



**HAL**  
open science

## Le scrutin départemental: territorialisation versus représentation

Guillaume Protière

► **To cite this version:**

Guillaume Protière. Le scrutin départemental: territorialisation versus représentation. Le scrutin départemental: territorialisation versus représentation, Nov 2003, Lyon, France. p. 151-185. hal-00826667

**HAL Id: hal-00826667**

**<https://hal.science/hal-00826667>**

Submitted on 28 May 2013

**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.

# Le scrutin départemental : territorialisation *versus* représentation

Guillaume PROTIÈRE,  
*Allocataire de recherches – Moniteur  
Faculté de Droit et Science politique*

« Depuis les origines, on ne sait trop si le conseil général est une "assemblée départementale" ou une réunion de mandataires cantonaux. Et selon les sujets, le climat, il est tour à tour l'une et l'autre »,

O. GUICHARD, *Vivre ensemble*, p. 84.

1. « Il y a dans chaque département un conseil général »<sup>1</sup>. « Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons »<sup>2</sup>, chaque canton désignant ainsi un membre de l'assemblée départementale. Scrutin majoritaire uninominal à deux tours, l'élection cantonale détonne parmi les scrutins (de listes) locaux. L'assemblée départementale connaît, par ailleurs, un renouvellement de ses membres par moitié tous les trois ans ; ce qui semble davantage rapprocher les conseillers généraux des sénateurs que des autres élus. Cette double particularité de la représentation départementale perturbe l'ordonnement des modes de scrutin, en ce qu'elle affirme à la fois l'ancrage territorial des conseillers généraux et le rapport particulier au temps de cette assemblée, forcément différente des autres conseils locaux. Garant de la représentation du territoire, et par voie d'extension, de la ruralité, le département s'affirme territorialisé ; la représentation départementale met ainsi en exergue le territoire davantage que la population. Une telle mise en avant du territoire paraît se heurter à la logique générale des autres scrutins politiques, tant nationaux que locaux. Il convient donc de tenter de circonscrire les raisons de cette spécificité départementale ainsi que ses (possibles) conséquences.

2. La conjonction du découpage du territoire départemental en cantons et du renouvellement par moitié du conseil général accentue l'impression d'atomisation de la représentation départementale. En effet, émanation d'une « composante territoriale du département »<sup>3</sup>, chaque conseiller est *enraciné* dans son canton. Il est le représentant d'un groupe fixé sur une partie du territoire départemental<sup>4</sup>. L'intérêt (général) départemental semble,

dans cette logique, non pas transcender les élus qui l'exprimeraient à travers leurs délibérations, mais plutôt être la somme des intérêts cantonaux, incarnés par les élus. En ce sens, l'intérêt (général) départemental apparaît immanent, matérialisé dans la juxtaposition des cantons alors que les autres intérêts généraux semblent *a contrario* transcender les différenciations territoriales pour unifier la population. La prise en compte des différenciations territoriales a ainsi une conséquence dans les principes de fonctionnement de l'organe délibérant départemental, en ce qu'elle semble éloigner le conseil général des principes classiques de fonctionnement du système représentatif ; elle mérite donc un examen plus approfondi.

3. Le principe du renouvellement triennal accentue le morcellement territorial en divisant le conseil général en deux séries de cantons renouvelables alternativement. Le renouvellement par moitié de l'assemblée départementale inscrit d'ailleurs cette institution dans une perspective temporelle particulière, en ce sens que tous les trois ans, elle peut connaître des renouvellements importants (alternance politique et changement de majorité). De ce fait, les conseils généraux ont tendance à ne pas fonctionner, assez classiquement, selon un mode majoritaire<sup>5</sup> mais plutôt sur un mode consensuel, ce qui semble les rapprocher davantage des organes administratifs collégiaux que des assemblées politiques. Finalement, l'inscription dans le court terme (trois ans au lieu de six) renforce la territorialisation du conseil général. Le territoire apparaît ainsi comme le plus petit commun dénominateur d'élus aux horizons électoraux différenciés. Il est de plus un facteur réel d'identification de l'écu, qui le personifie

<sup>1</sup> Art. L. 3121-1 du *Code général des collectivités territoriales* (CGCT).

<sup>2</sup> Art. 2 de la loi du 22 juin 1838 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissements, reproduite par BOUFFET (M.), PERRIER (L.), « Département », in BÉQUET (L.), *Répertoire du droit administratif*, Paris, P. Dupont éd., 1891, p. 522.

<sup>3</sup> L'expression est utilisée par le Conseil constitutionnel ; selon le juge constitutionnel, le conseil général assure « la représentation des composantes territoriales du département », CC, déc. n° 82-147 DC, 2 décembre 1982 *Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion*, Rec. p. 70 ; JO, 4 décembre 1982, pp. 3666-3667 ; RA 1982.620, note ÉTIEN ; RDP 1983.333, chron. FAVOREU ; *Pouvoirs* 1983(25).183, chron. AVRIL, GICQUEL. Dans le même sens, CC, n° 84-174 DC, 25 juillet 1984 *Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion*, Rec. p. 48 ; AJDA 1984.619, note FERSTENBERT ; RDP 1986.395, chron. FAVOREU.

<sup>4</sup> Comme le relève ce propos du rapporteur WADDINGTON, lors des débats portant sur la loi du 10 août 1871, « dans le département, les intérêts cantonaux sont essentiellement des intérêts de groupes, ce ne sont

pas des intérêts proportionnels au nombre », reproduit in « Rapport fait au nom de la commission de décentralisation chargée d'examiner les propositions de lois relatives à l'organisation et aux attributions des conseils généraux », D., 1871, 4<sup>e</sup> partie, p. 120.

<sup>5</sup> C'est ce qui ressort de l'intervention de P. JAMET (Directeur général des services du conseil général du Rhône) qui insiste sur l'égalité de traitement entre conseillers généraux, indépendamment de l'appartenance à la majorité politique. Il part du constat qu'il n'y a que des « vainqueurs » qui siègent au sein du Conseil général. De ceci, il tire une égalité de traitement des élus par l'assemblée départementale car les élus ont la même légitimité et ne sont pas des adversaires politiques directs ; ce qui semble éviter les joutes purement politiciennes et permettre au contraire un fonctionnement (apolitique !) consensuel. Chaque élu tirerait ainsi de sa *légitimité de vainqueur* le droit d'être traité comme l'égal de ses pairs par ses collègues, l'exécutif et l'administration du conseil général, et ce indépendamment de son appartenance à la majorité politique de l'assemblée locale. Voir sa contribution dans cet ouvrage.

vis-à-vis de ses pairs et de l'administration du conseil général<sup>6</sup>, et ce indépendamment de son appartenance à la majorité politique.

