Il a insisté sur le fait que les travaux de la délégation devaient se nourrir de l'expérience de chacun, afin que la connaissance des idées exprimées sur le terrain puisse ensuite alimenter les débats des groupes et des commissions. Il a rappelé que la délégation ne saurait se substituer aux groupes politiques, ni les contourner, pas plus qu'elle ne saurait porter la moindre atteinte aux compétences des commissions permanentes.

**M. Alain Lambert**, président, a souhaité que l'adoption des rapports de la délégation fasse, autant que possible, l'objet d'une démarche en deux temps, la présentation d'un rapport d'orientation, organisée en aval de la rédaction du rapport définitif, permettant aux rapporteurs de disposer des points de vue de chacun et d'intégrer les éléments de consensus avant la présentation formelle des rapports.

**M. Alain Lambert**, président, a indiqué que la délégation allait inaugurer cette nouvelle manière de travailler en procédant à un débat d'orientation sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, a rappelé que le bureau de la délégation avait souhaité l'élaboration d'un rapport permettant d'éclairer le choix du Sénat quant à l'existence d'un ou plusieurs modes de scrutins envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

Il a observé que cette démarche ne visait pas à rechercher un mode de scrutin idéal, ne serait-ce que parce que la notion variait selon les choix politiques, techniques, juridiques qui étaient faits, mais à explorer le champ des possibles, chaque sénateur pouvant alors se déterminer en fonction de ses préférences.

Il a précisé que le débat d'orientation avait pour but de présenter la méthode de travail retenue par les rapporteurs et de vérifier qu'elle recueillait l'assentiment des membres de la délégation.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, a souligné la nécessité de s'intéresser non seulement à la mécanique du mode de scrutin, mais également à ses effets. Il a ensuite tracé les contours d'une méthode de travail dont la première étape était consacrée à la définition des objectifs assignés aux modes de scrutin ou, plus exactement, à l'établissement de la liste des contraintes qui s'imposeraient à ces modes de scrutin.

Il a ainsi distingué quatre catégories de contraintes. Tout d'abord, les contraintes inhérentes à tout système démocratique, par exemple le fait que le nombre de sièges attribués était représentatif de la distribution des voix ; ensuite, les contraintes gestionnaires, par exemple s'assurer que le mode de scrutin permettait de dégager des majorités de gestion ou que l'effectif de l'assemblée ne soulevait pas des difficultés au regard de l'organisation des délibérations et de la prise de décision ; les contraintes constitutionnelles ; enfin, les contraintes politiques, résultat du choix du législateur, tel que celui d'un scrutin unique pour l'élection d'un même conseiller siégeant au département et à la région.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, a précisé que cette liste d'objectifs constituait une grille d'analyse des modes de scrutins envisageables et permettrait, dans un deuxième temps, d'élaborer la liste des modes de scrutin satisfaisant à l'ensemble des contraintes initialement dégagées. Dans le cas, qu'il a estimé probable, où aucun mode de scrutin ne vérifierait l'ensemble de ces critères, les rapporteurs devraient alors procéder à une hiérarchisation des critères initialement retenus afin d'affiner l'analyse. Il a jugé nécessaire de prendre également en compte les contraintes constitutionnelles.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, a souligné que cette analyse permettrait ainsi de faire émerger plusieurs propositions de valeur technique équivalente, le choix final du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux n'étant plus alors qu'une question de choix politique.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur, a indiqué que ces travaux s'inscrivaient dans le cadre du texte voté par le Sénat. Il a estimé nécessaire de prendre en compte les principes exprimés dans l'article 1A du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, à savoir assurer la représentation des territoires par le recours au scrutin uninominal, permettre l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel et, enfin, favoriser la parité.

Il a rappelé qu'un échange de vues entre plusieurs membres de la délégation avait fait apparaître un autre critère très important : la nécessité de favoriser l'émergence de majorité de gestion au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur, a observé que d'autres critères d'analyse pouvaient également être pris en compte, par exemple celui du risque d'inversion des résultats, effet indésirable inhérent à certains modes de scrutin et mis en évidence lors d'une des auditions de la délégation.

Il a souligné que l'étude menée sous l'égide de la délégation pouvait être limitée à six modes de scrutin distincts, regroupés en deux catégories. La première catégorie regrouperait les scrutins mixtes, c'est-à-dire le mode de scrutin proposé par

le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, le scrutin proportionnel à plusieurs niveaux d'attribution de sièges en usage en Allemagne et un scrutin combinant le recours au scrutin uninominal dans les zones rurales et l'instauration d'un scrutin proportionnel dans les zones urbaines. Une seconde catégorie rassemblerait les scrutins alternatifs : scrutin uninominal à deux tours ; scrutin proportionnel avec prime à la liste arrivée en tête de type municipal ; scrutin majoritaire plurinominal.

En conclusion, **M. Hervé Maurey**, rapporteur, a jugé indispensable de prendre en compte les enseignements des expériences étrangères. Il a indiqué que la division de la législation comparée du Sénat avait été saisie afin de recueillir les données juridiques nécessaires.

**M. Alain Lambert**, président, a jugé cohérent de débattre des objectifs assignés au futur mode de scrutin avant d'en examiner ses modalités, précisant qu'il serait étrange, fastidieux et largement inutile de discuter de tous les systèmes concevables sans avoir au préalable éliminé ceux qui ne répondraient pas aux critères ainsi déterminés.

Il a proposé d'organiser le débat d'orientation en deux temps. Le premier temps serait consacré à une discussion sur les objectifs qui devraient être assignés au futur mode d'élection des conseillers territoriaux. Puis il a indiqué que, dans un second temps, les membres de la délégation qui le souhaiteraient pourraient faire part de leurs préférences ou réticences pour un système électoral et les porter à la connaissance des deux rapporteurs afin de nourrir leur réflexion.

**M. Alain Lambert**, président, a ensuite ouvert le premier temps du débat d'orientation, consacré aux objectifs du futur mode d'élection. Il a rappelé ceux énoncés par les rapporteurs : dégager une majorité, assurer la représentation des territoires et des courants d'opinion, prendre en considération la parité. Il a précisé que ces objectifs devaient être rapprochés de ceux identifiés par le Sénat, suite à l'adoption d'un amendement présenté par le groupe centriste : représentation du territoire par le scrutin uninominal, expression du pluralisme politique et de la représentation démographique par un scrutin proportionnel et parité.

S'appuyant sur le principe de loyauté qui avait prévalu lors de la réunion d'installation de la délégation, **M. Edmond Hervé** a annoncé qu'il ne participerait pas aux débats de la délégation consacrés aux modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux, compte tenu de son opposition de principe à l'instauration de cette nouvelle catégorie d'élus. Il a rappelé que, à l'occasion de l'examen de la motion référendaire déposée par le groupe socialiste, celui-ci avait fait valoir le caractère fondamentalement anticonstitutionnel du conseiller territorial.

