

Projet de loi « Calendrier électoral et mode de scrutin »

Mardi 15 janvier 2013

Séance publique – 21h30

Discussion Générale / Intervention de Philippe Kaltenbach

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Mes chers collègues,

Le projet de loi qui est soumis ce soir à l'examen de notre Haute Assemblée poursuit un unique objectif de modernisation de notre démocratie territoriale.

Ce texte s'inscrit dans le cadre d'une réflexion d'ensemble portée par le nouveau Gouvernement et sa majorité parlementaire.

Une réflexion qui veut rapprocher une nouvelle fois la décision du citoyen.

Une réflexion qui se traduira très prochainement par une nouvelle étape dans la décentralisation.

Afin d'accompagner le mieux possible ce nouvel acte, nous avons voulu renforcer la cohérence et l'efficacité des échelons territoriaux.

Le présent projet de loi vient donc réformer le mode d'élection de la commune, de l'intercommunalité et du Département.

Il prévoit aussi un réaménagement du calendrier électoral afin de favoriser la participation de nos concitoyens à la désignation de leurs représentants.

Ce texte vise enfin à abroger les dispositions qui instituent le Conseiller territorial.

L'abrogation du Conseiller territorial

La loi du 16 décembre 2010 a institué cette nouvelle catégorie d'élus.

Un élu hybride ayant vocation à siéger dans deux échelons distincts : Le Département et la Région.

Nous avons toujours combattu ce curieux statut.

L'ancienne majorité y trouvait notamment sa justification dans le coût que représente pour la Nation l'indemnisation des élus locaux.

Un motif profondément discutable sur le fond comme sur la forme qui ne cachait pas les nombreux griefs qui pouvaient être faits, cette fois à juste titre, au futur conseiller territorial.

Ce nouvel élu aurait en effet fait reculer la parité au sein des assemblées régionales de par son mode d'élection.

Il aurait en outre conduit à créer une confusion importante entre l'échelon départemental et l'échelon régional.

La présence d'un même élu siégeant au sein du conseil général et du conseil régional aurait aussi pu être de nature à porter atteinte aux principes de « libre administration » et de « non-tutelle » d'une collectivité sur une autre.

Aussi, il est proposé au Sénat, par le biais de ce projet de loi, l'abrogation du statut du Conseiller territorial et le rétablissement des Conseillers généraux et régionaux.

Cette abrogation s'accompagne d'une nouvelle réforme particulièrement ambitieuse de la représentation départementale.

La réforme du mode de scrutin départemental

Les Conseils Généraux, rebaptisés Conseils Départementaux, ne seront désormais plus renouvelés par moitié, mais intégralement une fois tous les 6 ans.

Il s'agit là d'une attente importante des exécutifs départementaux qui permettra d'augmenter leur visibilité politique et de faciliter la conduite de leur action.

La lisibilité pour l'électeur en sera aussi renforcée.

Nous avons aussi voulu repenser le mode d'élection des nouveaux Conseillers départementaux.

Trois objectifs ont guidé notre réflexion :

L'instauration de la parité.

Le maintien de la proximité.

La volonté de tendre vers une meilleure égalité devant le suffrage.

Afin de satisfaire ces trois critères, le Gouvernement propose à l'examen de la représentation nationale un mode de scrutin inédit.

Il s'agit du scrutin majoritaire binominal.

Il est proposé de procéder dans chaque canton, redéfini, à l'élection d'un binôme constitué d'une femme et d'un homme, au scrutin majoritaire à deux tours.

Le candidat titulaire et son remplaçant seront de même sexe.

Une fois élu, chaque membre du binôme exercera son mandat indépendamment l'un de l'autre.

Il convient de noter que le nombre de suffrages nécessaires pour accéder au second tour sera rétabli à 10% des électeurs inscrits.

Certains voudraient y voir une manœuvre électoraliste mais cette démarche, soucieuse de renforcer le pluralisme politique, s'inscrit parfaitement dans la continuité de notre action qui tend à favoriser l'expression des différentes sensibilités dans le débat public.

En outre, personne ne niera que l'élection cantonale est généralement peu mobilisatrice du corps électoral au regard des autres scrutins, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Aussi, il paraît cohérent, en raison d'une participation plus faible, d'abaisser le nombre de voix requises pour se maintenir au second de cette élection.

Parité

Grâce à ce nouveau mode de scrutin, l'ensemble des nouveaux conseils départementaux seront intégralement paritaires dès leur élection.

Il s'agit là d'une véritable révolution politique qui va aussitôt satisfaire l'objectif fixé par l'article premier de la Constitution d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

Depuis le vote de la loi du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, le paysage politique français a beaucoup évolué en termes de représentation.

Le Département a toutefois semblé rester à l'écart de cette dynamique.