4. Les deux principales caractéristiques ainsi révélées (primat territorial et renouvellement différencié) correspondent également à des spécificités du Sénat. Le Palais du Luxembourg, selon une interprétation politique répandue de l'article 24 de la Constitution, assurerait prioritairement la représentation des collectivités territoriales (c'est-à-dire la représentation des structures institutionnelles territoriales et de leur(s) intérêt(s) en tant que tels). Si une telle conception est juridiquement discutable, l'ensemble des sénateurs semble en être imprégné ; elle est ainsi un des fondements de l'identité sénatoriale<sup>7</sup>. C'est donc assez naturellement que ceux-ci ont développé, en s'appuyant sur les qualités communes des deux institutions, une présentation du conseil général en tant que « *Sénat du département* »<sup>8</sup>. L'affirmation d'une représentation de territoires en tant que tels<sup>9</sup> par le conseil général, même si l'on peut lui trouver un fondement jurisprudentiel, s'inscrit en faux avec l'application du régime représentatif qui caractérise le système politique français et paraît *a priori* discutable.

5. L'importance du territoire d'élection, mise en exergue par ces développements liminaires, est assez remarquable pour qu'elle questionne le juriste sur le fonctionnement des institutions politiques départementales : elle semble en effet contraire à la logique générale des autres scrutins politiques, tant nationaux que locaux. Il convient donc de s'interroger sur les incidences de la territorialisation de l'élu départemental. L'insistance sur ce caractère de l'élu départemental invite à la comparaison. Il s'agit en effet de voir si la circonscription électorale joue un rôle aussi important dans les autres élections. Il ne nous semble pas que tel soit le cas (I). Fort de ce constat négatif, nous pourrions envisager la thèse qui voit dans le conseil général, un « Sénat du département » (II).

## I.

### Une représentation territorialisée : la particularité du scrutin cantonal par rapport aux autres scrutins politiques

6. Avant d'envisager une comparaison du scrutin départemental avec les scrutins locaux<sup>10</sup> et nationaux<sup>11</sup>, précisons que celle-ci nous semble

opératoire et pertinente parce qu'ils sont tous des scrutins politiques. La question de la nature des scrutins nationaux ne s'est jamais sérieusement posée car ils mettent en jeu l'expression directe de la souveraineté, condition requise pour exprimer/incarnent le politique<sup>12</sup>. En revanche, les scrutins locaux ont longtemps été considérés comme des scrutins administratifs<sup>13</sup>, jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel les qualifie de « scrutin[s] politique[s] » dans sa décision 82-146 DC du 18 novembre 1982<sup>14</sup>. Il convient d'analyser la place qu'occupent, pour chaque scrutin, population et territoire dans l'équilibre des mécanismes de représentation. Ce faisant, nous devrions parvenir à mieux comprendre les ressorts du scrutin cantonal. Nous envisagerons successivement les scrutins locaux (§ 1.) et les scrutins nationaux (§ 2.).

### § 1. Le scrutin départemental : la représentation territorialisée d'une population plurielle

7. Le territoire ne présente pas le même intérêt lors des élections municipales que lors des élections régionales. Toutefois, une logique commune peut être dégagée : les élus ne sont pas « cantonnés », c'est-à-dire rattachés à une parcelle du territoire de la collectivité territoriale concernée. « La commune forme [ainsi] une circonscription électorale unique »<sup>15</sup>. La faible taille (au sens géographique) rend l'impact territorial largement inintéressant car les élus sont proches (au sens territorial) de leurs mandants. La question de la provenance à l'intérieur du territoire communal mérite toutefois d'être posée dans deux cas. D'une part, une commune de moins de 3 500 habitants peut « être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre dans électeurs inscrits, mais seulement quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées »<sup>16</sup>. Il s'agit ici de prendre en considération de possibles particularités géographiques de communes rurales éclatées en plusieurs hameaux ou de communes fusionnées, mais qui souhaitent conservées chacune une certaine identité. Opération technique, la territorialisation de ces élus municipaux est atténuée par le caractère collectif de l'élection (chaque section élit au moins deux conseillers municipaux) alors que chaque canton ne désigne qu'un représentant ; celui-ci personnifie, incarne alors les intérêts du territoire. Le caractère individuel ou collectif de l'élection semble ainsi relativiser l'ancrage territorial, d'autant plus que l'article L. 254 du code

<sup>6</sup> Sur ce point également, voir les exemples figurant dans la contribution de P. JAMET.

<sup>7</sup> Sur le lien particulier du Sénat avec les conseils généraux, voir DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991 (Avant-propos d'A. POHER ; Préface de G. DUPUIS), pp. 103 et suivantes, notamment la note 431 (p. 105 ; corps de note p. 626). L'auteur y illustre le lien entre les deux institutions à travers le cumul des mandats de sénateur et de conseiller général ; celui-ci concerne plus de la moitié des sénateurs, le plus souvent membre de l'exécutif du conseil général au sein duquel ils siègent.

<sup>8</sup> Sur ce point, voir la position de P. SCHIÉLÉ, Rapport au Sénat, Doc. n° 35, 1<sup>ère</sup> session ordinaire 1982-1983 (annexe au P.-V., séance du 13 octobre 1982), cité par FAVOREU (L.), « Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982 », *RDV*, 1983, p. 381.

<sup>9</sup> La représentation du territoire est ainsi comprise dans une optique institutionnalisée, le cadre territorial prime sur la population.

<sup>10</sup> Par scrutins locaux, nous entendons les élections municipales et régionales.

<sup>11</sup> Par scrutins nationaux, nous envisageons les élections parlementaires (législatives et sénatoriales) ainsi que l'élection présidentielle.

<sup>12</sup> Il y a là certainement une conception assez restrictive du politique, que l'on ramène finalement au pouvoir souverain, source du pouvoir politique étatique. Il ne nous semble pas que l'on puisse se contenter de cette vision. Le politique ne se réduit pas à l'expression du pouvoir d'État.

