

Le concept constitutionnel de « représentation équilibrée des territoires » pour l'élection des assemblées locales Vers une nouvelle conception de la représentation politique ?

AUTEUR

Messaoud SAOUDI

RÉSUMÉ

La proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat français le 3 février 2015 vise à « améliorer la représentation des citoyens » en combinant « démocratie du nombre et celle du territoire ». Selon les auteurs de ce texte, « si l'égalité du suffrage constitue l'un des principaux piliers de notre démocratie, son application ne peut ignorer le fait territorial, qui à travers la géographie et l'histoire, est au cœur de l'identité de notre Nation » s'agissant notamment des collectivités territoriales rurales. Notre communication analysera ce texte qui vise, d'une part, à consacrer le principe selon lequel « la République garantit la représentation équitable de ses territoires dans leur diversité » (art. 1 C. 1958) et, d'autre part, à concilier la règle de représentation politique dégagée par le Conseil constitutionnel, suivant pour l'essentiel un critère démographique avec la règle de « représentation équitable des territoires » fondée sur le « fait territorial » (art. 72 C.).

MOTS CLÉS

égalité de suffrage, représentation équitable des territoires, territoires ruraux, démocratie représentative, démocratie territoriale, souveraineté nationale, diversité territoriale

ABSTRACT

The constitutional private bill adopted by the French Senate on the 3rd of February 2015 aims at "improving the representation of the citizens" by combining a "democracy of the number and that of the territory". According to the authors of this text "if the equality of the vote establishes one of the main pillars of our democracy, its application cannot ignore the territorial fact which, through the geography and the history, is at the heart of the identity of our Nation", involving in particular rural territories. Our communication will analyse this text which aims, on one hand, to dedicate the principle according to which "the Republic guarantees the fair representation of its territories in their diversity" (art.1 C. 1958) and, on the other, to reconcile the rule of political representation released by the Constitutional Council established for the main part on a demographic criterion with the rule of "fair representation of territories" based on the "territorial fact" (art. 72 C.).

KEYWORDS

Equality of vote, Fair representation of territories, Rural territories, Representative democracy, Territorial democracy, National sovereignty, Territorial diversity

INTRODUCTION

La démocratie politique française est, depuis la Révolution de 1789, une démocratie représentative. Le critère de représentativité étant, à l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, soucieux avant tout du respect du principe d'égalité de suffrage, essentiellement démographique. Selon les deux sénateurs à l'initiative de la proposition de loi

constitutionnelle tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires du 19 décembre 2014 (Larcher & Bas, 2014), si le critère démographique semble adapté aux assemblées politiques nationales, il reste inadapté aux assemblées politiques locales. Ces dernières se caractérisent par la diversité des territoires qu'elles administrent : diversité non seulement sur le plan démographique mais surtout géographique, économique, social, voire culturel. Le concept de territoire aurait le mérite d'intégrer ces différents éléments. La proposition de loi constitutionnelle précitée vise à concilier démocratie du nombre et démocratie du territoire pour une meilleure représentation des citoyens au sein des assemblées locales. Ce texte à l'initiative du Sénat, chambre haute qui assure la représentation des collectivités territoriales (art. 24 C. 1958), s'inscrit plus largement dans le débat actuel marqué notamment en France par la « crise du politique », crise qui souvent se résume à la « crise de représentativité » des élus de la République. Cette ardente obligation de « refaire la démocratie » (Bartolone & Winock, 2014) invite à repenser les rapports entre les citoyens et leurs représentants élus, notamment dans les territoires ruraux caractérisés par une forte superficie spatiale mais une faible densité de population au contraire des territoires urbains. Ces derniers semblent disposer d'une représentation politique plutôt favorable car l'appréciation du principe d'égalité de suffrage par le juge électoral est établie sur la base d'un critère essentiellement démographique. Certes ce texte est une simple proposition parlementaire ayant peu de chance d'aboutir sans l'accord du gouvernement actuel. Outre le fait qu'elle peut être reprise par l'exécutif sous forme de projet de loi constitutionnelle comme il est assez fréquent en matière de droit des collectivités territoriales, cette proposition a l'intérêt de rappeler que si la conception française de la représentation politique demeure pertinente pour désigner les membres des chambres parlementaires nationales, elle semble inadaptée voire remise en cause pour désigner les membres des assemblées des collectivités territoriales et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI). On l'observe à l'examen des limites de la représentation politique classique et à la nécessité d'une représentation plus équilibrée des territoires de la République.

1. LES LIMITES DE LA REPRÉSENTATION POLITIQUE CLASSIQUE

Depuis 1985, le juge constitutionnel, à l'examen des lois intéressant le droit de suffrage aux élections politiques nationales, réitère son considérant de principe, à savoir l'appréciation du critère démographique pour s'assurer du principe de l'égalité de suffrage. Il a étendu sa jurisprudence aux élections locales qualifiées elles aussi d'élections politiques. Ce principe paraît assez rigide à l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel mais beaucoup plus souple à l'analyse de la jurisprudence administrative.