**M. Jacques Mézard** a souscrit aux propos de M. Edmond Hervé, en précisant que la loi votée en première lecture au Sénat serait discutée à l'Assemblée nationale au cours des prochaines semaines et que le Conseil constitutionnel serait saisi pour donner son avis. Il a estimé que trop d'éléments demeuraient flous pour débattre sereinement des modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux, notamment l'absence d'informations précises sur l'effectif total de cette catégorie d'élus ou encore la fixation d'un effectif minimal et d'un effectif maximal pour chaque conseil général. Il a estimé que le recueil de ces informations était indispensable avant d'engager une réflexion utile sur les modes de

scrutin. Il a souligné que les réponses apportées par le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales sur ce sujet manquaient de précision, le secrétaire d'État ayant dans un premier temps évoqué un nombre maximum de conseillers territoriaux égal à 3 000, avec un effectif d'au moins 15 conseillers territoriaux par département, avant d'indiquer que ces deux seuils risquaient de ne pas être maintenus, compte tenu des différentes contraintes à prendre en compte.

**M. Jean-Jacques Mirassou** a salué la volonté de M. Alain Lambert, président, de rechercher des propositions consensuelles sur les sujets débattus au sein de la délégation. Cependant, approuvant les propos précédents, il s'est déclaré fermement opposé à la création des conseillers territoriaux. Il a estimé que les ministres chargés de défendre le projet de loi n'avaient pas dissipé les nombreuses interrogations des sénateurs autour de la parité et des effectifs minimum et maximum de conseillers territoriaux par département. Par ailleurs, il a jugé que la détermination du mode de scrutin adapté à l'élection des conseillers territoriaux revenait au Gouvernement et non au Parlement.

**M. Claude Jeannerot** a regretté que le mode de scrutin des conseillers territoriaux soit débattu avant la question de la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales, dont le projet de loi sera discuté au Parlement en 2011. Il a estimé que la question des compétences aurait dû précéder la réforme proposée par le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales et celui relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

**M. Didier Guillaume** a souligné que l'objectif de la délégation était de disposer d'un lieu de réflexion sur toutes les questions intéressant les collectivités territoriales, distinct de la séance plénière et des commissions permanentes. Il a fait part de sa satisfaction sur le contenu des travaux relatifs à la réforme des valeurs locatives, qui avaient permis de dégager des lignes de consensus entre les membres de la délégation. Mais il a désapprouvé l'organisation d'un débat sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux, considérant que le principe même de cette nouvelle catégorie d'élus représentait un recul démocratique.

**M. Alain Lambert**, président, a rappelé que l'organisation d'un débat sur la question des modes de scrutin des conseillers territoriaux avait été décidée par le bureau de la délégation et qu'il s'était attaché à ne pas refuser les sujets proposés par celui-ci.

**M. Bruno Sido** a regretté le refus du groupe socialiste de participer aux débats de la délégation sur les modes de scrutin des conseillers territoriaux, considérant qu'il s'agissait d'un travail en amont sur la question, celle-ci devant être de nouveau débattue au cours de la deuxième lecture du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Par ailleurs, il a rappelé que le Gouvernement attendait du Parlement des propositions sur le sujet.

**M. Pierre Jarlier** a approuvé la méthode de travail de la délégation visant à organiser un débat d'orientation sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux. Il a cependant relevé que la question du nombre minimum de conseillers territoriaux par département était déterminante pour la clarté du débat. Il a considéré que la légitimité des départements et la crédibilité de leurs politiques publiques pouvaient être remises en cause si les assemblées

départementales étaient composées d'un nombre trop faible de conseillers territoriaux. Par conséquent, il a souligné que la question essentielle était la recherche d'une représentation territoriale suffisante permettant à l'assemblée départementale de disposer d'une légitimité politique. Il a rappelé que l'absence d'une vraie représentation territoriale des conseils généraux l'avait empêché d'adhérer au dispositif des conseillers territoriaux.

**M. Yves Krattinger** a rappelé que la recherche du consensus avait animé la mission temporaire d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, cela afin d'éviter l'adoption d'une loi remettant en question les acquis de la décentralisation. Il a regretté ne pas avoir retrouvé l'esprit consensuel de la mission lors des débats parlementaires sur le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales et s'est étonné que, pour une réforme aussi fondamentale que celle des conseillers territoriaux, le Gouvernement n'ait pas fourni de simulations et qu'il en soit encore à chercher le mode de scrutin approprié. Il a indiqué que, à l'instar de son collègue Edmond Hervé, il n'avait pas l'intention de s'impliquer dans un débat qui ne pourrait, à ses yeux, que déboucher sur une impasse, du fait des nombreuses difficultés liées à la mise en place du conseiller territorial.

**M. Alain Lambert**, président, a insisté sur le fait que le calendrier de travail de la délégation avait été fixé par son bureau, qui avait donné son accord aux thèmes de réflexion demandés par les sénateurs.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, s'est étonné de la réaction des membres de son groupe politique. Il a précisé que la question du mode de scrutin des conseillers territoriaux avait été proposée par plusieurs membres de la délégation et qu'il ne voyait aucune objection à participer à une réflexion sur le sujet tout en restant opposé à la création du conseiller territorial. Il a estimé que la réflexion de la délégation sur le sujet avait pour objectif de recenser les contraintes du mode de scrutin actuellement proposé par le Gouvernement et de réfléchir à des alternatives possibles, afin de permettre à chacun de se déterminer en fonction de ces éléments.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur, a estimé que le principe du conseiller territorial ayant été voté, l'instauration de cette nouvelle catégorie d'élus constituait un cadre de travail qu'il ne s'agissait plus de remettre en cause. En revanche, il a considéré que le mode de scrutin proposé dans le projet de loi pouvait être amélioré. Enfin, il a estimé que les rapporteurs pourraient proposer, au titre des aménagements nécessaires, de ne pas diviser par deux l'effectif des élus départementaux et régionaux, mais de procéder à une réduction de moindre ampleur.

**M. Alain Lambert**, président, a tenu, avant d'entamer la seconde partie du débat consacrée à l'examen des modes de scrutin alternatifs envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux, à rappeler que le programme de travail de la délégation avait été communiqué à l'ensemble des groupes politiques du Sénat et qu'il n'avait été l'objet d'aucune opposition.

**M. Yves Détraigne** a estimé que le Sénat, qui examinera prochainement les modalités d'élection du conseiller territorial, devait être le mieux informé possible et que les travaux de la délégation pouvaient contribuer à cette bonne information commune. À cet égard, il a vivement regretté qu'une partie des membres de la délégation refuse de s'associer à ces travaux.

**M. Rémy Pointereau** s'est dit intéressé par les propositions des rapporteurs et notamment par une analyse approfondie des effets de deux des modes de scrutin présentés : le scrutin mixte prévoyant le recours au scrutin majoritaire en zone rurale et l'usage du scrutin proportionnel en zone urbaine ; le scrutin proportionnel sur des territoires réduits, dans le cadre de circonscriptions infradépartementales.

**M. Pierre Jarlier** a souhaité que les rapporteurs étudient systématiquement les modes de scrutin en prenant en compte leurs effets en cas d'organisation d'un seul ou de deux tours de scrutin. Il a considéré que cette question revêtait une grande importance, notamment au regard de la légitimité politique de l'élu et de l'émergence d'élus issus de la société civile, plus facile, selon lui, dans le cadre d'un scrutin à deux tours que dans celui d'un scrutin à un tour.