<sup>13</sup> Comme en témoigne ce propos relatif aux assemblées locales du président LATOURNERIE lors de l'examen du projet de Constitution par la commission constitutionnelle du Conseil d'État les 27 et 28 août 1958 : « ce ne sont pas des assemblées politiques ; les seules assemblées politiques sont celles qui siègent à Paris. Elles sont administratives » ; Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume III. Du Conseil d'État au référendum, 20 août – 28 septembre 1958*, Paris, La documentation française, 1991, p. 111.

<sup>14</sup> CC, déc. n° 82-146 DC, 18 novembre 1982, *Quotas par sexe*, Rec. p. 66 ; *AJDA*, 1983.128, note BOULOUIS ; *Droit soc.* 1983.131, note LOSCHAK ; *D.* 1984.469, note HAMON ; *JCP* 1983.II.19946, comment. MARCHAND ; *RDV* 1983.367, chron. FAVOREU ; *Pouvoirs* 1983(25).190, chron. AVRIL, GICQUEL.

<sup>15</sup> Art. L. 261 du code électoral.

<sup>16</sup> Art. L. 254 du code électoral.

électoral précise dans son premier alinéa que « l'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune ». Ce n'est donc pas la même logique que le scrutin départemental. Cette procédure consiste, en effet, avant tout en une possibilité d'adaptation de la composition des listes pour des communes géographiquement particulières<sup>17</sup>.

8. D'autre part, et à l'opposé en termes de taille, la question de l'origine territoriale (à l'intérieur du territoire communal) peut sans doute être soulevée pour les communes les plus importantes (à l'exception de Paris, Lyon et Marseille<sup>18</sup>), l'importance de la population générant l'anonymat et l'éloignement entre électeurs et élus. Toutefois, l'évolution initiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>19</sup> relativise l'importance de la provenance territoriale des élus en instaurant des conseils de quartiers dans les communes de plus de 80 000 habitants<sup>20</sup>. Ces conseils assurent un relais territorial, en permettant la consultation de la population et l'affirmation d'un échelon micro local de démocratie. La commune est donc marquée par une double unité de la population et du territoire, qui rend malaisée la comparaison avec les élections cantonales.

9. La question de l'ancrage territorial des élus au niveau communal pourrait cependant être relancée par l'élection des conseillers communautaires (intercommunaux) au suffrage universel direct. Le législateur devrait alors, et assez schématiquement, choisir entre une logique *intégrationniste*, sous-entendant l'application du scrutin municipal au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (au risque de la disparition des communes) ou une logique *fédérale*, dans laquelle les élus intercommunaux représenteraient la portion de territoire (communes actuelles ou circonscriptions redessinées) dans laquelle ils ont été élus. Le choix de tel ou tel mode de scrutin dépend largement de considérations politiques. Nous avancerons simplement que d'un point de vue juridique le choix de la logique fédérale empêcherait de transformer les établissements publics de coopération intercommunale en collectivités territoriales de droit commun. Celles-ci sont en effet, de manière générale et sans que la particularité départementale ne l'infirme, inspirée par une logique unitaire, que renforce l'unité de la circonscription. La logique *fédérale* heurterait de plein front l'assise constitutionnelle et traditionnelle des collectivités territoriales<sup>21</sup>. En cela, un tel choix constituerait un bouleversement majeur du droit local, même si cette option serait la plus simple à mettre en œuvre car ne nécessitant pas nécessairement de révision de la Constitution<sup>22</sup>.

10. Les élections régionales fournissent un terreau bien plus riche de comparaison que le scrutin

municipal pour envisager la place et l'importance du territoire dans le scrutin. Le mode de scrutin régional a connu trois régimes juridiques différents, tous sous-tendus par une volonté commune : garantir la représentation la plus juste de la population régionale sans marginaliser les territoires peu peuplés et en assurant la promotion de ces structures récentes que sont les conseils régionaux. Les débats parlementaires des trois lois reflètent ce souci commun ; c'est pourquoi nous nous appuyons sur les travaux du législateur. La loi du 10 juillet 1985<sup>23</sup> dispose que l'élection régionale sera un scrutin proportionnel à la plus forte moyenne dans le cadre de circonscriptions départementales. Le choix du département, s'il est critiqué par une minorité de parlementaires<sup>24</sup>, se trouve justifié par la volonté d'assurer la représentation de l'ensemble des départements<sup>25</sup>. Cette question est en effet centrale dans les débats, notamment à l'occasion de la détermination du choix du nombre de sièges à accorder à chaque département. Le projet du Gouvernement retenait un critère strictement démographique ; les parlementaires s'y opposent fermement et obtiennent un seuil minimal de conseillers par département (5 conseillers)<sup>26</sup>. La prise en compte du territoire modifie ainsi sensiblement la représentation de la population, afin de garantir la participation/représentation des territoires les moins peuplés. Au-delà de l'argument démographique, le choix du département en tant que circonscription électorale régionale alimente la thèse de la région en tant que *fédération de départements*<sup>27</sup>, mettant bien en avant l'origine territoriale des élus. Toutefois, les ferments de territorialisation contenus dans le choix du Gouvernement sont largement contrebalancés par la logique proportionnelle du scrutin. Les élus sont finalement les élus d'une liste (justifiée, porteuse d'une logique partisane) avant d'être ceux d'un département. La logique politique/partisane atténue ainsi sensiblement le lien territorial. De plus, ce lien territorial n'est aucunement consacré par le juge constitutionnel<sup>28</sup>. Finalement, même dans le cadre de ce mode de scrutin, le département n'est qu'une circonscription électorale, qui ne crée pas d'attache particulière pour les conseillers régionaux, qui sont les conseillers de la région (dans son ensemble)<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, *JORF*, n° 159, 11 juillet 1985, p. 7 805.

<sup>24</sup> Voir l'intervention d'O. GUICHARD pour qui « si l'idée de proportionnelle est particulièrement néfaste, celle du cadre départemental est singulièrement diabolique. Le fait d'avoir deux collèges représentants du département – le conseil général et les élus départementaux au conseil régional – va évidemment favoriser un antagonisme qu'on aurait pu atténuer en laissant au moins à chaque collectivité sa propre dimension » *JO Assemblée nationale débats*, n° 17, samedi 27 avril 1985, p. 496.

<sup>25</sup> « Le système proposé a pour avantage de garantir absolument – il est le seul à le faire – qu'aucun département ne peut se trouver privé de représentation au conseil régional. C'est l'argument le plus fort. Sur ce plan, il est vraiment irréfutable », P. JOXE, *JO Assemblée nationale débats*, n° 17, samedi 27 avril 1985, p. 502.

