



N° 147

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 août 2017.

PROPOSITION DE LOI

*visant à **modifier la population prise en compte**
pour l'**élection des députés et des sénateurs**,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Olivier MARLEIX, Julien AUBERT, Thibault BAZIN, Valérie BEAUVAIS, Jean-Yves BONY, Jean-Claude BOUCHET, Bernard BROCHAND, Jacques CATTIN, Fabien DI FILIPPO, Julien DIVE, Laurent FURST, Annie GENEVARD, Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Michel HERBILLON, Valérie LACROUTE, Guillaume LARRIVÉ, Marc LE FUR, Véronique LOUWAGIE, Éric STRAUMANN, Patrice VERCHÈRE, Arnaud VIALA, Éric CIOTTI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

I. – Sur la constitutionnalité de la proposition de loi

Il n’y a aucune décision contraire du Conseil constitutionnel à la proposition de loi.

Le critère de la population à prendre en compte ne possède pas de fondement textuel explicite dans le texte de la Constitution de 1958. Aucune indication ne précise la composition des bases démographiques de la représentation. Il est affirmé par le Conseil constitutionnel que l’Assemblée nationale « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques », sans préciser ce que signifie « démographique ».

Ainsi, la base utilisée de façon tacite, depuis la loi électorale du 21 juillet 1927 jusqu’à présent, est celle de la population. La prise en compte du nombre total d’habitants constitue le principe prévalant dans la tradition républicaine française. C’est pour cette raison que le Conseil constitutionnel n’a pas remis en cause cette pratique dans ses décisions relatives au découpage électoral de 1986.

Cependant, le Conseil constitutionnel n’a jamais pris position dans sa jurisprudence sur les composantes de la population électorale.

Au contraire, le Conseil constitutionnel a même utilisé explicitement la notion et le mot « électeurs » pour désigner la population à prendre en compte et en fonction de laquelle l’égalité doit être regardée. Il s’agit de la décision relative au découpage électoral de 1986 (cons. const., déc. n° 86-208 DC du 2 juillet 1986).

De plus, la prise en compte des seuls citoyens (les nationaux et non les habitants) est conforme au droit international. (cf : Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), “ Le droit électoral ”, Strasbourg, le 3 juillet 2013 ; voir p. 51).

Enfin, la distinction de la population française et de celle des ressortissants étrangers dans le recensement est déjà réalisée, dans le I de l’article 38 du décret du 5 juin 2003, qui indiquent que les données recensées portent, entre autres, sur la nationalité. Cela est déjà indiqué sur le site de l’INSEE.

II. – La composition du corps électoral : une définition qui a évolué

A - Histoire de la législation électorale relative à la population à prendre en compte : le critère des citoyens a déjà existé

La Constitution de 1958 n'exprime pas le choix des « habitants », ni ne comporte de précision sur la population à prendre en compte. Or des Constitutions antérieures l'avaient pourtant fait explicitement comme celles de 1793 ⁽¹⁾, de l'an III ⁽²⁾ et de 1848 ⁽³⁾.

Lors de la III^e République, les lois électorales donnent les premières précisions sur la population à prendre en compte, qu'il est pertinent de prendre en point de comparaison pour cette proposition de loi. Certaines lois électorales ont notamment prévu l'exclusion des étrangers pour la prise en compte de la répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions législatives.

La loi du 30 novembre 1875 prévoyait l'élection d'un député pour 100 000 habitants. Mais la loi du 16 juin 1885, établissant le scrutin de liste, précisait : « chaque département élit un député pour 70 000 habitants, étrangers non compris ». Puis, la loi du 13 février 1889 a supprimé l'exclusion des étrangers. Celle-ci fut rétablie par la loi du 12 juillet 1919 : « Chaque département élit un nombre de députés à raison d'un député pour 75 000 habitants, étrangers non compris, ou fraction supérieure à 37 500 habitants ».

Par la suite, aucune loi n'a donné d'indication concernant la méthode suivie pour arriver à la répartition des sièges entre départements.

B - Le décalage important entre la population électorale et le corps électoral

Aujourd'hui, sous la V^e République, le critère de la population (municipale) est celui pris en compte. La population électorale actuelle comprend donc l'ensemble des habitants d'une commune : les nationaux mais aussi les étrangers en situation régulière ou irrégulière, les mineurs,

⁽¹⁾ Constitution de 1793, article 21 : « La population est la seule base de la représentation nationale ».

