



HAL
open science

Quel mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux ?

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. Quel mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux?. Actualité juridique Droit administratif, 2010, 33, pp.1859. halshs-02219576

HAL Id: halshs-02219576

<https://shs.hal.science/halshs-02219576v1>

Submitted on 22 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quel mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux ?

Par Jean-Pierre GRANDEMANGE, Maître de conférences à l'Université Grenoble II

Le 28 septembre 2010, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été adopté en deuxième lecture par les députés¹, ce qui le rapproche, lentement, mais sûrement, de son adoption définitive. Celle-ci devrait permettre, entre autres choses, de réorganiser ces collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité. Dans cette perspective, les conseillers généraux et régionaux devraient être remplacés, à partir de 2014, par des conseillers territoriaux qui siègeront dans les deux conseils, et dont les modalités d'élection devraient être précisées dans un autre projet de loi².

Ce subtil équilibre, établi entre le contenu de ces deux textes, a commencé à vaciller lorsque le Sénat a amendé le projet de loi de réforme des collectivités territoriales en y intégrant un article 1^{er}A posant le principe d'un scrutin mixte pour l'élection des conseillers territoriaux³. Superfétatoire⁴, cette disposition a été à l'origine de l'un des principaux points de désaccord entre les deux assemblées. Les députés ont, tout d'abord, largement amendé cet article en supprimant la référence à un scrutin mixte et en le remplaçant par le scrutin uninominal majoritaire à deux tours tel qu'il se pratique pour l'élection des conseillers généraux⁵. Les sénateurs ont, ensuite, supprimé la référence au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, mais sans pour autant rétablir la référence au mode de scrutin prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale⁶. Les

¹ Projet de loi de réforme des collectivités territoriales déposé au Sénat le 21 octobre 2009.

² Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale déposé au Sénat le 21 octobre 2009.

³ « *Le mode d'élection du conseiller territorial assure 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* ».

⁴ Les sénateurs reprenaient dans cet article les principales caractéristiques du mode de scrutin proposé par le gouvernement dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

⁵ « *Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues par le titre III du livre 1^{er} du code électoral* ».

⁶ « *Le département est divisé en territoires. Le territoire est une circonscription électorale dont les communes constituent un espace géographique, économique et social homogène. Le découpage territorial du département respecte sa diversité géographique, économique et sociale. Le conseiller territorial est le représentant du territoire au sein du conseil général et régional* ».

députés ont, enfin, rétabli en deuxième lecture le recours au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, le 28 septembre 2010⁷.

Avant que les dernières discussions sur le sujet n'aient lieu, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que quelques principes à valeur constitutionnelle s'imposent aux représentants de la Nation lorsqu'ils légifèrent en matière de modes de scrutin. Nous pensons, bien évidemment, au principe d'égalité de suffrage, mais aussi à ceux de parité et de pluralisme et, même si cela peut paraître curieux, à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Or, à notre grande surprise, nous avons le sentiment que ni le mode de scrutin prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, ni celui que les députés ont adopté, ne sont conformes à l'ensemble de ces principes. En effet, il pourrait être fait grief au premier son manque d'intelligibilité et son non respect du principe d'égalité de suffrage, tandis que le second pourrait se voir reprocher les atteintes qu'il porterait aux principes de parité et de pluralisme.

I Un mode de scrutin intelligible et respectueux du principe d'égalité de suffrage

Dans son projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, le Gouvernement avait précisé que 80% des conseillers territoriaux seraient élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans le cadre de nouveaux cantons⁸, tandis que les 20% restants le seraient à la proportionnelle au niveau des départements. Malheureusement, dans un souci de meilleure prise en compte de l'intégralité des suffrages exprimés, le Gouvernement avait prévu un système fort complexe pour l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle. Les électeurs ne voteraient qu'une seule fois, dans le cadre de l'élection au scrutin uninominal majoritaire. Ensuite, seules les voix portées sur les candidats battus dans le cadre de ce scrutin seraient prises en compte au profit des listes auxquelles ces candidats se seraient rattachés, une liste ne pouvant obtenir le rattachement que d'un seul candidat dans chaque canton. Dans ces conditions, ce mode de scrutin pourrait se voir reprocher, tout à la fois, un problème d'intelligibilité mais aussi de conformité avec le principe d'égalité de suffrage.

A Un mode de scrutin respectueux du principe d'égalité de suffrage

⁷ « Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues par le titre III du livre 1^{er} du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans ».

⁸ Ce projet prévoyait de réduire le nombre de cantons d'un quart, de plus de 4000 à environ 3000.

A première vue, et ainsi que le rappelait le Ministre de l'Intérieur dans l'exposé des motifs du projet de loi, ce mode de scrutin respecterait le principe d'égalité car il permettrait que toutes les voix soient prises en compte, même celles portées sur les candidats battus dans le cadre du scrutin uninominal majoritaire. Loin de partager cette opinion on peut, à l'instar du Conseil d'Etat⁹, douter de la conformité de ce mode de scrutin avec le principe d'égalité de suffrage, et ceci, pour deux raisons.