A ce jour, les Conseils généraux sont les assemblées où la parité est la moins bien respectée avec seulement 13.5 % de femmes.

3 Conseils généraux ne comptent même encore aucune femme présente dans leur hémicycle. (*Corse, Tarn et Garonne et Deux Sèvres*)

On constate donc que l'actuel mode de scrutin ne favorise absolument pas la parité.

Quand on sait que c'est celui qui avait été privilégié pour l'élection du conseiller territorial, on ne peut que se dire que nos griefs étaient fondés et se féliciter de l'abrogation de ce dernier.

Cette exigence de parité dans les assemblées départementales sera aussi étendue aux modalités d'élections des membres de la commission permanente du Conseil départemental et des Vice-présidents.

Proximité

Le scrutin binominal majoritaire a aussi été privilégié car il permet de conserver le lien fort qui unit le Conseiller général et son territoire.

En cela, il se démarque du scrutin de liste à la proportionnelle.

En effet, le futur Conseiller départemental restera lié à un canton, ce qui facilitera la proximité avec le terrain et la maîtrise des problématiques les plus locales.

Il s'agissait là d'un objectif très important.

Egalité devant le suffrage - redécoupage

Cette proximité maintenue, nous l'avons voulu dans un cadre renouvelé et moins disparate qu'actuellement afin de renforcer l'égalité des citoyens devant le suffrage.

En effet, afin d'assurer une meilleure représentation de toute la population du département au sein des conseils départementaux, une redéfinition mesurée des cantons s'impose.

Nous ne voulons pas de « rotten boroughs », des « Bourgs pourris », comme il en existait dans l'Angleterre du 19^{ème} siècle.

Ces localités, qui s'étaient dépeuplées avec le temps, ne comptait plus qu'un très faible nombre d'électeurs qui n'hésitaient pas à vendre leur voix au plus offrant.

Le plus célèbre d'entre eux était le borough de « Dunwich » qui, progressivement dévoré par la mer, ne finit par ne plus compter qu'un seul électeur (*seul les propriétaires votaient à l'époque*).

Il est indispensable de garder à l'esprit que près de 3/5^{ème} des cantons actuels n'ont pas connu de modifications géographiques depuis 1801.

Chers collègues, nous parlons là de la loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801) intitulée « loi portant réduction du nombre de justices de paix ».

Celle-ci prévoyait qu'elles ne seraient plus que 3 000, avec un maximum de 3 600, réduisant ainsi fortement le nombre de cantons existants.

Leur taille était fonction de deux critères :

La population avec un maximum de 15 000 habitants et une moyenne de 10 000 habitants.

Et la superficie qui devrait être comprise entre 125 et 375 km², avec une moyenne de 250 km².

Depuis 210 ans, il n'aura échappé à aucun d'entre nous que la France a connu de très importants bouleversements démographiques.

La troisième exigence qui a conduit à l'élaboration de ce nouveau mode de scrutin et à la redéfinition des cantons qui l'accompagne est donc celle de tendre vers une plus grande égalité devant le suffrage.

Excepté au sein d'une dizaine de département français, le ratio entre le canton le moins peuplé et le plus peuplé est supérieur à 5 dans tous les autres.

Dans près de la moitié des départements français, celui-ci est supérieur à 10...

Dans un cinquième des départements, il excède 20...

Et chez nos collègues de l'Hérault, il est de 47.

Certaines de nos collègues de l'opposition nous reproche de sacrifier la ruralité aux dépends des villes.

Nous savons tous pertinemment ici que l'existence de territoires ruraux est un facteur d'équilibre pour tous nos territoires.

Il est donc parfaitement absurde d'opposer territoires ruraux et urbains.

La règle que fixe le présent projet de loi pour la redéfinition des futurs cantons se plie à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (*décision n°2008-573 DC du 8 janvier 2009 et décision n°2010-618 du 9 décembre 2010*) qui énonce :

« L'organe délibérant d'un département ou d'une région de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage. »

Afin de prendre en compte les particularités de nos territoires, le Conseil Constitutionnel précise que : « La répartition des sièges ne doit pas nécessairement être proportionnelle à la population de chaque département ou région; il peut être tenu compte d'impératifs d'intérêt général, mais ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée »

Aussi, notre groupe a décidé de déposer un amendement qui précise au mieux ces particularités en indiquant que ceux-ci portent sur des considérations géographiques « telles que notamment la superficie, l'enclavement, la topographie, le relief, l'insularité ».

Quant à la critique d'opportunisme politique avancée par l'opposition et liée au redécoupage cantonal, celle-ci paraît bien hors de propos devant l'indispensable rééquilibrage qui s'impose à nous et qui est permis par cette vaste réforme.