**M. Pierre Hérisson** a suggéré que les rapporteurs étudient également les modes de scrutin d'autres pays au regard de la parité. Il a ainsi évoqué le Sénat espagnol qui compte 42 % de sénatrices, alors qu'aucune loi n'impose de parité aux élections, les partis politiques en ayant spontanément inscrit le principe dans leurs statuts. Considérant que la création du conseiller territorial avait été adoptée démocratiquement en première lecture au Sénat, il a souhaité que la délégation poursuive ses travaux et s'est dit, à titre personnel, intéressé par un scrutin majoritaire en zone rurale et proportionnel en zone urbaine.

**M. Yves Détraigne** a souhaité que les critères retenus soient appliqués tant au niveau régional qu'au niveau départemental. Il a mis en avant des difficultés susceptibles de résulter de cette exigence, citant en exemple le fait que l'obtention d'une majorité du niveau départemental ne garantissait pas une majorité du niveau régional. En outre, il a suggéré que les critères soient hiérarchisés. Par ailleurs, il s'est dit ouvert à l'invention de nouveaux modes de scrutin, comme cela avait été le cas en 1982 avec le scrutin municipal, avec des résultats fort satisfaisants et sans poser de problèmes constitutionnels. En conséquence, il a estimé que la délégation ne devait pas limiter sa réflexion.

**M. Bruno Sido** a souhaité une analyse approfondie des observations émises par les constitutionnalistes entendus sur le sujet, ainsi que de la signification et de la portée du principe de parité inscrit dans la Constitution.

**M. Jacques Mézard** a rappelé que la délégation n'avait à se substituer ni à la commission des lois, ni au Sénat réuni en séance plénière et que, dès lors, le travail des rapporteurs devait se limiter à la présentation et à l'analyse de différents types de scrutin. Toutefois, il a estimé que ce travail était rendu particulièrement difficile par l'absence d'éléments connus à ce jour sur les effectifs des conseillers territoriaux. En outre, il a fait état de ses préventions à l'encontre de scrutins différents dans les cantons ruraux et dans les zones urbaines.

**M. Alain Lambert**, président, a observé que, si les analyses réalisées, notamment par des universitaires, sur la constitutionnalité des différents modes de scrutin envisageables ne permettaient pas d'anticiper, quelle que soit leur pertinence, la décision finale du Conseil constitutionnel, ces analyses devaient toutefois être prises en compte par les travaux de la délégation. Il a jugé souhaitable de réexaminer certains modes de scrutin peut-être frappés un peu rapidement d'inconstitutionnalité par leurs opposants, tel que le mode de scrutin combinant le recours à un scrutin majoritaire dans les zones rurales à un scrutin proportionnel dans les zones urbaines.

Il a rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi tendant à modifier le mode d'élection des conseillers généraux dans les cantons urbains en vue d'y instituer la représentation proportionnelle.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur, a rappelé qu'il existait des divergences d'appréciation sur l'exigence constitutionnelle de parité, ainsi que l'avait rappelé M. Guy Carcassonne, lors de son audition par les rapporteurs ou M. Bertrand Mathieu, lors de son audition par la délégation aux droits des femmes. De la même manière, la question de savoir si le mode de scrutin uninominal à deux tours doit être considéré comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République fait l'objet d'appréciations différentes chez les constitutionnalistes, d'où la nécessité d'approfondir les termes du débat.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur, a observé que l'intention des rapporteurs était d'aller au-delà des analyses réalisées par les représentants de la communauté universitaire sans empiéter sur les prérogatives de la commission des lois.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur, a indiqué que, compte tenu des prises de parole ayant eu lieu en début de réunion, il allait prendre l'attache de son groupe politique avant de décider de poursuivre sa tâche de rapporteur de la délégation sur ce sujet. Il a indiqué que le travail des rapporteurs devait aller au-delà des analyses universitaires sur les effets des modes de scrutin.

**M. Rémy Pointereau** a souligné que le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux devait être compréhensible pour les électeurs.

### **C. COMPTE RENDU RÉUNION DU 11 MAI 2010**

Présidence de **M. Alain Lambert**, président.

Modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux - Débat.

**M. Alain Lambert**, président.- Plusieurs semaines après notre débat d'orientation du 16 février, nous voici de nouveau réunis pour débattre de la question, ô combien épineuse, des modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux.

Je dis bien « débattre », car il n'aura échappé à personne que la rédaction même de notre ordre du jour rectifié ne porte pas à proprement parler sur l'examen d'un rapport, alors qu'à la fin de la semaine dernière, j'espérais pouvoir y parvenir.

J'en ai décidé ainsi pour sortir d'une difficulté dans laquelle se trouvaient nos collègues Hervé Maurey et Pierre-Yves Collombat, en charge de ce dossier. Pour des raisons qu'ils seront bien mieux à même que moi d'expliquer, ils n'ont pu parvenir à la rédaction d'un texte commun.

Il fallait bien trouver une voie de sortie, et c'était mon rôle de le faire. Pour cela, il m'appartenait de choisir entre le retour à un seul rapporteur, la confrontation et la discussion :

- le retour à un seul rapporteur, solution à laquelle j'avais songé en fin de semaine passée, aurait consisté à prendre acte de l'impossibilité d'un accord et à soumettre à la délégation le projet de rapport du sénateur appartenant à la majorité. Bien entendu, l'autre sénateur aurait eu tout loisir de nous expliquer pourquoi cette analyse n'était pas la sienne ; bien entendu, soucieux du respect des droits de la minorité, je vous aurais proposé la publication de cette opinion sous forme d'annexe au rapport. Dans ces conditions, cette solution avait ma préférence et je croyais sincèrement, pour la leur avoir soumise, qu'elle avait également la préférence de nos deux collègues. Mais M. Pierre-Yves Collombat m'a fait savoir qu'il y avait eu un malentendu et qu'il souhaitait, lui aussi, soumettre son projet de rapport à la délégation ;

- une autre solution, la deuxième qui s'offrait à moi, que je qualifie, peut-être de manière un peu abrupte, de « choix de la confrontation », aurait consisté à ce que chacun de nos deux collègues vous présente son rapport avant que la délégation choisisse celui dont elle autorisait la publication (le cas échéant, en mettant l'analyse minoritaire en annexe). Il y aurait donc eu, en quelque sorte, un gagnant et un perdant. Ce n'est pas la méthode que je préconise pour notre délégation. Elle n'est pas jury de concours et nos rapporteurs ne sont pas des candidats à un titre quelconque. L'affrontement majorité-minorité n'a pas la meilleure pertinence, dans notre enceinte, pas plus que la répartition entre gagnants et perdants. Le plus fructueux me semble dans le dialogue Parlement / Gouvernement avec une réflexion commune au sein du Parlement, et notamment de notre délégation, pour proposer à l'exécutif des solutions issues des expériences de terrain ;

- dans ces conditions, et pour prendre en compte le souhait – tout à fait légitime – de M. Pierre-Yves Collombat de soumettre son analyse à la délégation, j'ai dû modifier le format initialement prévu pour notre réunion pour retenir la dernière solution, celle de la discussion. Il n'y aura donc pas – en tout cas à l'issue de notre réunion – d'adoption formelle de rapport. Nous le ferons ultérieurement si un consensus se dégage en ce sens, mais n'ayons pas non plus l'obsession des rapports : l'essentiel n'est pas de produire du papier, mais des idées, des analyses, des arguments et de le faire dans le respect des opinions de chacun. La solution que j'ai retenue pour aujourd'hui le permet.

