

PROPORTIONNELLE, NOMBRE DE PARLEMENTAIRES : MODALITÉS DE LA RÉFORME

Bernard Rullier

09/10/2017

L'introduction d'une « part de proportionnelle » et/ou la diminution du nombre de parlementaires reviennent sur les équilibres fondamentaux de la Ve République et conduisent immanquablement à un redécoupage des circonscriptions législatives. Analyse et propositions par Bernard Rullier, conseiller parlementaire du président de la République entre 2012 et 2017.

La proportionnelle est la disparition du fait majoritaire

Aux dernières élections législatives, le mouvement qui a soutenu Emmanuel Macron, allié au MoDem, a obtenu 32,33% des voix au premier tour et, après le second tour, 360 députés – soit 62,39% des sièges de l'Assemblée nationale. Grâce au scrutin majoritaire à deux tours, le fait majoritaire a fonctionné et une majorité parlementaire a été constituée, permettant l'application du programme présidentiel. Ce fait majoritaire permet que les lignes fondamentales du projet politique soient déterminées à l'occasion de l'élection présidentielle et non lors des élections législatives et que la majorité parlementaire ne se consacre pas à la réalisation de son propre programme mais à celui sur lequel le président élu s'est engagé devant le peuple.

La proportionnelle a des mérites connus : meilleure représentativité politique, parité effective, députés affranchis de la défense des intérêts locaux. C'est le choix politique du président de la République, ratifié par son élection et réitéré devant le Congrès le 3 juillet dernier.

Cette réforme électorale se combine avec un projet de baisse du nombre d'élus nationaux (parlementaires et membres du Conseil économique, social et environnemental) et locaux. S'agissant des parlementaires :

- la baisse d'un tiers évoquée au Congrès conduit à supprimer 305 parlementaires – de 925 actuellement à 620 –, soit 386 députés au lieu de 577 et 233 sénateurs au lieu de 348 ;

- Le président de l'Assemblée nationale propose pour sa part une réduction à 400 députés, dont 100 élus à la proportionnelle. Il avait fait des propositions proches lors de la précédente législature.

La proposition de loi n°2659 du 15 juillet 2015 instaurant l'élection de l'intégralité de l'Assemblée nationale à la proportionnelle à un tour dans le cadre des treize nouvelles régions, avec un seuil de 5% des suffrages exprimés (pour neutraliser l'abstention) pour être admis à la répartition des sièges, la méthode du quotient électoral (qui fixe le nombre de voix à obtenir pour un siège) et l'attribution des sièges restant à la plus forte moyenne (ce qui est déjà utilisé pour les élections sénatoriales et européennes). Cette initiative s'est accompagnée du dépôt d'une proposition de loi organique abaissant à 450 le nombre de députés et d'une proposition de loi constitutionnelle établissant la motion de défiance constructive, « à l'allemande ».

La réduction d'un tiers du nombre de députés doit s'apprécier au regard de l'évolution du rapport actuel entre les 577 députés et 348 sénateurs, qui est actuellement de 0,6 : s'il monte, on renforce le poids du Sénat aux votes du Congrès. Il convient de préserver la prééminence numérique des élus du suffrage direct sur ceux du suffrage indirect.

La baisse du nombre de députés doit être concomitante à celle du nombre de sénateurs. Le Sénat peut donc bloquer la réforme, au nom de la défense des départements – avec 233 sénateurs, la représentation de chacun des 100 départements crée des inégalités électorales incompatibles avec la jurisprudence constitutionnelle – ou des zones rurales. La voie du référendum de l'article 11 (s'agissant de lois organiques ou ordinaires) permettrait de lever le veto (politique) sénatorial.

La baisse du nombre de sénateurs remet en question le cadre départemental de son élection. C'est une opportunité de modernisation du Sénat mais également un motif pour lui de résister à la réforme. Des départements pourraient ne plus avoir de sénateurs, ce qui interroge l'existence d'une représentation politique pour les départements les plus faibles démographiquement et pourrait conduire à l'adoption du cadre régional pour l'élection sénatoriale.

La baisse du nombre de parlementaires risque de rendre plus difficile l'accès au juge constitutionnel puisque la Constitution a fixé un seuil de saisine à 60 députés ou sénateurs (article 61), lequel devrait être revu également à la baisse (par exemple fixé par une proportion, et/ou différent entre les deux assemblées).