<sup>26</sup> Voir dans la même logique la bataille que livrent les sénateurs en première lecture en faveur de l'augmentation du nombre de conseillers régionaux limousins, *JO Sénat débats*, n° 29, vendredi 7 juin 1985, p. 1026.

<sup>27</sup> Voir entre autres les échanges entre MM. GANTIER et TEISSEIRE, *JO Assemblée nationale débats*, n° 17, samedi 27 avril 1985, pp. 489-490 ou ceux qui opposent MM. BLANC, DURAND et BONNEMAISON, *JO Assemblée Nationale débats*, n° 50, jeudi 27 juin 1985, pp. 2005, 2006 et 2010.

<sup>28</sup> Faute, il est vrai, de saisine du Conseil constitutionnel pour contrôler ce texte.

<sup>29</sup> D'ailleurs, les changements de rattachement géographique des élus d'une élection à l'autre révèlent également la logique régionale du scrutin.

<sup>17</sup> Que l'on songe à ces communes de montagne, dont les habitants se regroupent en hameaux dispersés au gré des vallons.

<sup>18</sup> Dans ces communes, le rattachement/rapprochement territorial est organisé dans le cadre des arrondissements. Il apparaît un échelon territorial intermédiaire, même si le pouvoir reste principalement dans les mains du conseil municipal ; voir art. L. 2511-1 et suivants du CGCT.

<sup>19</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF*, n° 50, 28 février 2002, p. 3 808.

<sup>20</sup> Art. L. 2143-1 (CGCT).

<sup>21</sup> Voir *infra* nos analyses sur le passage des régions du statut d'établissement public à celui de collectivité territoriale.

<sup>22</sup> La disparition des communes, dans une optique *intégrationniste*, ne peut passer que par une révision constitutionnelle.

11. Suite aux dysfonctionnements que connaissent les conseils régionaux<sup>30</sup>, la loi du 19 janvier 1999<sup>31</sup> modifie le mode de scrutin. L'élection se déroule désormais dans le cadre d'une circonscription régionale unique. Les débats de 1998-1999 sont marqués par l'inquiétude de nombre de parlementaires concernant la représentation des départements les moins peuplés. Cette préoccupation aboutit d'ailleurs à une proposition d'amendement visant à instaurer un scrutin majoritaire uninominal sur le modèle du scrutin cantonal<sup>32</sup>. Toutefois, la logique régionale s'impose et l'on assiste à l'affirmation claire d'une volonté de représentation de la population régionale au sein d'une circonscription unique. Il faut remarquer qu'un tel choix n'empêche nullement la représentation des départements les moins peuplés, simplement ce mécanisme de représentation colle beaucoup plus nettement à la théorie de la représentation, inspirée du paradigme de la souveraineté nationale, en faisant des conseillers régionaux l'émanation de la collectivité régionale prise comme un tout et la représentant, là encore, dans sa globalité.

12. La loi du 11 avril 2003<sup>33</sup>, si elle réforme la loi inappliquée de 1999, n'en modifie pas véritablement l'économie générale, en ce sens que le scrutin se déroule toujours dans une circonscription régionale unique. Certes, il est instauré un système de double proportionnelle<sup>34</sup>. Mais, il nous semble impossible de voir dans ce mécanisme un facteur de territorialisation des élus. Le territoire sert simplement de prisme correcteur afin de créer (ou de maintenir) un semblant de lien entre la population et les élus<sup>35</sup>. Il y a ainsi représentation de la population à travers le territoire ; celui-ci n'est alors qu'une limite géographique et non pas une source d'identité (voire d'identification) de l'élu. Comme précédemment, le mécanisme proportionnel joue contre la territorialisation de l'élu en créant une dynamique partisane collective qui transcende les clivages territoriaux.

13. Au terme de cette brève comparaison, la spécificité, et ainsi l'exceptionnalité, du mode de

désignation des conseillers généraux est rendue particulièrement patente par rapport aux deux autres collectivités territoriales métropolitaines, en ce sens que les particularités territoriales priment sur l'unicité et l'indivisibilité de la population. Certains objecteront certainement que la particularité du mode de scrutin cantonal ne permet pas une comparaison pertinente avec les deux autres élections locales. Il nous faut alors envisager un rapprochement avec les élections nationales, dont les mécanismes sont plus similaires.

## § 2. La territorialisation du conseiller général s'oppose à la « représentation de la Nation tout entière » par le Parlementaire

14. Il semble difficile de rapprocher le scrutin cantonal de l'élection présidentielle. Celle-ci se déroule dans le cadre d'une circonscription unique (l'État) et aboutit à la désignation d'un organe individuel. C'est pourquoi nous passons rapidement. De leur côté, les élections sénatoriales connaissent une particularité notable : il s'agit d'un scrutin indirect, qui rend difficile la comparaison. Nous ne l'envisagerons donc pas dans le cadre de ce développement ; d'autant moins que nous procéderons à un rapprochement entre conseil général et Sénat lors de l'analyse du conseil général en tant sur Sénat du département. Finalement, parmi les scrutins nationaux, seules les élections législatives peuvent être rapprochées et servir de point de comparaison pour notre étude.

15. Les députés sont élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre de circonscriptions composées d'un regroupement de plusieurs cantons et respectant les limites des arrondissements et des départements. On pourrait s'attendre à ce que le député soit lié à son territoire d'élection et que, de ce fait, l'Assemblée Nationale assure la représentation des composantes territoriales de l'État. Or, tel n'est pas le cas ; la circonscription législative n'est qu'une modalité pratique du scrutin afin que le corps électoral puisse nommer les représentants de la Nation, de manière juste et de façon à assurer une certaine égalité des suffrages. L'élection dans le cadre de circonscriptions infra-départementales ne crée aucun lien (juridique) entre le député élu et les habitants de la circonscription dont il provient<sup>36</sup>. D'ailleurs, si le Conseil constitutionnel prend en considération l'intention du législateur d'assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs<sup>37</sup>, c'est simplement dans le but de vérifier l'égalité du suffrage et non pas doter ce principe d'une valeur normative. Ainsi, l'Assemblée nationale doit être élue sur des *bases essentiellement démographiques*<sup>38</sup>. L'imposition de cette règle fait que les députés pourraient très bien, comme ce fut le cas lors des élections de mars 1986, être élus à la représentation proportionnelle dans le

<sup>30</sup> Pour une présentation, et à titre d'exemple, voir BACQUÉ (R.), CAUSSE (B.), CHAMBRAUD (C.), CHEMIN (A.), CHOMBEAU (C.), MONTVALON (J.-B. de), ROBERT-DIARD (P.), SAUVAGE (P.), SAUX (J.-L.), « Les dix jours qui ont ébranlé la droite », *Le Monde*, 26 mars 1998.