Cette forme de conclusion est une première pour notre jeune délégation... mais n'est peut-être pas une dernière, car le choix de co-rapporteurs induit inévitablement des ajustements à trouver dans la pratique.

Sauf à nous limiter à des sujets de moindre intérêt politique (ce qui serait une conception étroite de notre rôle), la recherche préalable de solutions transpartisanes, dont nous avons fait notre marque de fabrique, implique l'association de sensibilités différentes et donc, forcément, le risque d'un constat de désaccord.

Désaccord ne signifie pas échec. Notre rôle consiste de toute manière à informer, non à décider. Même si l'obtention d'un consensus est évidemment toujours préférable, l'essentiel reste de travailler ensemble, d'échanger les points de vue à partir d'informations recueillies en commun et de porter le fruit de ces réflexions à la connaissance du Sénat (c'est ce qu'ont précisément fait nos collègues en l'espèce) et notamment des commissions saisies au fond.

Dans ce cas, il n'y a plus formellement deux rapporteurs, mais il y a toujours deux protagonistes, à qui je cède maintenant la parole.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur. - Je souscris à l'esprit de ce que vient de dire notre président. Il n'est pas anormal, compte tenu de la difficulté du sujet et des enjeux politiques, que nous restions en désaccord sur certaines choses. Mais, depuis le début, notre objectif a été simplement de poser les conditions du problème et de faire part de nos réflexions pour que chacun puisse se faire sa propre opinion.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur. - Avec M. Pierre-Yves Collombat, nous avons mené de nombreuses auditions en commun afin d'établir un document de travail qui contribue à alimenter la réflexion de la délégation sénatoriale à la décentralisation et de la commission des lois du Sénat, avant l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et la deuxième lecture du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales.

En décidant de se saisir du mode d'élection des conseillers territoriaux, notre délégation n'entendait pas revenir sur le principe du conseiller territorial, mais bien procéder à une analyse des modes de scrutin pouvant être appliqués à cette nouvelle catégorie d'élus.

Mon analyse s'appuie sur la méthodologie et la grille d'analyse approuvées lors de notre réunion du 16 février dernier. A cette occasion, nous avons estimé collectivement que les modes de scrutin envisageables devaient être compatibles avec les trois objectifs fixés par l'article 1A du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales, c'est-à-dire la représentation des territoires, la

représentation des sensibilités politiques et l'objectif de parité. A la réflexion, un quatrième objectif me semble incontournable, c'est la formation de majorités stables au sein des assemblées délibérantes.

Nous avons également évoqué les modes de scrutin dont nous souhaitons évaluer les effets : le scrutin dit « à l'allemande », le scrutin combinant le recours au scrutin majoritaire en zone rurale et au scrutin de liste en zone urbaine, le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, le scrutin de type municipal, le scrutin majoritaire plurinominal et bien entendu le mode de scrutin proposé par le Gouvernement.

Je me propose donc maintenant de vous exposer les résultats de cette analyse.

Le mode de scrutin proposé par le Gouvernement est censé favoriser l'ancrage territorial des conseillers territoriaux, puisque 80 % d'entre eux seraient élus dans le cadre cantonal. Les effets attendus du recours au scrutin de liste sont insignifiants en raison du faible nombre de sièges soumis à ce mode de scrutin – seuls 20 % des conseillers territoriaux seraient élus au scrutin de liste départemental – et les modalités d'attribution des suffrages ne suffisent pas à favoriser le pluralisme politique. Les simulations figurant dans l'étude d'impact jointe du projet de loi confirment ce point. Ce mode de scrutin est plutôt favorable aux grandes formations politiques.

La création des conseillers territoriaux s'accompagne, par ailleurs, d'une réduction du nombre d'élus. Il y aurait moins de conseillers territoriaux qu'il n'existe de cantons aujourd'hui (3 000 conseillers territoriaux pour 4 000 cantons existants aujourd'hui). En conséquence, seuls 2 400 sièges seraient soumis au scrutin uninominal majoritaire (80 % de 3 000). La réforme se traduirait donc en outre par la suppression d'environ 1 600 cantons, soit une réduction de 40 %.

L'analyse des effets de ce mode de scrutin ne permet pas d'atteindre les objectifs annoncés. Ce constat est sévère, mais le Gouvernement lui-même a reconnu ces carences en précisant qu'il était ouvert à toute amélioration.

En outre, ce mode de scrutin a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des constitutionnalistes, notamment de M. Guy Carcassonne qui a estimé que le recours à un seul tour de scrutin pour les 80 % de conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire uninominal pouvait heurter un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

J'évoquerai maintenant le mode de scrutin dit « à l'allemande ». Dans ce système, la moitié des députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire, et l'autre moitié, au scrutin de liste, les élus à la proportionnelle corrigeant les effets du scrutin majoritaire.

Vous comprenez aisément qu'appliquer ce mode de scrutin à l'élection des conseillers territoriaux soulèverait des difficultés. Dans un département désignant 20 conseillers territoriaux, seuls 10 seraient élus dans un canton, et au final la représentation des territoires serait loin d'être optimale.

Ce défaut me semble rédhibitoire, bien que ce mode de scrutin présente des avantages certains en matière de représentation des sensibilités politiques et de

respect de l'objectif de parité du fait du nombre important de sièges à pourvoir au scrutin de liste. En revanche, il ne garantit pas forcément l'émergence d'une majorité de gestion.

Je voudrais maintenant évoquer le mode de scrutin combinant scrutin uninominal majoritaire dans les zones rurales et scrutin de liste dans les zones urbaines.

Le recours à ce mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux a été envisagé par le Gouvernement qui a choisi d'y renoncer, le rapport Balladur ayant mis en doute sa constitutionnalité. Ce point de vue n'est pas partagé par les constitutionnalistes que nous avons auditionnés.

L'étude d'impact jointe au projet de loi souligne également la difficulté de différencier zones rurales et zones urbaines. Sans nier cette difficulté, je considère que cet argument ne constitue pas un élément suffisant pour écarter sine die ce mode de scrutin qui présente en effet de nombreux avantages.

Ce mode de scrutin favorise une meilleure représentation des territoires, en pérennisant les cantons dans les zones rurales et en rationalisant les circonscriptions dans les zones urbaines. Il permet de conserver un lien fort entre élus et territoires dans les zones rurales, celles où aujourd'hui le conseiller général joue le rôle le plus important.

Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est le plus connu, celui qui correspond le mieux à la tradition républicaine française. Il est admis de manière quasi unanime que ce mode de scrutin favorise la représentation des territoires, et instaure une relation très forte entre l'électeur et l'élu, entre l'élu et la circonscription.

C'est également un mode scrutin qui semble compatible avec la constitution d'une majorité de gestion, bien que cela ne soit pas garanti avec la même automaticité que dans le scrutin de type municipal. De manière générale, avec un nombre de cantons impair, ce mode de scrutin est reconnu comme compatible avec les exigences de gestion d'une assemblée délibérante. Mais, il ne correspond pas aux principes fixés par l'article 1A du projet de loi, qui évoque un scrutin mixte.