⁽²⁾ Constitution de l'An III, article 49 : « Chaque département concourt, à raison de sa population seulement, à la nomination des membres du Conseil des Anciens et des membres du Conseil des Cinq-cents ».

⁽³⁾ Constitution de 1848, article 23 : « L'élection a pour base la population ».

les habitants non-inscrits (volontaires, majeurs sous tutelle, les personnes sans résidence ou domicile fixe, les personnes touchées par un facteur d'exclusion (grand âge ou handicap) et les personnes privées de droits civiques.

Le corps électoral n'est en revanche composé que des citoyens français inscrits sur les listes électorales auxquels s'ajoutent, seulement pour les élections municipales, les ressortissants communautaires.

Cela entraîne des conséquences importantes, tant du point de vue de l'égalité de représentation qu'au point de vue des conséquences politiques. Alors que la carte électorale devrait être construite, en principe, selon l'égalité des suffrages et des circonscriptions, il existe en pratique de fortes inégalités.

Ainsi, les circonscriptions délimitées avec l'objectif d'être égales en population demeurent inégales en nombre de citoyens. Les suffrages des citoyens sont donc inégaux entre circonscriptions. L'égalité des suffrages n'est donc pas assurée, en opposition avec les articles 1 et 3 de la Constitution.

III. – Les conséquences sur l'égalité électorale : un problème causé par l'inégale répartition des non-citoyens à travers le territoire

Les inégalités électorales en raison de la prise en compte d'une partie de la population dans le calcul de répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions législatives, alors qu'elle ne peut pas participer aux élections, sont renforcées par les conséquences du recensement.

En effet, le décalage important entre population électorale et corps électoral se trouve accentué par l'imprécision des chiffres du recensement causée par un comptage traditionnel très stricte de la population en zones rurales ou semi-rurales et un échantillonnage de 8 % par tirage au sort de la population urbaine.

À cause de la méthode discutable de recensement qui varie selon la population des communes (loi Vaillant – février 2002), il s'est opéré un déséquilibre qui amplifie l'inégalité électorale. De plus, il est symptomatique de l'enjeu démocratique soulevé par cette proposition de loi, que les zones urbaines qui se trouvent surreprésentées soient également celles pour lesquelles le recensement est le plus approximatif.

À toutes ces imprécisions et déséquilibres sur le comptage de la population, un autre élément se rajoute, plus concrètement lié aux circonscriptions législatives. Les deux démontrent la nécessité de restaurer une égalité de représentation entre citoyens.

Le rapport entre le nombre d'habitants et d'électeurs n'est pas constant et uniforme. Cela entraîne des inégalités entre circonscriptions dans l'attribution des sièges entre départements, et, ensuite, sur le droit du suffrage des électeurs.

A – Disparités de plus en plus fortes entre les circonscriptions : un déséquilibre générant de graves inégalités

Des arguments significatifs et illustrés peuvent être apportés :

Pour les départements :

La part de la population étrangère dans les départements de métropoles métropolitaines est extrêmement variable. Elle va de 1,1 % pour le Cantal et la Vendée pour atteindre 20,9 % en Seine-Saint-Denis.

Pour les circonscriptions législatives :

Alors que la tranche lors du dernier découpage électoral était fixée à 125 000 habitants par circonscription législative, la réalité connaît une très grande disparité concernant le nombre d'électeurs réels au sein des circonscriptions :

Tableau : Les 40 circonscriptions avec les plus fortes inégalités de représentation entre habitants et électeurs (2012)

Circonscription	Ratio inscrits / population	Population	Parti politique	Nuance
GUYANE 2 ^e	28,49 %	108 157	SOC	gauche
MAYOTTE 1 ^{re}	34,88 %	102 074	DVG	gauche
SEINE SAINT-DENIS 6 ^e	39,27 %	127 226	SOC	gauche
GUYANE 1 ^{re}	41,75 %	111 109	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 2 ^e	41,78 %	123 912	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 1 ^{re}	43,57 %	126 711	UMP	droite
SEINE SAINT-DENIS 4 ^e	45,35 %	132 674	FG	extrême gauche
BOUCHES DU RHÔNE 4 ^e	46,08 %	127 389	SOC	gauche
VAL D'OISE 8 ^e	47,31 %	109 999	SOC	gauche
PARIS 17 ^e	47,45 %	116 028	SOC	gauche
BOUCHES DU RHÔNE 7 ^e	47,74 %	132 134	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 5 ^e	48,81 %	127 530	NCE	droite