<sup>31</sup> Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, *JORF*, n° 16, 20 janvier 1999, p. 1024.

<sup>32</sup> Amendement n° 67 déposé par C. ESTROSI (*JO Assemblée Nationale débats*, n° 66, mercredi 24 juin 1998, p. 5308) ; cette possibilité avait été évoquée et soutenue par M. ALLIOT-MARIE lors de la discussion générale, *ibid.*, p. 5284.

<sup>33</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *JORF*, 12 avril 2003, p. 6488 ; *AJDA*, 2003, p. 939.

<sup>34</sup> Les voix de chaque liste sont comptabilisées au niveau régional, afin de déterminer le nombre de sièges auquel elle a droit au conseil régional. Une fois cette opération terminée, il est procédé à une seconde répartition des sièges au sein de chaque liste, entre les différentes sections départementales, au prorata des voix obtenues par rapport à l'ensemble de la liste. Pour une présentation de ce mécanisme, voir notamment JAN (P.), « Modes de scrutin régional et européen et financement des partis politiques », *AJDA*, 2003, pp. 939-947 ou PONTIER (J.-M.), « Elections régionales : les nouvelles règles », *Revue Administrative*, n° 334, 2003, pp. 403-412.

<sup>35</sup> À noter que ce rapprochement géographique rend la répartition des sièges quasiment inintelligible au profane et risque, *a contrario* de l'objectif visé, de contribuer profondément à l'éloignement des populations déjà marginalisées de la sphère politique locale.

<sup>36</sup> D'autant moins que les articles 26 et 27 de la Constitution disposent que les parlementaires sont irresponsables et que « tout mandat impératif est nul ».

<sup>37</sup> CC, déc. n° 86-208 DC, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés*, *Rec.* p.78 ; *AJDA*, 1987.263, note BOULOUIS ; *RDJ* 1989.458, chron. FAVOREU ; *RA* 1987.8, note GOURDON ; *AJC* 1986.449 ; *Pouvoirs* 1987(41).204, chron. AVRIL, GICQUEL. Considérant n° 22.

<sup>38</sup> CC, déc. n° 86-218 DC, 16 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, *Rec.* p. 167.

cadre d'une autre circonscription<sup>39</sup>. Notons toutefois les critiques soulevées par cette position du juge constitutionnel. Selon J. BOULOUIS, « jauger chaque député à l'aune du nombre d'électeurs de sa circonscription procède d'une idée juridiquement fautive »<sup>40</sup>, en ce qu'elle restreint le principe représentatif. Il relève ensuite qu'une inégalité démographique entre deux circonscriptions n'est pas en soi source d'une rupture de l'égalité du suffrage, « puisque le droit de vote de l'un [un citoyen habitant une circonscription], inhérent à sa qualité de citoyen, est, en tant que tel, identique au droit de l'autre, quel que soit le nombre d'électeurs ici et là »<sup>41</sup>. Enfin, la volonté d'assurer un lien entre électeurs et l'élu d'une circonscription revient à faire « comme si l'élu l'était de cette circonscription et non pas dans cette circonscription, comme le supposerait sa qualité de représentant de la nation toute entière ». On ne peut dès lors que partager la conclusion de cet auteur pour qui « la règle fondamentale est orientée vers une conception qui, transcendant l'ambiguïté de l'article 3 de la Constitution doit plus à la souveraineté populaire qu'à la souveraineté nationale ». Néanmoins, il nous semble possible de maintenir qu'il n'y a toujours pas, dans une stricte perspective juridique, et malgré cette interprétation du juge de la rue de Montpensier, de lien entre l'élu et le territoire<sup>42</sup>. Les principes semblent ainsi clairement définis pour les élections législatives, laissant malgré les prescriptions techniques une large application aux principes de la souveraineté nationale. Qu'en est-il exactement pour les collectivités territoriales ?

**16.** L'affirmation du principe de l'élection sur des bases essentiellement démographiques vaut également pour les collectivités infranationales. Elle n'est pas une spécificité des élections législatives. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le Congrès de Nouvelle-Calédonie « dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques »<sup>43</sup>; le Conseil constitutionnel réaffirme ce principe dans un second temps pour les communes. « L'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent »<sup>44</sup>. Le juge constitutionnel se fonde dans les trois décisions, sur les mêmes dispositions constitutionnelles, renvoyant notamment aux articles 3 et

24 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Si la doctrine avait été très critique à l'égard du renvoi à la population (plutôt qu'aux citoyens) auquel procèdent les décisions de 1986, il n'en est pas de même pour l'extension de ce principe aux collectivités territoriales. En cela, la position de MM. AVRIL et GICQUEL est assez représentative. Selon eux, « une telle conception de la représentation se justifie dans le cas des collectivités territoriales qui "s'administrent librement" en vertu de l'article 72C, mais son application aux élections législatives se heurte [...] au principe constitutionnel bien plus fondamental selon lequel les députés représentent la Nation tout entière et non leurs circonscriptions »<sup>45</sup>. Les arguments de ces auteurs s'articulent principalement autour de la distinction entre citoyen et habitant et sur le caractère administratif des structures territoriales. Si nous ne nions pas la prééminence du scrutin législatif, expression directe du souverain national, il nous semble en revanche largement contestable de différencier aussi systématiquement les élections locales de l'élection législative.

**17.** En effet, justifier que la population serve de critère pour déterminer les circonscriptions électorales des élections locales paraît contradictoire avec la critique de la même pratique à l'échelon national, quand on sait que le Conseil constitutionnel a explicitement rattaché les élections locales à l'expression de la souveraineté nationale. Le juge de la rue de Montpensier considère en effet que « la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République »<sup>46</sup>. Comment alors concevoir, comme le faisaient MM. AVRIL et GICQUEL, que les élections locales ne participent qu'à la désignation d'un organe chargé de l'administration d'une collectivité ? D'ailleurs, l'interdiction du vote des étrangers ne perdrait-elle pas son sens si les collectivités territoriales n'étaient pas rattachées à l'expression de la souveraineté ? Ainsi, les électeurs, même dans le cadre local, se prononcent en leur qualité de *citoyen* et il nous semble difficile de séparer les différents échelons de la démocratie. La démocratie locale (ou de proximité<sup>47</sup>) n'est pas ontologiquement différente (ni différenciée) de la démocratie nationale. Il y a donc un caractère politique inhérent à l'ensemble des scrutins locaux dès lors qu'ils sont rattachables à la souveraineté nationale.