Tout d'abord, il peut être fait grief à ce mode de scrutin de rompre le principe d'égalité entre les listes candidates, certaines ne participant pas au scrutin dans l'ensemble de la circonscription départementale. Tel sera le cas si aucun candidat ne se rattache à elles dans un ou plusieurs cantons, ou si des candidats qui se sont rattachés à elles sont été élus et qu'en conséquence les voix qu'ils ont obtenues ne sont pas prises en compte.

Ensuite, ce mode de scrutin est susceptible de rompre le principe d'égalité entre électeurs, certains ne participant pas à l'élection à la proportionnelle, soit parce que le candidat pour lequel ils ont voté a été élu, soit parce qu'il ne s'est rattaché à aucune liste. Or, s'il est loisible au législateur de prévoir deux modalités distinctes d'élection des conseillers territoriaux sur un même territoire, il ne saurait exclure certains électeurs de la participation à l'une de ces deux élections.

B Un mode de scrutin intelligible

Ce mode de scrutin pourrait, par ailleurs, se voir reprocher son excessive complexité, ce qui pourrait être de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Or, depuis la fin des années 1990, le juge constitutionnel a dégagé un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi au motif que « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* »¹⁰.

Certes, cet objectif n'interdit pas au législateur d'instaurer un mode de scrutin qui revêt une certaine complexité si cette dernière répond « à des objectifs que le législateur a pu regarder comme d'intérêt général » et si les autorités compétentes prévoient « toutes dispositions utiles

⁹ Avis du Conseil d'Etat du 15 octobre 2009.

¹⁰ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Rec., p. 136.

pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin »¹¹. Or, en l'espèce, quelles que soient les informations fournies, nul électeur ne pourra savoir, au moment de voter, si sa voix sera prise en compte dans le cadre du scrutin uninominal majoritaire ou dans celui du scrutin proportionnel

Dans ces conditions, on peut penser que le juge constitutionnel disposerait d'un second moyen pour censurer ce mode de scrutin. Evidemment, de tels problèmes ne se poseraient pas avec le scrutin uninominal majoritaire dont la principale caractéristique s'avère être la simplicité. Cependant, dans cette hypothèse, d'autres principes à valeur constitutionnelle seraient quelque peu malmenés.

II Un mode de scrutin respectueux de la parité et du pluralisme

Inconnus il y a trente ans, la parité et le pluralisme ont été, depuis lors, élevés au rang de principes ou d'objectifs de valeur constitutionnelle, soit par le législateur lui-même, intervenant en matière constitutionnelle¹², soit par le juge constitutionnel¹³. Ce dernier est même allé jusqu'à qualifier le pluralisme des courants d'idées et d'opinion, de « *fondement de la démocratie* »¹⁴. En conséquence, il paraîtrait pour le moins logique que le Haut Conseil censure une réforme qui porterait atteinte à ces principes.

A Un mode de scrutin ne défavorisant pas la parité

Tout spécialiste du droit électoral s'accordera à reconnaître que le scrutin majoritaire, du moins dans sa forme uninominale, ne favorise pas l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de regarder quelle est la répartition des sièges entre les deux sexes dans les différents conseils et assemblées en fonction du mode de scrutin utilisé. Aux 48% de femmes qui siègent dans les conseils régionaux peuvent s'opposer les 12% que l'on retrouve dans les conseils généraux, tandis que les 27% de sénatrices qui sont élues dans le cadre d'un scrutin proportionnel peuvent s'opposer aux 12% qui sont élues dans le cadre d'un scrutin majoritaire.

¹¹ Décision n°2003-468 DC du 3 avril 2003, Rec., p. 325.

¹² Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

¹³ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Rec., p. 48.

¹⁴ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Rec., p. 21.

Dès lors que la parité n'est pas imposée au niveau même des candidatures, un déséquilibre s'instaure entre les deux sexes, même si cela conduit à l'application de sanctions financières¹⁵. Or, cette exigence de parité de candidatures est d'application beaucoup plus aisée dans le cadre d'un scrutin de liste que dans celui scrutin uninominal¹⁶. Il y a donc fort à craindre que l'utilisation exclusive du scrutin uninominal majoritaire, dans le cadre de l'élection des conseillers territoriaux, conduise à un net recul de la parité au niveau de cette catégorie d'élus¹⁷.

Pour autant, ce très probable recul de la parité consécutif à l'adoption d'un mode de scrutin uninominal majoritaire serait-il suffisant pour fonder une déclaration d'inconstitutionnalité ? Le doute est permis. En effet, lorsque le législateur a réformé le mode de scrutin sénatorial en 2003, en rétablissant le scrutin majoritaire aux dépens de la représentation proportionnelle dans les départements qui disposent de trois sièges, le juge constitutionnel n'a pas censuré cette réforme, alors même que les saisissants avaient mis en avant sa contrariété avec l'article 3 de la Constitution. Dans sa décision du 24 juillet 2003 le Conseil Constitutionnel a précisé que le scrutin majoritaire ne porte pas, par lui-même, « atteinte à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives »¹⁸.