Ce mode de scrutin n'est toutefois pas non plus très favorable à l'objectif de parité. Cette dernière progresse plutôt par l'intermédiaire des scrutins de liste, si l'on se fie à l'exemple des élections municipales, régionales ou sénatoriales. L'instauration de mesures complémentaires, pénalités financières, obligation de choisir un suppléant de sexe opposé, ne suffirait sans doute pas à favoriser l'élection d'un nombre de femmes équivalent à celui que permet le scrutin de liste.

Le recours à ce mode de scrutin peut se traduire par une régression en matière de représentation des sensibilités politiques et de l'objectif de parité.

Toutefois, le scrutin majoritaire uninominal permet l'émergence des candidats de la société civile et fait aussi de l'élection une rencontre entre un candidat et ses électeurs, ce qui n'est pas le cas au scrutin de liste.

Le scrutin de type municipal a, selon moi, pour principal défaut de ne pas assurer la représentation des territoires. Appliqué à l'échelle départementale, il provoquerait un délitement du lien entre les élus et les territoires. Notre collègue

Pierre Bernard-Reymond a suggéré de prévoir une obligation de représentation de l'ensemble des zones du département lors de la constitution de la liste. Cette solution astucieuse ne garantit pas pour autant que chaque zone dispose d'un élu.

Il s'agit là du principal défaut de ce mode de scrutin qui, par ailleurs, offre des garanties en matière de représentation des sensibilités politiques, de poursuite de l'objectif de parité et de gouvernance.

En matière de représentation des sensibilités politiques, le recours au scrutin de liste permet de favoriser la diversité des assemblées locales et la poursuite de l'objectif de parité. Il garantit également l'émergence d'une majorité dans la circonscription dans laquelle il est appliqué. Ultime avantage, les électeurs connaîtraient le candidat qui a vocation à présider l'exécutif départemental en cas de victoire.

L'évaluation des effets du mode de scrutin plurinominal est intimement liée au choix des circonscriptions. Ainsi, appliqué au niveau départemental, le scrutin plurinominal se verrait reprocher les mêmes défauts que le scrutin de type municipal en matière de représentation des territoires.

Il est également assez difficile d'appréhender les effets de ce mode de scrutin au regard des objectifs de représentation des sensibilités politiques et de gouvernance des territoires. En effet, avec le recours à des listes bloquées, le scrutin plurinominal, à un ou à deux tours, amplifie les effets du scrutin uninominal puisque la liste arrivée en tête emporte tous les sièges.

En conclusion, j'observe qu'aucun mode de scrutin n'apporte une réponse satisfaisante aux différents objectifs retenus.

Les modes de scrutin à l'allemande et de type municipal présentent des avantages incontestables au regard de la représentation des sensibilités politiques et de la parité. Leurs effets divergent sur la formation des majorités de gestion, où seul le scrutin municipal offre une véritable garantie. Leur faible capacité à représenter les territoires constitue un motif suffisamment puissant pour écarter le recours à l'une ou l'autre de ces solutions.

A l'inverse, le scrutin majoritaire uninominal vaut prioritairement pour sa capacité à représenter les territoires. Il s'agit, d'avis unanime, de sa principale qualité. Mais, ce mode de scrutin est défaillant lorsqu'il s'agit de favoriser la représentation des sensibilités politiques et la parité.

De plus, il convient de souligner que le scrutin majoritaire uninominal n'est pas compatible avec les principes fixés par l'article 1A du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, adopté par le Sénat le 21 janvier.

Le mode de scrutin plurinominal ne présente que des avantages restreints, il ne favorise ni la représentation des territoires, ni celle des opinions politiques.

Seul le scrutin combinant scrutin majoritaire uninominal dans les zones rurales et scrutin de liste dans les zones urbaines permet d'approcher les critères fixés à l'article 1A en raison de son caractère mixte.

Mais, si les débats se focalisent naturellement sur la question du choix du mode de scrutin, certains sujets connexes doivent également être débattus publiquement car ils sont étroitement liés.

C'est le cas de la décision du Gouvernement de réduire de moitié les effectifs des assemblées départementales et régionales.

Ce débat n'est pas sans conséquence sur le choix du mode de scrutin, car la réduction drastique du nombre d'élus accentue les effets négatifs des modes de scrutin, qu'il s'agisse de la représentation des territoires, de celle des sensibilités politiques ou de la parité.

Je suis plutôt circonspect quant aux économies à attendre d'une telle mesure, d'autant que le Gouvernement a annoncé qu'en raison de la réduction du nombre d'élus, leurs suppléants seraient appelés à jouer un rôle actif. On peut donc imaginer qu'ils seront indemnisés. Dès lors pourquoi remplacer 6 000 élus indemnisés par 3 000 titulaires et 3 000 suppléants indemnisés ?

Il semblerait donc plus raisonnable de renoncer à une diminution aussi drastique du nombre d'élus.

Je suggère à titre personnel un scrutin mixte qui pourrait être le suivant :

- 3 600 conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre de cantons redécoupés. Ce chiffre ne réduirait que de 10 % le nombre de cantons, assurant ainsi la nécessaire proximité entre élus, citoyens et territoires. Cela préserve le rôle de proximité de l'écu, surtout dans les zones où la ruralité est en crise ;

- 900 conseillers territoriaux supplémentaires, soit 25 % de conseillers territoriaux supplémentaires, élus au scrutin proportionnel dans le cadre départemental favorisant ainsi, conformément à l'article 1A du texte voté par le Sénat, la représentation du pluralisme et la parité.

Les citoyens disposeraient alors de deux bulletins de vote ; l'un pour choisir un conseiller territorial dans le cadre du canton et l'autre pour apporter leur suffrage à une liste départementale.

Le nombre total d'élus serait ainsi réduit de 6 000 à 4 500, soit une diminution de 25 %.

80 % seraient élus au scrutin majoritaire assurant ainsi la représentation des territoires et 20 % au scrutin proportionnel favorisant le pluralisme et la parité.

Ce mode de scrutin respecterait la volonté manifestée par le Sénat le 21 janvier 2010, lorsqu'il a adopté l'article 1A du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**M. Alain Lambert**, président. - Je donne maintenant la parole à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur. – Effectivement, aucun mode de scrutin ne répond de façon satisfaisante aux critères retenus par la délégation.

De mon point de vue, la question du mode de scrutin pour l'élection du conseiller doit être analysée dans une problématique plus large, celle d'une nouvelle

catégorie d'élus à la fois départemental et régional, issue de la même élection, dans le cadre départemental. Parallèlement, les effectifs des conseils généraux seraient réduits de 25 % et ceux des conseils régionaux augmenteraient de 50 %.

Une réflexion sur le mode de scrutin ne peut pas ne pas tenir compte de ce cadre général, à la fois sur le plan pratique et sur le plan constitutionnel.

Trois remarques complémentaires doivent être prises en compte.

Premièrement, le respect du principe de l'autonomie des collectivités territoriales. Si l'assemblée régionale est formée fondamentalement de la réunion des conseils généraux, peut-on dire que la région dispose d'une assemblée délibérante qui lui est propre ? Le problème se pose d'autant plus sérieusement que, dans les trois régions composées de deux départements, l'Alsace, la Haute-Normandie, le Nord-Pas-de-Calais, un département sera majoritaire à lui tout seul au sein de l'assemblée régionale. Comment, au moins dans ces régions à deux départements, ne pas parler de tutelle du département le plus important sur le conseil régional, et indirectement sur l'autre département ?