Circonscription	Ratio inscrits / population	Population	Parti politique	Nuance
MAYOTTE 2 ^e	49,60 %	84 655	SOC	gauche
HAUTS DE SEINE 1 ^{re}	50,04 %	118 864	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 9 ^e	50,33 %	132 195	SOC	gauche
BAS RHIN 1 ^{re}	50,75 %	126 075	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 11 ^e	50,83 %	122 074	FG	extrême gauche
SAINT-MARTIN/SAINT-BARTHELEMY 1 ^{re}	50,87 %	44 692	UMP	droite
VAL DE MARNE 10 ^e	51,52 %	122 869	DVG	gauche
VAL D'OISE 5 ^e	51,86 %	131 273	SOC	gauche
NORD 1 ^{re}	52,26 %	115 828	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 7 ^e	52,31 %	136 136	SOC	gauche
VAL DE MARNE 2 ^e	52,32 %	124 405	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 10 ^e	52,38 %	128 052	SOC	gauche
HAUTS DE SEINE 4 ^e	52,40 %	135 173	FG	extrême gauche
PARIS 16 ^e	53,13 %	124 658	SOC	gauche
VAL DE MARNE 9 ^e	53,69 %	99 306	SOC	gauche
SEINE SAINT-DENIS 12 ^e	53,82 %	119 765	SOC	gauche
PARIS 3 ^e	54,35 %	119 615	SOC	gauche
ESSONNE 10 ^e	54,38 %	111 568	SOC	gauche
ESSONNE 1 ^{re}	54,38 %	129 314	SOC	gauche
PARIS 6 ^e	54,45 %	134 388	VEC	gauche
HÉRAULT 2 ^e	54,56 %	106 861	SOC	gauche
PARIS 4 ^e	54,59 %	123 457	UMP	droite
PARIS 5 ^e	54,91 %	129 145	SOC	gauche
INDRE ET LOIRE 1 ^{re}	55,11 %	118 922	SOC	gauche
RHÔNE 14 ^e	55,13 %	127 238	SOC	gauche
BAS RHIN 2 ^e	55,21 %	128 891	SOC	gauche
PARIS 18 ^e	55,24 %	117 567	SOC	gauche
RHÔNE 6 ^e	55,53 %	141 106	SOC	gauche

Le cas de Mayotte et de la Guyane : des urgences à régler

Il y avait 186 729 habitants en 2007 ; entre 40 000, d'après l'INSEE, et « plus d'un tiers » d'étrangers en situation irrégulière. Ce qui lui a permis d'obtenir un siège en plus lors du dernier découpage alors que la population est composée d'une grande part d'étrangers, en situation irrégulière, dont la natalité est en plus élevée. La population se développe donc plus vite et risque à terme de prendre un nouveau siège : 186 729 habitants en 2007 et 212 645 habitants en 2012.

- 1^{ère} circonscription : 35 586 inscrits pour 102 074 habitants : 34,8 %
- 2^e circonscription : 42 012 inscrits pour 84 655 habitants : 49,6 %

Le constat est le même pour la Guyane :

- 1^{ère} circonscription : 46 389 inscrits pour 111 109 habitants : 41,7 %

- 2^e circonscription : 30 823 inscrits pour 108 157 habitants : 28,4 %

B - Une atteinte à l'égalité de suffrage prévue par la Constitution

Les conséquences de ces inégalités sont contraires à l'égalité prévue par la Constitution, mais aussi à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il existe actuellement plusieurs atteintes aux dispositions de la constitution.

Le principe de l'égalité devant la loi de tous les citoyens (article 1) n'est pas assuré.

Le suffrage n'est pas toujours « égal » (article 3).

En effet, l'égalité contenue dans l'article 3 de la Constitution est double : pour le droit de suffrage (pour les citoyens et les électeurs) et devant le suffrage (pour le vote).

Les fortes différences entre nombre de citoyens et d'inscrits et leurs répercussions dans la répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions font que l'égalité des suffrages (et donc des citoyens) n'est plus assurée.