**18.** Il nous semble possible, une fois ce premier constat établi, de proposer un rapprochement entre les

<sup>39</sup> Loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, *JORF*, 11 juillet 1985, p. 7800. L'élection des députés a eu lieu à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans le cadre des départements.

<sup>40</sup> BOULOUIS (J.), « Note sous Conseil constitutionnel, déc. n° 86-208 DC et n° 86-218 DC », *AJDA*, 1987, p. 268.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>42</sup> Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs pris soin de réaffirmer ce principe dans la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*. Le considérant 14 énonce ainsi que « si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection ». C'est nous qui soulignons.

<sup>43</sup> CC, déc. n° 85-196 DC, 8 août 1985, *Loi relative à la Nouvelle Calédonie*, *Rec.* p. 63 ; *RA* 1985.572, note ÉTIEN ; *D.* 1986.45, note LUCHAIRE ; *AJDA* 1985.609, note HAMON ; *AJJC* 1985.423, comment. GENEVOIS ; *RDP* 1986.395, chron. FAVOREU ; *Pouvoirs* 1986(36).174, chron. AVRIL, GICQUEL. C'est nous qui soulignons.

<sup>44</sup> CC, déc. n° 87-227, 7 juillet 1987 *Découpage électoral de Marseille*, *Rec.* p. 41 ; *RDP* 1989.399, chron. FAVOREU ; *Pouvoirs* 1988(44).184, chron. AVRIL. C'est nous qui soulignons.

<sup>45</sup> AVRIL (P.), GICQUEL (J.), « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 1988, n° 44, pp. 184-185.

<sup>46</sup> CC, déc. n° 92-308 DC, 9 avril 1992, *Maastricht I*, *Rec.* p. 55 ; *RDP* 1993.14, note ROUSSEAU ; *AJJC* 1992.480 ; *RA* 1992.126, note ÉTIEN ; *RFDC* 1992.389, comment. FAVOREU ; *RDP* 1992.398, comment. GAÏA ; FAVOREU (L.), PHILIP (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Grands arrêts », 1999, 10<sup>e</sup> éd., commentaire n° 45, p. 778. Considérant n° 26.

<sup>47</sup> Le changement de vocabulaire n'apporte aucun enrichissement du concept, voir LERIQUE (F.), « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les petits pas de la décentralisation », *Annuaire 2002 des collectivités locales. L'organisation territoriale de la France, demain*, Paris, CNRS Éditions, 2002, pp. 347-362.

articles 3 et 72 de la Constitution. Les élections locales sont des scrutins politiques ; les principes déterminés par l'article 3 de la Constitution doivent donc s'appliquer à ces consultations. Comment ne pas établir dès lors un parallèle avec les principes de la souveraineté nationale : les électeurs locaux, citoyens et membres d'une collectivité, désignent les personnes en charge de leur intérêt commun. Les élus locaux représentent ainsi la collectivité dans son ensemble et concourent à la détermination de son intérêt collectif<sup>48</sup> (corporatif si l'on prend l'image de la corporation territoriale). Une telle conception n'est en rien contraire au principe d'indivisibilité de la souveraineté. Ainsi que l'écrivait le doyen HAURIOU, « une nation peut être conçue comme une fédération d'institutions locales douées d'une certaine autonomie ; la souveraineté de la nation peut se réfracter à certains égards en chacune de ces institutions locales sans que l'unité de l'État soit brisée, il suffit qu'à d'autres égards la souveraineté de la nation se manifeste comme un bloc »<sup>49</sup>. L'unité de la souveraineté est préservée par le rattachement des scrutins locaux à l'élection sénatoriale ; les élus locaux exprimant lors de ce scrutin une sorte de quintessence des structures qu'ils représentent. Émanation des groupements d'hommes composant la Nation, les élus locaux contribuent ainsi à une expression kaléidoscopique du souverain.

19. Malgré des infléchissements, l'élection des députés reste ainsi mue par les principes de la souveraineté nationale<sup>50</sup>, application de la théorie de la représentation, telle qu'élaborée par E. SIEYÈS<sup>51</sup>. Tant le corps électoral que ses représentants sont des *organes* de la Nation ; celle-ci, être abstrait et postulé, s'exprimant *in fine* à travers eux. Il ne préexiste donc pas de volonté nationale, les représentants nationaux la déterminant seuls. Dans la même logique, l'article 72 de la Constitution dispose que « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus », confiant à l'organe délibérant le soin de déterminer et gérer l'intérêt collectif de ces collectivités (comprises alors comme des groupes humains, voir *infra*). Ainsi, les élus locaux, membres des assemblées locales, déterminent seuls l'intérêt (général) local<sup>52</sup>. Il y a donc un mimétisme de fonctionnement entre les organes des différentes *corporations sédentaires à base territoriale*<sup>53</sup>. Il nous semble trouver dans cette application de la théorie de la représentation une des principales justifications du caractère politique du scrutin (local ou national). Le Conseil constitutionnel va d'ailleurs dans cette direction quand il reconnaît que les scrutins locaux sont des *scrutins politiques*<sup>54</sup>, puis quand il établit un lien entre les élections locales et les élections

sénatoriales<sup>55</sup>. Il y aurait donc cette caractéristique commune aux scrutins politiques, qui est de mettre en œuvre (directement ou indirectement) la voix du *souverain* à travers la référence et la conciliation des principes des souverainetés populaire et nationale. Le terme de *souverain* doit d'ailleurs être entendu selon deux sens légèrement différents : dans son sens classique tel qu'il résulte de la décision n° 92-308 DC par exemple faisant référence à l'entité populaire originaire ; puis dans un sens moins académique, comme désignant la population de chaque corporation territoriale prise en tant qu'entité abstraite<sup>56</sup>, entité dont les assemblées locales constituent des organes chargés d'exprimer la volonté. Il y a ainsi mise en avant d'une logique commune de fonctionnement des entités politiques. Dans cette optique, la territorialisation des élus départementaux éclaire la double spécificité des conseils généraux ; par rapport aux autres assemblées locales dont le corps électoral n'est pas rattaché constitutionnellement à une partie du territoire de la collectivité ; par rapport aux élections législatives, ensuite, car la circonscription d'origine ne devrait pas avoir d'incidence véritable (notamment sur le fonctionnement de l'organe délibérant), comme dans le cas de la procédure de désignation des députés.