Cette question intéresse directement celle du mode de scrutin, car le couplage des élections régionales et départementales fait que l'élection essentielle, pour l'électeur et le système lui-même, c'est l'élection départementale. Dans ces conditions, l'élection régionale pourra difficilement faire sens, ses enjeux deviendront illisibles pour l'électeur. Dès lors que le canton sera la circonscription électorale de base, l'enjeu départemental occultera l'enjeu régional. Cette démarche va à rebours de l'Histoire puisque depuis 1985, l'évolution du mode de scrutin régional est allée dans le sens d'une régionalisation de la circonscription et d'un système capable d'assurer des majorités claires et stables.

Deuxièmement, il faut prendre en compte les modalités de répartition des effectifs à l'intérieur de chaque région. La distribution des conseillers territoriaux entre les départements d'une même région, respectueuse du principe d'égalité devant le suffrage, devra être fondée sur une représentation essentiellement démographique. Il s'agit d'un véritable casse-tête, notamment lorsqu'il faudra prendre le cas des départements peu peuplés ou d'une région sujette à de profonds déséquilibres démographiques entre les départements qui la composent. En deçà d'un effectif minimum, certains modes de scrutin (proportionnel, par exemple) n'ont plus de sens. Au-delà, les assemblées ne sont guère efficaces.

Troisièmement, la congruence des élections régionales et départementales fait qu'un même mode de scrutin peut avoir des effets contraires au niveau départemental et au niveau régional. Par exemple, si un mode de scrutin majoritaire favorise l'émergence de majorités stables au niveau départemental, il les rend aléatoires au niveau régional.

Le scrutin de « type municipal » produit les mêmes effets. Non seulement il ne garantit pas la formation d'une majorité au niveau régional, mais la conjugaison des primes majoritaires et de la proportionnelle peut donner des effets indésirables. Impossible dans le département, le risque d'une inversion des résultats en voix et en sièges doit être envisagé au niveau régional. Si donc, les effets sont contraires aux deux niveaux, lequel privilégier ? Aucun, évidemment.

L'analyse des différents modes de scrutin envisageables peut être réalisée à partir des critères retenus par la délégation, mais il est préférable de les hiérarchiser.

S'agissant d'élections locales, deux critères paraissent essentiels : la capacité du mode de scrutin à dégager des majorités stables et la capacité à représenter le territoire. Un troisième critère peut être pris en compte : la capacité à permettre l'expression de la diversité des opinions.

Il faut également prendre en compte les critères de « constitutionnalité », le problème étant qu'aucun consensus ne s'est dégagé dans la communauté universitaire. Les constitutionnalistes n'ont, par exemple, pas déterminé la portée exacte de la parité, figurant à l'article premier de la Constitution, ni même sur ce qu'il faut entendre concrètement par « égalité des suffrages ». Difficile, en outre, de tirer une conclusion incontestable de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui ne concerne que peu les élections locales.

Tout ce qu'on peut faire, c'est relever, pour chaque mode de scrutin, le nombre plus ou moins grand de points de faiblesses constitutionnelles et privilégier, éventuellement, celui qui présente le moins de risques. La seule convergence de vues que j'ai notée chez les constitutionnalistes, concerne le scrutin mixte géographique (majoritaire en zone rurale / proportionnel en zone urbaine) puisque le comité Vedel, la commission Balladur et l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale jugent qu'il présente de grands risques d'inconstitutionnalité.

Concernant le mode de scrutin proposé par le Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, il faut rappeler qu'il est directement inspiré par le « scorporo » italien, et comme le montre un examen attentif des simulations fournies avec l'étude d'impact, il y a de fortes chances que ce mode de scrutin donne les mêmes résultats. La dose de proportionnelle accentue l'instabilité du système majoritaire à un tour qui ne garantit automatiquement ni des majorités départementales, ni une majorité régionale.

L'alternative c'est, soit de renoncer à l'instauration du conseiller territorial, une solution de sagesse, soit d'adopter une position de repli : un mode de scrutin qui, n'amplifiant pas l'effet des votes locaux dans le département, rend moins aléatoires les majorités régionales : tel est le cas du scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

Le recours au mode de scrutin majoritaire uninominal permet de se débarrasser de « l'appendice proportionnel » qui n'apporte que des inconvénients. L'existence d'un second tour améliore la capacité du système à exprimer la diversité des opinions, permet de mieux satisfaire le principe d'égalité des suffrages et limite les risques d'inversion entre les résultats en voix et en sièges.

Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours m'apparaît comme la moins mauvaise manière d'élire les conseillers territoriaux.

Dernière interrogation : faire élire, en même temps, au scrutin majoritaire à deux tours les conseillers régionaux et généraux, représente-t-il un progrès par rapport à la situation actuelle ?

Ma réponse est évidemment non, pour les raisons que j'ai rapidement évoquées en commençant et pour une autre que je voudrais esquisser. La disparition

de la circonscription régionale comme base d'élection des conseillers régionaux risque, non seulement de la faire disparaître de la conscience des électeurs, mais aussi de mettre la majorité du conseil régional à la merci de formations politiques représentant globalement peu de voix au niveau régional mais disposant de bastions électoraux locaux.

Ceux-ci pourraient leur permettre d'obtenir suffisamment de sièges, grâce au scrutin majoritaire, pour devenir les arbitres des majorités. En effet, en cas de quasi-équilibre entre les formations principales, ces quelques sièges pourraient faire la différence...

Le risque donc, de ce couplage entre élections départementales et régionales, c'est l'apparition, sur fond de désaffection de l'électorat, de territoires où les oppositions parviendraient à se coaliser, souvent avec une composante identitaire et/ou tribunicienne.

Peut-on vraiment exclure, en France, l'enracinement de l'extrême droite dans suffisamment de « bastions » locaux pour lui permettre de devenir, comme dans les années quatre-vingt avec la proportionnelle, malgré le scrutin majoritaire, voire grâce au scrutin majoritaire, l'arbitre de majorités régionales sinon départementales ?

Plus simplement, dès lors que les enjeux départementaux et régionaux seront confondus, qu'est-ce qui empêchera des candidats « indépendants » de faire campagne, dans leur département, sur le thème de la défense des intérêts locaux, sinon identitaires, contre la centralisation et la domination de la métropole régionale ?

La sagesse voudrait plutôt que l'on cherche à perfectionner le dispositif existant s'agissant des élections départementales, dont le mode de scrutin finalement ne donne pas de si mauvais résultats, sous réserve d'un nouveau découpage des cantons actuels pour éliminer les déséquilibres démographiques excessifs. Le consensus existe là dessus.

S'agissant des élections régionales, tout en conservant la prime majoritaire régionale, seule susceptible de garantir des majorités stables, une solution, inspirée du système Blum ou du système à « l'allemande » pourrait permettre de mieux « localiser » la représentation, ce qui est la principale faiblesse du mode de scrutin actuel. Quoi qu'il en soit, si on veut assurer à la région une réalité dans la conscience des Français, ce ne peut être en confondant élections régionales et départementales.