L'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 n'est plus assuré non plus : « Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux [de la loi] ».

L'article 6, systématiquement accolé aux principes encadrant un découpage électoral, énonce le principe de représentation des citoyens et leur égalité devant la loi. Or cela n'est plus le cas dès lors qu'une autre base légale (la population) est prise en compte.

Les atteintes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

Il s'agit de l'interprétation de l'égalité électorale par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa jurisprudence relative à la répartition des sièges et à la délimitation des circonscriptions (1986, 2009) pour l'élection des députés. Dans ce cadre, il tolère un écart de +/- 20 % d'écarts

entre le nombre d'habitants des circonscriptions au sein d'un même département.

Seulement, si cette jurisprudence est censée assurer l'égalité électorale des citoyens, ce n'est pas le cas dans la réalité.

En effet, si le taux d'écart entre « habitants » peut rentrer dans une telle fourchette, cela peut être différent en ce qui concerne les « électeurs », ou même entre « citoyens » :

Tableau : Variations d'inscrits et d'habitants par rapport au taux d'écart autorisé de plus ou moins 20 % entre circonscriptions d'un même département en 2012

Département	Numéro de la circonscription	Inscrits	Taux d'écart entre nombre d'inscrits	Habitants	Taux d'écart entre habitants
BAS RHIN	5 ^e	98 427	35 %	129 069	2 %
	1 ^{re}	63 978		126 075	
BOUCHES DU RHÔNE	10 ^e	100 194	41 %	124 876	2 %
	4 ^e	58 700		127 389	
CALVADOS	4 ^e	97 734	31 %	123 335	8 %
	2 ^e	67 111		107 323	
GIRONDE	8 ^e	97 831	36 %	116 226	19 %
	2 ^e	62 176		110 893	
HAUTE GARONNE	6 ^e	103 296	36 %	138 018	12 %
	4 ^e	66 108		116 422	
HAUTS DE SEINE	12 ^e	89 869	34 %	132 723	10 %
	1 ^{re}	59 481		118 864	
HÉRAULT	4 ^e	103 261	44 %	125 809	16 %
	2 ^e	58 306		106 861	
ISÈRE	5 ^e	97 933	39 %	131 474	19 %
	3 ^e	59 259		106 642	
LOIRE ATLANTIQUE	9 ^e	107 736	24 %	137 216	7 %
	2 ^e	81 581		127 902	
NORD	6 ^e	84 774	29 %	106 868	8 %
	1 ^{re}	60 531		115 828	
YVELINES	10 ^e	86 791	24 %	119 744	6 %
	11 ^e	65 700		112 543	

Il existe de nombreux autres départements où l'écart dépasse les 20 % entre électeurs inscrits sur les listes électorales.

Concernant l'écart entre citoyens cela est également vrai. Généralement, les départements dont les circonscriptions connaissent un écart qui dépasse les 20 % entre électeurs inscrits, vont également connaître un écart qui dépasse les 20 % entre citoyens.

Les « bases essentiellement démographiques » qui doivent respecter un écart de 20 % entre circonscriptions d'un même département ne le font donc pas concernant les citoyens et donc les électeurs. Il y a donc une atteinte au principe d'égalité du suffrage et un non-respect du critère du Conseil constitutionnel sur ce point.

C - Conséquences concrètes sur l'égalité électorale :

- Cela augmente le nombre de sièges accordés aux départements qui comportent le plus d'étrangers (en situation régulière et irrégulière).

- Cela favorise les départements qui ont une représentation gonflée artificiellement, par la présence d'étrangers non-citoyens et non-électeurs sur leur territoire.

- Cela baisse le nombre de siège accordés pour les départements qui ont le plus fort ratio électeurs/habitants.

Les départements les mieux représentés sont ceux où il y a le plus d'étrangers.

Par exemple :

- La Haute-Garonne : 10 sièges pour 807 554 inscrits

- La Seine-Saint-Denis : 12 sièges pour 718 759 inscrits

De cette façon, un département qui compte moins d'habitants mais plus d'électeurs peut toutefois disposer d'un nombre de sièges inférieur. En se basant sur ces constats, et leurs évolutions à venir, une conséquence électorale est envisageable : une situation où un parti remporte une majorité de sièges tout en étant minoritaire nombre de suffrages exprimés. En effet, il y a un triple mouvement qui amène à ce constat :

- les départements où il y a le plus d'étrangers reçoivent le plus de sièges.