20. Cet attachement à la représentation des *composantes territoriales du département* alimente une thèse, très active lors de l'Acte I de la décentralisation, beaucoup moins aujourd'hui, qui voit dans le conseil général une sorte de *Sénat du département*. Si cette assertion pouvait être vérifiée, nous aurions alors la justification de la territorialisation marquée, revendiquée des élus départementaux.

## II.

### Une représentation de la population : le conseil général n'est pas le Sénat du département

21. Confronter conseil général et Sénat peut paraître inopportun. Nous pensons au contraire que pour mieux vérifier les fondements juridiques de la thèse du conseil général, *Sénat du département*, il faut en revenir à la Haute assemblée et questionner les modalités de la représentation qu'elle exerce. Nous devrions ainsi parvenir à mettre en évidence des rapprochements dans les modalités techniques de représentation de ces deux organes : le territoire y sert de prisme de perception de la population (§ 1.). Dans le cas du conseil général, le prisme territorial déforme fortement la représentation ; à un point tel que des réformes ont été entreprises ou sont envisagées. Seul un renouvellement des composantes territoriales du département peut assurer, à terme, la survie du conseil général (§ 2.).

<sup>48</sup> Ce dont rend compte la capacité reconnue à l'ensemble des collectivités territoriales de déterminer et de gérer les affaires de leur compétence, à travers la clause générale de compétence ; pour les communes, départements et régions, respectivement art. L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 (CGCT).

<sup>49</sup> HAURIOU (M.), *Principes de droit public à l'usage des étudiants de licence (3<sup>e</sup> année) et en doctorat ès sciences politiques*, Paris, Sirey, 1910, p. 460.

<sup>50</sup> CC, déc. n° 2004-490 DC, *op. cit.*

<sup>51</sup> SIEYÈS (E.), *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, Paris, P.U.F., « Quadrige », 1989 (Préface de J. TULARD), 2<sup>e</sup> éd., 95 p. (Principalement chapitre VI, pp. 85 et suivantes).

<sup>52</sup> À travers la marge de manœuvre que leur laissent tant la clause générale de compétence que la notion d'affaires locales, ils déterminent les matières relevant de l'intérêt de leur collectivité, c'est-à-dire relevant de l'intérêt de la population composant ce groupement territorial.

<sup>53</sup> Pour reprendre l'expression du doyen HAURIOU, voir *Principes de droit public...*, *op. cit.*, p. 259.

<sup>54</sup> CC, déc. n° 82-146 DC, *op. cit.*

<sup>55</sup> CC, déc. n° 92-308 DC, 9 avril 1992, *op. cit.*

<sup>56</sup> Illustration de l'application des principes de la souveraineté nationale, ce vocable très connoté peut être remplacé, à l'échelon local, par l'expression de *puissance territoriale* (parallèle de la puissance d'État que l'on retrouve chez CARRÉ DE MALBERG) qui doit rendre compte d'une volonté originaire de la collectivité territoriale comprise en tant qu'institution représentant la population de son territoire ; cette volonté est prise en compte par le droit positif à travers la reconnaissance au groupe du droit de faire primer son intérêt général local sur les intérêts particuliers des membres le composant, en lui reconnaissant notamment le droit de recourir à des prérogatives de puissance publique. Elle présente également l'avantage de reconnaître que le souverain (national) peut faire primer son intérêt sur l'intérêt local territorialisé. Une hiérarchie des intérêts s'établit ainsi assez naturellement.

## § 1. Le territoire comme prisme dans la représentation assurée par le Conseil général et le Sénat

22. Le Conseil constitutionnel considère que le conseil général doit « assurer la représentation des composantes territoriales du département »<sup>57</sup>, position que le juge réaffirme en 1984 (deux fois dans la même décision<sup>58</sup>). Fort des développements précédents, il semble intéressant d'essayer de trouver un fondement à la position du juge. Seul parmi les commentateurs de ces deux décisions a tenté d'avancer une explication, L. FAVOREU, dans sa chronique de jurisprudence constitutionnelle, renvoie aux travaux parlementaires. Le rapporteur de la Commission des lois au Sénat, P. SCHIÉLÉ, a en effet décrit la particularité de l'assemblée départementale : « le Conseil général est le *Sénat du département* : il représente non seulement les citoyens mais aussi les *collectivités membres du département, c'est-à-dire les cantons et les communes* »<sup>59</sup>. Établir un parallèle entre les conseils généraux et le Sénat n'est politiquement pas neutre tant les deux institutions semblent liées<sup>60</sup> ; et ce même si l'on attache plus volontiers, notamment depuis GAMBETTA<sup>61</sup>, les communes à la Haute Assemblée<sup>62</sup>. Il faut cependant dépasser la rhétorique et nous interroger plus particulièrement.

23. L. FAVOREU<sup>63</sup> a, de son côté, repris cette thématique après le vote de la loi de 1985 relative au mode de scrutin régional ; il en concluait à une imbrication de la représentation, sur le modèle des poupées gigognes. « On aboutit ainsi, si l'on envisage la situation de l'ensemble des collectivités territoriales, à un système assez cohérent de représentation des "composantes territoriales" : les départements sont représentés par les conseils régionaux, les cantons par les conseils généraux, les communes par les conseils

municipaux et l'ensemble des collectivités territoriales par le Sénat »<sup>64</sup>. Nous ne reviendrons pas sur la représentation des départements par les conseils régionaux car nous avons déjà démontré qu'une telle manière de voir est juridiquement erronée<sup>65</sup>. Il convient en revanche de s'intéresser au type de représentation qu'assure le conseil général, seule collectivité territoriale dont celle-ci est définie par le juge constitutionnel. Si le Conseil général est un *Sénat du département*, assure-t-il le même type de représentation que la Haute assemblée, et, si oui, sur quel fondement ?