**M. Alain Lambert**, président. - Je remercie les rapporteurs pour la qualité du travail qu'ils ont mené car, malgré la complexité du sujet, ils ont fait apparaître les avantages et les inconvénients des différents modes de scrutin. Je vous propose maintenant d'ouvrir le débat.

**Mme Jacqueline Gourault**. - Je veux attirer l'attention sur un point qui n'a peut-être pas été suffisamment exploré, à savoir celui de la délimitation des zones urbaines et des zones rurales. Il serait très difficile d'y procéder si l'on décidait de s'engager dans un scrutin distinguant les deux. Cela sera d'autant plus compliqué que des intercommunalités ont souvent relié des zones urbaines et des zones rurales sur les territoires. Le projet de loi présenté par le Gouvernement entend respecter les circonscriptions électorales législatives. Je souhaite pour ma part que soient prises en compte les limites des intercommunalités en versant cette question au débat. La

rationalisation des périmètres de l'intercommunalité doit être prise en compte dans la détermination des circonscriptions électorales des conseillers territoriaux. Il me semble qu'un autre sujet doit alimenter notre débat, celui relatif à la méthode du découpage de ces circonscriptions. Quand ce découpage aura-t-il lieu, et selon quelles modalités ?

**M. Antoine Lefèvre.** - Je souhaite revenir sur la question de la « territorialisation » du conseiller territorial. Il me semble que c'est l'enjeu essentiel de cette réforme, qui vise à « cantonaliser l' élu » au sein du conseil régional. Ceci permettra une vraie identification de l' élu par rapport à son territoire, ce qui est un élément indéniable de démocratie.

Je me pose aussi la question du respect des limites des intercommunalités dans le cadre de la définition des circonscriptions électorales des conseillers territoriaux. Il convient d'attirer l'attention sur les différences de taille de ces intercommunalités, ce qui me conduit à me demander quelle devrait être la taille du canton idéal.

Enfin, si la préservation de la représentation de la ruralité est essentielle, l'amélioration de l'identification des villes ne l'est pas moins. Il faudrait réfléchir à la possibilité d'élire un conseiller territorial représentant l'agglomération centrale. En effet, il peut arriver que la municipalité soit divisée en plusieurs cantons, ce qui ne facilite pas la lisibilité démocratique de la représentation territoriale.

**M. Éric Doligé.** - Je note que chacun d'entre nous, à l'aune de son expérience personnelle et des caractéristiques des territoires qu'il connaît, pourra émettre quelques réserves sur un mode de scrutin proposé au niveau national. L'exercice consistant à déterminer le meilleur mode de scrutin est particulièrement complexe, du fait de l'hétérogénéité des territoires.

Dans la réforme engagée deux points me semblent essentiels : la proximité et la reconnaissance du nouvel élu qu'est le conseiller territorial. L'identification pourrait être difficile puisque le représentant départemental et le représentant régional seront traités au sein d'une même élection. Je rappelle que plus on connaît son candidat et plus l'intérêt pour son élection est grande.

Je dirai à notre collègue Pierre-Yves Collombat qu'il me paraît normal que la réforme qui nous est proposée ne soit pas entièrement définie. C'est l'intérêt de notre réflexion commune de dégager des pistes sur ces sujets, et nous sommes déjà bien avancés dans cette voie. La mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par notre collègue Claude Belot, le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, et maintenant notre délégation permettent d'éliminer certaines solutions et de retenir des critères qui nous semblent essentiels, tels que le nombre de cantons, la taille des cantons, ou la prise en compte de la représentation démographique et des limites des intercommunalités.

Je reconnais que les disparités pourront être importantes, qu'un conseiller territorial ne représentera pas la même population au sein de chaque département et de chaque région. Des critères devront être définis. S'ils ne permettent pas l'égalité

parfaite, ils seront sans doute un progrès face aux écarts qui existent aujourd'hui entre les cantons.

J'avais une préférence pour le scrutin mixte géographique, mais je suis conscient des difficultés qu'il pose. Je suis aujourd'hui plutôt favorable au scrutin uninominal à deux tours, tout en souhaitant qu'un effort particulier soit fait pour la cohérence de la taille des cantons. Enfin je tenais à remercier les rapporteurs pour leur travail qui a permis d'éclairer notre délégation.

**Mme Marie-Thérèse Brugière.** - Je suis très favorable à la proximité de l'élu local avec son territoire, car cela correspond à une attente forte de nos concitoyens. Je crains, cependant, que certains scrutins majoritaires ne soient défavorables à la parité.

Par ailleurs, en me basant sur l'exemple de la Lozère et de l'Hérault, je m'interroge sur les modalités permettant de garantir un minimum de conseillers territoriaux pour chaque département, y compris les moins peuplés, tout en assurant une juste représentation de la population des départements les plus peuplés. Comment parvenir à un équilibre sans voir exploser le nombre de conseillers territoriaux des départements à forte densité de population ?

**M. Jean-Claude Peyronnet.** - Je me trouve dans une situation un peu délicate, malgré l'intérêt de la synthèse réalisée par nos rapporteurs : parler du mode de scrutin c'est déjà parler du conseiller territorial, alors que je suis contre la réforme qui prévoit sa création et qui implique une confusion entre les missions des conseils généraux et des conseils régionaux. Cette confusion se retrouve dans le mode de scrutin du conseiller territorial.

La réforme pose deux questions essentielles. La première porte sur le nombre de conseillers territoriaux permettant de fonctionner dans une assemblée. La fusion va rendre particulièrement difficile la fixation d'un plancher pour assurer la représentation des conseils généraux et d'un plafond pour permettre le fonctionnement des conseils régionaux. Il en découlera probablement un problème d'inconstitutionnalité lié à l'égalité des suffrages. Je crains qu'il n'y ait pas de solution à ce problème de découpage des circonscriptions électorales, auquel s'ajoute celui de la réduction du nombre des conseillers territoriaux.

Je suis favorable au regroupement des cantons ou au moins à l'égalisation des populations qu'ils représentent. Je ne vois pas d'objection à l'idée de réduire un peu le nombre d'élus, mais une réduction de moitié n'a pas de sens. Cette réduction de moitié, telle qu'elle est prévue, serait contraire au bon fonctionnement des assemblées et aurait des effets pervers sur les modes de scrutin étudiés.

**M. Yves Daudigny.** - Des éléments de réflexion intéressants ont été apportés à notre délégation. On mesure toutefois la limite de l'exercice. En effet, tout pouvoir politique, au moment du choix d'un mode de scrutin, prend certes en compte l'intérêt général mais aussi son propre intérêt, c'est une évidence. Une deuxième limite à cet exercice de réflexion est qu'il est paradoxal de réfléchir au mode d'élection du conseiller territorial lorsque l'on n'est pas convaincu du bien-fondé de sa création.

L'élection étant prévue dans le cadre départemental, le mode de scrutin du conseiller territorial semble obéir à des objectifs départementaux, sans que l'on

mesure les conséquences que cela pourra avoir sur le fonctionnement des conseils régionaux.