Peut-être pourrions-nous juste rappeler à celle-ci que la création du Conseiller territorial impliquait elle aussi un redécoupage électoral encore plus important et que celui-ci avait été différé par la précédente majorité après les échéances présidentielles et législatives.

Elections des Conseillers Municipaux et des Conseillers Communautaires

Le projet de loi qui nous occupe ce soir porte aussi sur le mode d'élections des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

Il propose d'abaisser le seuil du scrutin de liste à deux tours avec alternance des candidats de chaque sexe sur les listes et application de la proportionnelle de 3 500 à 1 000 habitants.

Cette abaissement du seuil du scrutin de liste a vocation à organiser l'élection d'un plus grand nombre de conseillers communautaires au suffrage universel comme prévue par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales pour les communes élues au scrutin de liste.

Les élus communautaires seront élus dans le même temps que les élus municipaux par un système de fléchage.

Ce système permettra de conférer une véritable légitimité démocratique à des intercommunalités de plus en plus présentes dans la gouvernance territoriale et qui voit leurs compétences grandir.

Afin de laisser le libre choix dans la désignation des conseillers communautaires, un assouplissement a été adopté par la commission des lois afin de ne plus bloquer en tête de liste les candidats fléchés pour aller siéger au sein de l'intercommunalité.

Les candidats aux sièges de conseillers communautaires seront identifiés au sein du bulletin par une marque distinctive.

Cette disposition, qui permettra une meilleure répartition des responsabilités au sein du Conseil municipal et du Conseil communautaire devrait répondre aux attentes des élus locaux.

Là encore, cet abaissement du seuil du scrutin de liste aux communes de plus de 1 000 habitants est naturellement aussi dicté par un objectif de parité.

Seuls 32,2% de femmes siègent actuellement au sein des Conseils Municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, contre 48,5%, soit la quasi-parité, au sein des villes situées au-dessus de seuil et déjà soumises au scrutin de liste.

Je tiens à souligner enfin que cet abaissement doit aussi permettre une amélioration des droits de l'opposition et de sa représentation au sein du Conseil municipal.

Le calendrier électoral

Ce projet de loi représente enfin l'opportunité d'un réaménagement du calendrier électoral rendu nécessaire par l'embouteillage qui se profile l'an prochain.

En l'état actuel du droit, quatre élections sont programmées en 2014.

Les élections municipales et territoriales au mois de mars.

Les élections européennes au mois de juin.

Et les élections sénatoriales au mois de septembre.

Du fait de l'abrogation du Conseiller territorial et du rétablissement du Conseiller général et régional, le renouvellement de ces deux assemblées en 2014 conduirait à organiser non pas 4 mais 5 élections la même année soit, le cas échéant, 9 tours de scrutins.

Pour un grand nombre de petites communes, une telle mobilisation serait particulièrement complexe.

En termes d'optimisation de la participation du corps électoral, une telle accumulation de scrutin est en outre particulièrement peu souhaitable.

Comme le présent projet de loi abroge le statut du Conseiller territorial, les mandats des conseillers généraux et régionaux dont le terme avait été fixé à l'an prochain, va être prolongé d'un an, à 2015.

Cette prolongation doit permettre l'organisation concomitante des élections départementales et régionales ce qui favorisera fortement la participation des citoyens.

Ce choix a été dicté par des impératifs connus de tous.

En effet, le report des élections européennes ne peut être décidé qu'à l'unanimité de ses membres.

Le déplacement des élections sénatoriales n'aurait qu'un impact limité puisque son corps électoral est relativement restreint.

Seules les élections municipales, cantonales ou régionales pouvaient donc être reportées.

Comme le mandat des conseillers régionaux élus en 2010, pour 4 ans au lieu de 6, et des conseillers généraux élus en 2011 (pour moitié), pour 3 ans au lieu de 6, avaient été écourtés contrairement à celui des Conseillers municipaux élus en 2008 pour 6 ans, le choix du gouvernement s'est donc logiquement porté sur les scrutins départementaux et régionaux pour effectuer un report d'une année.

Conclusion

En conclusion je tiens à préciser que pour préparer l'examen de ce texte, notre groupe a auditionné les représentants des élus concernés par la réforme : L'association des Maires de France, l'Association des Maires ruraux de France, l'Association des Communautés de France ainsi que l'Association des Départements de France. Seule l'Association des Maires des grandes villes de France, sollicitée, n'a pas été en mesure de pouvoir se rendre disponible.

Chacun s'est exprimé et nous avons pu, avec le Gouvernement dont je remercie l'écoute, valoriser ce projet de loi qui constitue une avancée importante pour la démocratie territoriale.

Le Sénat a une nouvelle fois su mettre son expertise au service des collectivités territoriales.

Je vous remercie.