L'introduction de la proportionnelle dans une Assemblée nationale au format réduit doit amener à trancher plusieurs options :

- le nombre de députés élus à la proportionnelle : si la proposition du président de l'Assemblée nationale François de Rugy est retenue, c'est une forte dose qui est introduite, à hauteur de 25% (100 sur 400), ce qui aura des conséquences sensibles sur la nouvelle répartition des sièges entre départements et le redécoupage infra-départemental.
- la taille de la circonscription : la réforme permet de moderniser doublement la carte électorale :
 - pour les 300 circonscriptions restant pourvues au scrutin majoritaire, le redécoupage pourra prendre en considération les nouveaux cantons délimités en 2015 ;
 - pour les 100 députés élus au scrutin proportionnel, la circonscription régionale pourrait être retenue en se calant sur les treize nouvelles régions.
- l'articulation entre les deux modes de scrutin :
 - soit la proportionnelle et le scrutin majoritaire sont des scrutins parallèles, comme au Japon. Aucun lien n'est établi et toutes les listes participent à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle, y compris les grands partis déjà bénéficiaires du scrutin majoritaire ;
 - soit la proportionnelle est un scrutin de compensation au profit des listes « défavorisées » par le scrutin majoritaire ;
 - soit l'électeur dispose de deux voix, les deux votes étant totalement indépendants, soit il dispose d'un vote unique, chaque candidat au scrutin majoritaire serait rattaché à une liste régionale et votant pour le premier, l'électeur voterait donc pour la deuxième. Le risque est de créer dans les faits deux catégories de députés, ceux exposés au risque du scrutin majoritaire et contraints de faire une campagne électorale, ceux protégés qui auront été désignés par leur parti pour figurer sur une liste et étant élus sans même avoir rencontré un électeur.
- un redécoupage ou un réagencement des circonscriptions :
 - en suivant le schéma proposé par le président de l'Assemblée nationale, 300 nouvelles circonscriptions seraient « regroupées par deux » ;
 - en tout état de cause, l'ensemble des circonscriptions devront être redécoupées soit un exercice plus ambitieux qu'en 2009-2010, qui n'avait concerné que 42 départements.

Les effets de la réforme

Avant 2022, le passage de 577 à 300 circonscriptions peut avoir des effets déflagrateurs sur la

stabilité politique de la majorité, les députés sortants s'affrontant pour être investis dans les nouvelles circonscriptions. Plus encore, certains seront en compétition pour être repêchés sur les listes à la proportionnelle.

La baisse de nombre de parlementaires risque d'annihiler les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre du non-cumul des mandats :

- plus les circonscriptions seront grandes, plus les députés auront besoin de davantage de temps à s'y consacrer et plus ils risquent d'être moins présents au Parlement;
- une diminution du nombre de députés hausserait mécaniquement et fortement le taux de représentation et donc l'effort de proximité (dans des circonscriptions plus grandes et redécoupées) que devront assurer les députés élus en 2022. Un député de 2017 représente ainsi beaucoup plus d'habitants ou de citoyens qu'en 1986, lesquels ont augmenté de 9,5 millions et 8 millions respectivement;
- la réforme risque d'accroître le désert électoral notamment dans les départements ruraux. Ainsi, la règle de la représentation minimale des départements par deux députés ayant été abandonnée en 2010, la Creuse et la Lozère qui n'ont plus qu'un seul député perdrait leur représentation propre (mais non, pour des raisons évidentes, trois départements d'outre-mer à un siège : Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna). Or le président Macron a indiqué au Congrès que « cette réforme indispensable devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République ». Pourtant, 21 départements métropolitains, et trois outre-mer, ne seraient plus représentés que par un seul député : Alpes-Haute-Provence, Ardèche, Ariège, Cantal, Corrèze, Corse du Sud, Gers, Haute-Corse, Haute-Loire, Haute-Marne, Haute-Saône, Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées, Indre, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Meuse, Nièvre, Tarn-et-Garonne, Territoire de Belfort.

La réforme ne sera donc efficace qu'à une triple condition :

- le renforcement des moyens du Parlement : l'objectif de la réforme étant d'augmenter la capacité d'intervention de parlementaires moins nombreux ;
- une nouvelle culture politique de la délibération : la recherche de consensus, de majorités élargies et d'idées puisqu'aucune formation politique ne sera plus en mesure d'obtenir une majorité nette à elle seule ;
- la formation de coalitions parlementaires devra s'effectuer clairement avant les élections législatives et non après sous peine que les citoyens ne condamnent le retour au régime des partis.