La prise en compte du périmètre des intercommunalités dans le cadre de la réflexion sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux est souhaitable. L'hétérogénéité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne permet pas d'envisager que chacun d'entre eux soit représenté par un conseiller territorial. Les circonscriptions électorales doivent s'inspirer des limites cantonales en tenant compte, autant que faire se peut, des périmètres des intercommunalités mais aussi des territoires des communes.

Je suis très favorable à l'idée d'abandonner la réduction de moitié du nombre des conseillers territoriaux. Il a été dit, par quelqu'un qui n'est pas de l'opposition, que l'économie attendue serait négligeable, voire très négligeable. J'ajoute qu'une telle évolution serait une perte pour la démocratie.

Enfin, pour garantir la proximité du conseiller territorial, je soutiens le scrutin uninominal à deux tours.

**M. Alain Lambert**, président. - J'aimerais faire deux remarques quant aux recommandations ou alertes que vous souhaitez présenter à la commission des lois et à l'ensemble des sénateurs en vue de l'examen du projet de loi sur l'élection des conseillers territoriaux et le renforcement de la démocratie locale. Au cours de nos débats, deux sujets m'ont marqué par leur récurrence.

D'une part, le fait de discuter du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux sans connaître précisément le nombre d'élus constitue un exercice difficile et fait peser un aléa supplémentaire sur la réforme. C'est un point sur lequel notre délégation pourrait attirer l'attention du Sénat, ce qui renvoie à plusieurs questions : la taille des cantons, la prise en compte de l'intercommunalité...

D'autre part, notre délégation pourrait également attirer l'attention sur la nécessité de choisir un système où les majorités soient stables à la fois au niveau départemental et au niveau régional.

**M. Hervé Maurey**, rapporteur. - En réponse à ce que mes collègues viennent de dire, il me semble tout d'abord important de préciser que je suis favorable à ce que le découpage des cantons respecte les limites de l'intercommunalité.

Par ailleurs, je dirai qu'il est presque normal de ne pas encore pouvoir disposer d'informations supplémentaires concernant la taille et le périmètre de ces futurs cantons. Tant que l'on ne connaît pas le mode de scrutin, il est difficile d'aborder la question du découpage, d'autant que, quel que soit le Gouvernement, les découpages ne se font généralement pas dans la plus grande transparence !

Sur la question de M. Jean-Claude Peyronnet relative à la disparité des cantons, je dirai que, comparée à la situation actuelle (les disparités sont de l'ordre de 1 à 40), la copie du Gouvernement ne pourra être que meilleure. Le Conseil d'État examinera ce point et comme l'a rappelé M. Pierre-Yves Collombat, le juge administratif qui a déjà accepté des écarts importants, acceptera les futures disparités qui semblent être moins fortes.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur. - Nous ne connaissons pas encore précisément les disparités entre les cantons !

**M. Hervé Maurey**, rapporteur. - D'après M. Hervé Fabre-Aubrespy, conseiller pour la législation électorale au cabinet du Premier ministre, les disparités entre les futurs cantons seront acceptées par la haute juridiction administrative, puisque le Conseil d'État a déjà validé des écarts plus importants.

Pour avoir un sens, les cantons doivent être à taille humaine, le maintien de la proximité étant essentiel. Dans l'appréciation de la taille des cantons, il faut prendre en considération certes l'importance de la population, mais aussi d'autres critères, tels que le nombre de communes.

**Mme Jacqueline Gourault**. - Pensez-vous qu'un sénateur n'est pas un élu de proximité ?

**M. Hervé Maurey**, rapporteur. - La notion de proximité n'a pas le même sens, selon qu'on l'applique à un sénateur ou à un conseiller général.

Ce que je veux dire, c'est qu'il est absurde de vouloir nécessairement porter à 3 000 le nombre de conseillers territoriaux. En effet, s'il est acceptable de réduire un peu le nombre de cantons, par exemple de 10 %, une diminution de 50 % n'est pas imaginable.

Pour terminer, je tiens à souligner que je n'ai personnellement rien contre le scrutin uninominal à deux tours, mais je vous rappelle que la majorité du Sénat a voté l'article 1A qui pose le principe d'un scrutin mixte.

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur. - S'agissant des questions liées aux zones urbaines et rurales et à la proximité, l'étude d'impact du projet de loi concernant l'élection des conseillers territoriaux et le renforcement de la démocratie locale souligne la difficulté de définir un critère objectif de l'urbanité et précise que la notion d'aire urbaine au sens de l'INSEE n'a aucun lien avec la carte des départements et, a fortiori, avec la carte cantonale.

L'étude d'impact ajoute que le suffrage d'un électeur n'est pas pris en compte de la même manière selon qu'il s'exprime dans une zone urbaine (répartition des sièges entre plusieurs listes proportionnellement aux voix recueillies par chacune d'elles) ou dans une zone non urbaine (attribution du siège en jeu au candidat arrivé en tête, même d'une seule voix).

S'agissant de la notion de proximité, il s'agit de savoir de quel territoire on parle : du territoire au sens de la géographie euclidienne ou bien de la géographie humaine ? Cette question opposait déjà en 1790, lors de la création des départements français, les tenants d'un découpage au cordeau, qui s'inspiraient des États-Unis d'Amérique, et ceux qui souhaitaient respecter la vie locale et la taille humaine.

Lorsque le projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés a été déposé au Parlement, j'ai présenté une contre-proposition visant à effectuer le découpage des circonscriptions législatives à partir des frontières des intercommunalités. On m'a alors objecté que ce projet renforcerait les pouvoirs du préfet, compte tenu de ses pouvoirs en matière de découpage des intercommunalités. Je vous laisse juger la valeur de l'argument !

En réalité, l'intercommunalité est une variable que l'on refuse de prendre en compte, alors qu'elle le mériterait.

Par ailleurs, les difficultés liées aux élections régionales trouvent leur origine dans la problématique de la territorialisation des élus. J'ai regardé par exemple ce qui se passerait dans mon département et j'ai constaté un déséquilibre évident entre le pourcentage d'électeurs dans certaines zones et le nombre d'élus. Il y a à l'évidence un problème. Le système de Léon Blum permettrait de répondre à cette difficulté. Selon ce système électoral, les personnes élues à la proportionnelle sont par ailleurs candidates sur des listes territorialisées, ce qui permet de disposer « d'élus territorialisés ».

Mais ce système, aussi bon soit-il, nous conduit toujours à la même difficulté, sur laquelle nous ne sommes pas d'accord : l'élection simultanée des conseillers régionaux et des conseillers généraux. A mon avis, tous les risques d'inconstitutionnalité et de définition de majorité stable dans les conseils régionaux et généraux sont liés à cette élection simultanée. C'est pourquoi, selon moi, cette réforme n'est pas un progrès !

**M. Alain Lambert**, président. - Je tiens à vous remercier car, sur un sujet aussi sensible et délicat que sont les conseillers territoriaux, nous avons travaillé dans un esprit visant à rechercher des propositions concrètes. Lors de la prochaine séance de notre délégation, je souhaiterais aborder avec vous les modalités de publication d'un rapport consacré à la question des modes de scrutin des conseillers territoriaux, car les analyses qui ont été faites sur le sujet pourront être utiles à la commission des lois du Sénat, et au Sénat dans son ensemble lorsque le projet de loi n° 60 sera discuté en deuxième lecture au sein de notre Assemblée.