1.1. Un principe d'égalité de suffrage national rigide

La conception française de la représentation politique distingue la population de la nation (art. 3 C. 1958) : le vote n'est pas un droit mais une fonction réservée à certains citoyens (distinction sous la Révolution entre citoyens actifs et passifs, et passage progressif du suffrage censitaire au suffrage universel). Cette conception conduit à faire de la nation une et indivisible la seule détentrice de la souveraineté et implique que le représentant élu représente, non pas sa circonscription et donc sa population, mais la nation toute entière. « Si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel [...] chacun d'eux représente au Parlement la Nation toute entière et non la population de sa circonscription d'élection » (Conseil constitutionnel, 1999). C'est ainsi que l'élu national est désigné par les seuls électeurs nationaux et non par toute la population qui comprend aussi souvent des étrangers non titulaires du droit de vote. Ainsi, le territoire où réside une population composée à la fois de citoyens et de

non-citoyens au sens de l'exercice du droit de vote joue le simple rôle d'instrument de désignation de représentants politiques. Il est fait abstraction du territoire d'élection pour ne retenir que l'électorat composé des seuls citoyens. La circonscription électorale est délimitée par un territoire découpé selon un critère démographique, le territoire est ici purement fonctionnel. C'est pourquoi des circonscriptions électorales à population égale peuvent avoir un électorat de citoyens très variable en fonction du nombre d'étrangers résidents. La tradition révolutionnaire française n'a eu de cesse d'unifier et d'uniformiser le territoire national et d'abolir ainsi les distinctions entre les individus où que se trouve leur lieu de résidence : l'égalité de suffrage va de pair avec l'uniformité territoriale. « Le territoire national devait être aussi uni et indivisible que sa communauté de citoyens » (Portelli, 2015). Selon cette approche, l'uniformité territoriale (représentation nationale) s'impose face à la diversité territoriale (représentation locale). On comprend que les subdivisions territoriales n'ont qu'un caractère purement administratif et que les collectivités territoriales soient soumises à des règles d'organisation et de fonctionnement assez identiques sur tout le territoire national. De cette conception découle le principe d'égalité de suffrage applicable tant aux élections politiques nationales que locales. Ce principe dégagé par le Conseil constitutionnel paraît rigide car il fait du critère démographique le seul critère de la constitutionnalité des lois électorales notamment sénatoriales, alors que le Sénat assure aussi, selon la Constitution française de 1958, la représentation des collectivités territoriales. Pour les élections locales, le juge administratif semble avoir une lecture et une interprétation plus souple de ce principe.

1.2. Un principe d'égalité de suffrage local souple

Certes le Conseil constitutionnel admet des correctifs au principe d'égalité de suffrage par l'existence de motifs d'intérêt général comme la géographie physique d'un territoire tels l'insularité et/ou l'éloignement de la métropole (Conseil constitutionnel, 2009). On peut ajouter que le juge constitutionnel, s'il tolère un écart de représentation entre circonscriptions électorales limité à 20 % il peut parfois aller au-delà de ce seuil (Conseil constitutionnel, 2010). Mais ces dérogations sont limitativement énumérées par le Conseil et s'analyse *in concreto* et non *in abstracto*, c'est-à-dire au cas par cas et non en dégageant une règle générale applicable à toute élection politique. Mais le juge administratif, juge des élections locales, paraît, à l'analyse de sa jurisprudence récente, privilégier le fait territorial sur le fait démographique.

La juridiction administrative a eu à se prononcer sur les actes réglementaires de découpage des circonscriptions notamment suite à la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseils départementaux. Ainsi, elle a estimé que le seuil de 20 % dégagé par le Conseil constitutionnel n'est qu'une simple « ligne directrice » (Conseil d'État, 2014a) et par conséquent ce seuil n'est ni un critère intangible ni indiscutable. Le Conseil d'État, juge suprême de l'ordre administratif, a considéré en effet qu'« il ne résulte ni de l'article L 3113-2 du CGCT, qui impose d'établir le territoire de chaque canton sur des bases essentiellement démographiques ni d'aucun autre texte non plus que d'aucun principe que la population d'un canton ne devrait pas s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne du département » (Conseil d'État, 2014 b). En évoquant le « territoire de chaque canton », le juge administratif consacre l'ancrage territorial de ces élections : il reconnaît ainsi le « fait territorial » par-delà le « fait démographique », ce qui implique de dépasser le territoire abstrait purement fonctionnel (simple circonscription électorale) pour envisager un territoire concret organique (territoire d'élection). Il s'agit semble-t-il d'instituer une sorte de « démocratie territoriale ».