Si, depuis lors, rien ne permet de penser qu'un revirement de jurisprudence soit en gestation, il convient toutefois de relever qu'à l'époque, la représentation proportionnelle n'avait pas été totalement supprimée. En effet, elle avait seulement vu son champ d'application se réduire aux départements disposant de plus de trois sièges de sénateurs, ce qui concernait encore la moitié des sièges de sénateurs contre les trois-quarts auparavant. Dans le cas présent, adopter un mode de scrutin exclusivement uninominal majoritaire conduirait à réduire la part de conseillers élus à la représentation proportionnelle dans les conseils généraux et régionaux de 31% à 0%. On peut donc se demander si cette suppression de l'obligation de présenter des candidatures de façon paritaire, pour 31% des sièges, ne porterait pas, elle, atteinte à l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Certainement conscients de ce risque, les députés ont souhaité s'en prémunir en adoptant un dispositif de sanctions financières à l'encontre des partis politiques qui ne respecteraient pas

¹⁵ Voir l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

¹⁶ Il est cependant tout à fait possible pour le législateur d'imposer une parité de candidatures aux partis politiques, dans le cadre d'élections au scrutin uninominal majoritaire.

¹⁷ La moyenne de 24% d'élus au sein des conseils régionaux et généraux risquerait fort de glisser vers les 12% d'élus que l'on trouve dans les seuls conseils généraux.

¹⁸ Décision n°2003-475 DC du 24 juillet 2003, Rec., p. 397.

la parité au niveau des candidatures lors des élections territoriales¹⁹. La ficelle étant un peu grosse, on peut espérer que le juge constitutionnel ne se satisferait pas de ce dispositif pour ne pas censurer une telle atteinte à la parité²⁰.

B Un mode de scrutin ne compromettant pas le pluralisme des courants d'idées et d'opinions

Encore plus que sa difficile compatibilité avec le principe de parité, le scrutin majoritaire se caractérise par l'influence pour le moins négative qu'il exerce sur le développement de courants d'idées et d'opinions. Favorisant la représentation des grands partis ou des grandes coalitions, il conduit au contraire à sous-représenter les petits partis politiques ne s'intégrant dans aucune alliance électorale, qu'ils soient situés au centre ou sur les extrémités de l'échiquier politique. Conscient du problème, le Président de la République justifiait le fait d'attribuer 20% des sièges de conseillers territoriaux à la proportionnelle dans les termes suivants, le 20 octobre 2009 : « *Le pluralisme des idées politiques justifie que l'on réserve une place aux différents courants de pensée, fussent-ils minoritaires, dans les conseils généraux et régionaux* »²¹. A l'inverse, écarter totalement la représentation proportionnelle pour l'élection des conseillers territoriaux risquerait de rendre la composition des conseils généraux et régionaux presque totalement bicolore.

Comment dans ces conditions, ce principe que le Conseil Constitutionnel a qualifié de « *fondement de la démocratie* », dans sa décision du 11 janvier 1990²², pourrait-il se développer ? A l'époque, le juge constitutionnel avait sanctionné l'instauration d'un seuil de 5% des suffrages exprimés dans les différentes circonscriptions pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public²³.

Que ferait-il aujourd'hui s'il était conduit à examiner une disposition législative réduisant de 31% à 0% la part d'élus, siégeant au sein des conseils régionaux ou généraux, susceptibles de

¹⁹ Voir l'article 36 C du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale le 8 juin 2010 et l'article 36 D du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale le 28 septembre 2010. Voir, également, l'article 36 D du projet de loi adopté par le Sénat le 7 juillet 2010.

²⁰ En revanche, on peut supposer que l'exigence d'un pourcentage minimal de candidats de chaque sexe dans chaque département, voire une égalité absolue, permettrait de prémunir l'adoption d'un tel mode de scrutin d'une censure constitutionnelle pour atteinte à la parité.

²¹ Discours prononcé par Nicolas SARKOZY, à Saint-Dizier, le 20 octobre 2009.

²² Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, précitée.

²³ Le juge constitutionnel a, par la suite, validé un seuil de 1% des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions. Décision n°2003-468 DC du 3 avril 2003, Rec., p. 325.

représenter des sensibilités politiques indépendantes des deux principaux partis politiques français ? Les conseils municipaux doivent-ils devenir le seul lieu où la représentation politique a vocation à ne pas être que bipolaire ? La France est déjà l'un des pays d'Europe où les minorités politiques sont les plus mal représentées au niveau national, cette caractéristique, peu flatteuse pour une démocratie, a-t-elle vocation à se diffuser au niveau « territorial » ?

Ces constats établis, quelles solutions proposer ? Celles-ci ne manquent pas. Nombre de modes de scrutin respectent les principes précédemment évoqués et leur présentation dépasserait le cadre de cet article. On se limitera donc à n'en citer qu'un, qui permet d'atteindre les objectifs fixés ; proximité de la plus grande part des élus, intelligibilité et respect du pluralisme, de la parité et du principe d'égalité de suffrage. Il suffit pour cela de reprendre les caractéristiques du mode de scrutin prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale mais en prévoyant deux votes distincts, avec prise en compte de chaque voix pour la répartition des sièges au scrutin proportionnel. Telle était d'ailleurs la proposition formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 octobre 2009.