Le redécoupage, un processus long et un calendrier contraignant

Cette procédure fixe un tempo contraignant. Compte tenu de la règle républicaine de non-modification des règles du jeu électoral un an avant l'élection (soit juin 2021) et de la durée du précédent exercice (septembre 2008-décembre 2009), entre quinze et dix-huit mois, le processus devrait être lancé au plus tôt, et début 2020 (soit avant les élections locales) au plus tard.

Le processus obéit désormais à cinq étapes principales.

Une habilitation du gouvernement à procéder au découpage des circonscriptions législatives par ordonnance

La mesure d'habilitation pourrait être jointe au projet de loi établissant une part de représentation proportionnelle (article L.123 du code électoral). C'est une loi ordinaire, avec dernier mot aux députés. Elle pourrait être accompagnée, le cas échéant, de dispositions législatives, de nature organique, relatives au nombre de députés (article LO 119 du code électoral).

Lors du précédent exercice, le projet de loi adopté au conseil des ministres le 17 septembre 2008 a été promulgué le 13 janvier 2009, soit un délai de quatre mois. Il comportait également d'autres dispositions électorales. La loi avait fixé au gouvernement un délai d'un an pour prendre les ordonnances (soit au plus tard en janvier 2010).

La loi d'habilitation avait également fixé des règles de fond :

- les circonscriptions doivent être constituées d'un territoire continu « sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques » ;
- l'unité communale et cantonale ;
- la règle selon laquelle les écarts de population entre les circonscriptions sont limités à 20% sauf impératif d'intérêt général.

La règle selon laquelle chaque département comptait au moins deux députés avait toutefois été censurée par la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier 2009.

Un projet d'ordonnance

Le projet d'ordonnance portant redécoupage des circonscriptions avait été transmis à la commission de l'article 25 dès le 30 avril 2009, soit moins de trois mois après la promulgation de la

loi d'habilitation, mais le redécoupage avait été préparé dès le dépôt de la loi d'habilitation (septembre 2008) et avait nécessité **un an de préparation** par le ministère de l'Intérieur : il était achevé en septembre 2009.

Un double avis : de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution (nouveau) et du Conseil d'État (classique)

En 2009, le gouvernement avait dû revoir sa copie à deux reprises. Selon l'article L.567-7 du code électoral, la commission de l'article 25 se prononce, dans un délai de deux mois après sa saisine, par un avis publié au Journal officiel. Saisie le 30 avril 2009, la commission avait tenu 23 réunions en formation plénière, et son avis a été remis le 23 juin 2009, soit un rythme d'examen très soutenu dans le délai de deux mois. Pour 56 circonscriptions, la commission a rendu un avis défavorable : elle a validé sans réserve 48 départements, émis des suggestions pour 17 et formulé une proposition alternative voire complémentaire pour 35. Le gouvernement avait dû présenter une nouvelle version pour 7 départements et la commission avait rendu un nouvel avis le 30 juin 2009.

Le projet d'ordonnance est ensuite transmis au Conseil d'État. Son avis, rendu fin juillet 2009 (en moins d'un mois), s'était écarté du projet du gouvernement pour 92 circonscriptions, situées dans 29 départements.

L'ordonnance a été adoptée par le Conseil des ministres du 29 juillet 2009 (n°2009-935), soit six mois avant l'expiration du délai d'habilitation.

Une loi de ratification

La loi d'habilitation a fixé le délai de dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance, après avis du Conseil d'État, au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant celui de sa publication.

Cet article unique est d'ordinaire rapidement discuté et adopté. Toutefois, le projet de loi adopté au Conseil des ministres du 25 août 2009 n'avait achevé que le 23 février 2010 un parcours législatif chaotique, une seconde lecture ayant dû être effectuée, le vote conforme du Sénat en première lecture ayant été rejeté par l'adoption surprise d'un amendement communiste de rejet de l'article unique le 14 décembre 2009. Puis, à l'Assemblée nationale, en seconde lecture, le gouvernement avait eu recours au vote bloqué de l'article 44-3 de la Constitution face à l'obstruction des députés socialistes. Sans l'incident au Sénat, le vote conforme aurait dû avoir lieu le 14 décembre 2009 et on peut estimer le délai de ratification parlementaire à trois mois.

Au total, de septembre 2008 à novembre-décembre 2009, le dernier redécoupage des circonscriptions a duré au minimum quinze mois.

Une validation par le Conseil constitutionnel

Même si le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint et avait validé en 2009 des choix « discutables » notamment en Moselle et dans le Tarn, le processus doit passer avec succès l'étape constitutionnelle sous peine d'être complété et rallongé.

Retrouvez la synthèse de ce texte sur le site du [Huffington Post](#)