2. UNE REPRÉSENTATION POLITIQUE RENOUVELÉE

Une représentation politique renouvelée suppose de consacrer les notions constitutionnelles de territoire d'élection et celle de représentation politique équitable.

2.1. La notion de territoire d'élection

Si, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article premier de la Constitution de 1958 affirme que la « République a une organisation décentralisée », elle n'a pas consacré la notion de territoire. Une telle notion juridique aurait le mérite de reconnaître les particularismes locaux et donc la diversité des territoires de la République. La proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat le 3 février 2015 vise à ajouter à l'article précité les termes « la République garantit la représentation équitable des territoires dans leur diversité ». Une telle disposition permettrait au législateur et/ou au pouvoir réglementaire de prendre davantage en considération les éléments liés à la géographie physique (zone de montagne, zone littoral), humaine (zone urbaine, zone rurale) et économique (bassin d'emploi et de vie) propre à chaque territoire. L'identité caractéristique d'un territoire et son équilibre seraient assurés par une représentation équitable et non plus simplement égalitaire, c'est-à-dire dépassant le seul calcul de la statistique démographique. Mais cela nécessite de modifier l'actuel article 72 inscrit au titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales qui affirme le principe de libre administration. À cet effet, il s'agirait selon les sénateurs auteurs du texte que les assemblées locales soient représentées équitablement en établissant un seuil de représentation politique adapté et apprécié différemment de celui dégagé par le Conseil constitutionnel dans son abondante jurisprudence relative aux lois électorales. Une révision constitutionnelle semble alors nécessaire pour introduire la notion de « territoire d'élection » (notion concrète car s'appuyant sur un ancrage territorial réel caractérisé par ses différents éléments de géographie physique, humaine et économique) qui se substituerait ainsi à celle de « circonscription électorale » (notion abstraite établie sur un critère essentiellement démographique). La notion de territoire d'élection permettrait une représentation politique équitable des territoires.

2.2. La notion de représentation équitable

Rappelons tout d'abord que l'actuel Constitution de 1958 dans son article 4 exige de la loi qu'elle garantisse « les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». La notion d'équité n'est donc pas étrangère au droit constitutionnel mais l'élargir au droit électoral dans sa dimension locale signifie l'intégration de la diversité des collectivités territoriales et de leurs groupements (EPCI) marqués notamment par leur caractère rural et leur dimension intercommunale. La représentation équitable de ces territoires n'est admise que dans le respect du principe d'égalité de suffrage. Pour ce faire, à la limite classique de 20 % d'écart de représentation doit être ajouté un nouveau seuil fixé au tiers de la moyenne de représentation constatée pour l'assemblée locale concernée. Un tel seuil serait plus adapté aux élections locales afin d'assurer une représentation équitable des territoires de ces collectivités, rurales pour la plupart ; ce nouveau seuil va certes à l'encontre de la jurisprudence constitutionnelle mais il est conforme à la jurisprudence administrative. Si cette proposition de loi constitutionnelle aboutit (l'Assemblée nationale n'a à ce jour toujours pas examiné le texte transmis après son adoption par le Sénat le 3 février 2015), une nouvelle conception de la représentation politique s'affirmerait alors en France : une représentation politique équitable du moins au sein des assemblées locales représentatives des territoires ruraux. Ces territoires veulent ainsi s'affirmer et exister politiquement face à la montée en puissance du fait urbain intercommunal métropolitain. Cette

proposition de loi constitutionnelle semble une réponse à une telle évolution institutionnelle, d'autant que les organes élus des EPCI à fiscalité propre sont désormais désignés au suffrage universel direct depuis 2014 dans le cadre des élections municipales dans l'attente d'organiser à terme des élections communautaires proprement dites. Mais on sait que le Sénat est réticent à l'instauration d'un tel scrutin communautaire.

RÉFÉRENCES

- Bartolone C., Winock M., 2014, *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, Paris, XIV^e Législature.
- Conseil constitutionnel, 1999, *décision n° 99-410 DC*, Paris.
- Conseil constitutionnel, 2009, *décision n° 2008-573 DC*, Paris.
- Conseil constitutionnel, 2010, *décision n° 2010-602 DC*, Paris.
- Conseil d'État, 2014a, *arrêts n° 378140, n° 378563, n° 379696, n° 379711, n° 380404*, M.A.C et autres.
- Conseil d'État, 2014b, *arrêt n° 382751*, communauté de communes du Plateau vert.
- Larcher G., Bas Ph., 2014, *Proposition de loi constitutionnelle n° 208 tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires*, enregistrée au Sénat envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, Paris, Sénat.
- Portelli H., 2015, *Rapport n° 254 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi constitutionnelle n° 208 tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires*, Paris, Sénat.

L'AUTEUR

Messaoud Saoudi
Université Jean Moulin Lyon 3
Équipe de droit public de Lyon
messaoud.saoudi@univ-lyon3.fr