- les départements où il y a le plus d'étrangers sont ceux où la part des citoyens est la plus faible comparée au nombre d'habitants.

– les départements où il y a le plus d'étrangers sont ceux où la part d'inscrits sur les listes électorales est la plus faible comparée au nombre d'habitants.

IV. – Comparaisons avec des pays étrangers : la variété des critères retenus

La « population » et le critère « habitant » sont les plus courants :

– Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Suisse

Mais celui du nombre d'inscrits sur les listes électorales est également important :

– Australie, Portugal, Royaume-Uni, Ukraine

Le critère de la population des nationaux est aussi utilisé :

– Allemagne (la répartition des sièges entre les Länders s'opère proportionnellement selon la population de nationalité allemande, les écarts tolérés de population entre circonscriptions sont calculés en fonction de la population de nationalité allemande de chaque circonscription), Hongrie

Par ailleurs, d'autres critères existent comme celui du nombre de votants lors des élections précédentes ou celui de la population en âge de voter.

Bilan comparé :

Sur les 66 pays indexés dans l'ouvrage de Lisa Handley et Bernard Grofman, *Redistricting in a Comparative Perspective*, les données sont respectivement de 34 pays pour la population totale, 23 pour les listes électorales, 6 pour la population des nationaux, 2 pour le nombre de votants lors des dernières élections, et 1 pour la population en âge de voter.

V. – Une réforme indispensable : utiliser le critère de citoyenneté pour la réalisation des cartes électorales des députés et des sénateurs

Il n'y a aucune évidence à dire qu'en France le nombre d'habitants doit être la base de la population retenue. C'est un principe qui n'a pas toujours été appliqué dans l'histoire constitutionnelle. Actuellement, aucune disposition constitutionnelle n'empêche que la citoyenneté soit le critère retenu. Au contraire, il est possible d'affirmer que la proposition de loi permettra de mieux faire respecter l'égalité des citoyens devant la loi. Il existe d'autres possibilités comme le montre les nombreux pays à choisir

un autre critère de population électorale. Le critère d'« habitants » est légitime pour les élections locales impliquant la gestion des villes, départements ou région pour une « population » prise dans son ensemble ».

Cependant, pour les élections nationales, notamment pour l'Assemblée nationale, seul le critère des « citoyens » doit être pris en compte. À un moment où la France, pour la première fois de son histoire, compte une population étrangère de cinq millions d'habitants au moins, l'exercice de la démocratie implique que de nouveaux critères soient pris en compte.

Le changement est justifié par des mutations et des changements démographiques, dont les exemples illustrent de fortes inégalités et des situations paradoxales entre départements et entre circonscriptions. La cause de ces inégalités se trouve dans la population prise en compte actuellement pour réaliser la carte électorale. Celle-ci doit être changée pour que cessent les inégalités et l'atteinte à l'égalité des suffrages des « citoyens ».

Les projections démographiques montrent que ces inégalités vont s'étendre à tout le territoire et vont s'aggraver, si rien n'est fait dès aujourd'hui, jusqu'à mettre en cause le caractère véritablement démocratique du scrutin par une altération des votes et de la représentation.

Il faut anticiper dès maintenant les inégalités démographiques croissantes actuelles et celles futures qui auront une influence négative sur l'égalité électorale des citoyens, sur l'égalité des votes et, plus largement, sur la répartition des sièges entre départements.

Pour cela, il est nécessaire de restaurer l'égalité des suffrages entre citoyens. Il est indispensable de prendre en compte les « citoyens » pour assurer une plus juste représentation, faute de quoi la carte électorale française, pourrait tendre au paroxysme de « circonscriptions sans électeurs... ».

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le VIII de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Ces chiffres permettent de connaître, pour chaque population recensée, le nombre des personnes de nationalité française. »

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 125 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsqu'il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, le chiffre de population auquel il convient de se référer est le dernier chiffre de la population de nationalité française authentifié. » ;
- ④ 2° L'article L. 279 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Lorsqu'il est procédé à la modification de la répartition des sièges des sénateurs, le chiffre de population auquel il convient de se référer est le dernier chiffre de la population de nationalité française authentifié dans chaque département. »