### 1. Le Sénat assure « la représentation [de la population] des collectivités territoriales de la République »

24. La compétence du Sénat est définie dans l'article 24 al. 3 de la Constitution : la Haute assemblée « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Si certains ont pu voir, dans cet article, un attachement particulier du Sénat aux territoires et plus particulièrement aux collectivités territoriales qu'il aurait représentées en tant que telles, une partie de la doctrine s'oppose nettement à cette conception (plus politique que juridique). F. ROBBE<sup>66</sup> montre ainsi clairement que le Sénat n'assure pas la représentation des collectivités territoriales – personnes morales, comme pourrait le faire la Chambre haute d'un État fédéral. Il représente les populations composant ces collectivités territoriales ; l'exemple *a contrario* étant que les territoires dépourvus de population permanente ne sont pas, pour cette raison, représentés au Sénat<sup>67</sup>. La Haute assemblée assure ainsi la représentation des populations des collectivités territoriales à travers un prisme territorial ; il s'agit donc d'une simple « modalité technique de la représentation du peuple »<sup>68</sup>. Le territoire sert alors de filtre afin que la représentation obtenue diffère de celle de la Chambre basse. Mais il n'empêche que c'est la population en tant que telle dont la représentation est assurée et non pas les structures juridiques, personnalisant l'assise territoriale de ces populations. Ainsi, « le Sénat assure la représentation du peuple d'une manière différenciée ; il le représente à travers les collectivités territoriales. Mais dans la perspective de l'article 24 al. 3 de la Constitution, les collectivités territoriales doivent d'abord être envisagées comme des collectivités de citoyens. Ainsi que le soulignait le sénateur J. DESOURS-DESACRES, au cours de la séance du 18 décembre 1968 : "...*Les français ne vivent pas dans les collectivités, ils les constituent*". La représentation des collectivités territoriales se ramène donc finalement à une

<sup>57</sup> CC, déc. n° 82-147 DC, *op. cit.*

<sup>58</sup> CC, déc. n° 84-174 DC, *op. cit.* Considérants n° 21 et 25.

<sup>59</sup> SCHIÉLÉ (P.), *op. cit.* C'est nous qui soulignons.

<sup>60</sup> La loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat (*JORF*, n° 175, 31 juillet 2003, p. 13016) renforce le mimétisme institutionnel entre Sénat et conseil général. Elle maintient le cadre départemental comme circonscription électorale et a pour conséquence, à terme (2010), la gémellité des deux institutions, élues pour six ans et renouvelables par moitié.

Sur le lien entre les personnels politiques départemental et sénatorial, voir CRIQUI (E.), « Les carrières des élites politiques locales », *Revue politique et parlementaire*, n° 946, 1990, pp. 48-50.

<sup>61</sup> Rappelons, pour mémoire, la fameuse formule de L. GAMBETTA, selon laquelle le Sénat est « le grand conseil des communes de France » (*Discours et plaidoyers politiques de M. GAMBETTA*, t. 4, 1881, p. 318). Cette formule a été jugée « *poussièreuse* » et « *réductrice* » par C. PONCELET, président du Sénat, lors d'un colloque portant sur « Les premières municipales du siècle », organisé le 7 novembre 2000, au Palais du Luxembourg. Il avoue lui préférer celle de « Sénat, Assemblée des collectivités territoriales de la République et des territoires de France », (disponible sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

<sup>62</sup> Les communes fournissent ainsi 95 % du collège électoral sénatorial ; le lien est donc indéniable. D'autant plus, que ce poids (démésuré) des communes fut un motif de la conversion des républicains en 1875, convaincus que cette base électorale était la garantie du caractère démocratique du futur Sénat. Sur ce point, voir DUPRAT (J.-P.), « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 1, 1999, pp. 88-89.

<sup>63</sup> Ses développements ont été repris notamment par MM. ROUX et TERNEYRE dans leur rapport traitant du lien entre principe d'égalité et droit de suffrage en France. Voir *AJJC*, vol. V, 1989, Paris, Economica – P.U.A.M., 1991, p. 289. Il avait été devancé par F.-P. BÉNOIT qui avance que le département serait la « chambre fédérale des communes rurales », voir *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, pp. 182-183.

<sup>64</sup> FAVOREU (L.), « La région au regard du droit constitutionnel », *RFDA*, 1986, p. 537.

<sup>65</sup> Outre les arguments déjà avancés, il faut retenir qu'une telle conception est datée et correspond à la situation antérieure à la transformation des régions en collectivité territoriale. En ce sens, le discours de G. POMPIDOU prononcé à Lyon en octobre 1970 est très éclairant : « la région doit être conçue avant tout comme l'union des départements. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats intercommunaux pour les communes... Elle doit être l'expression concertée des départements qui la composent » (cité par J. FOYER, *JO Assemblée Nationale débats*, n° 92, jeudi 30 septembre 1982, p. 5239). Il nous semble impossible de maintenir un tel point de vue après 1982.

<sup>66</sup> ROBBE (F.), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, L.G.D.J., « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », T. CI, 2001 (Préface de M. DREYFUS-SCHMIDT, Avant-propos de M. VERPEAUX), 590 p.

<sup>67</sup> ROBBE (F.), *op. cit.*, p. 167. L'auteur cite notamment l'exemple des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

<sup>68</sup> Titre II de la première partie. *Ibid.*, p. 151.

représentation exclusive du peuple »<sup>69</sup>. L'article 24 al. 3 de la Constitution se rattache donc « à l'idée d'une représentation des populations regroupées dans les diverses collectivités concernées »<sup>70</sup>, les collectivités territoriales étant « représentées au Sénat en tant que collectivités de citoyens »<sup>71</sup>.

25. Cette analyse est confirmée par la définition de la collectivité territoriale défendue par le constituant de 1946. Les travaux d'élaboration de la Constitution de 1946 sont en effet l'occasion d'un débat sur la place des collectivités territoriales : faut-il ou non qu'elles figurent dans la loi fondamentale ? Les députés, s'appuyant sur la faiblesse de la III<sup>e</sup> République qu'ils associent à son manque d'assise territoriale, répondent par la positive. Ils esquissent alors une image nouvelle de la collectivité territoriale. Rompant avec la perception strictement administrative véhiculée jusqu'alors<sup>72</sup>, les constituants de 1946, dont les rédacteurs de la Constitution de 1958 reprendront les travaux sans véritable supplément de réflexion, mettent en avant les collectivités territoriales en tant que groupements humains, auxquels il faut reconnaître la possibilité de gérer leur spécificité. Ainsi, C. BACCOYANNIS<sup>73</sup> montre dans sa thèse de doctorat que la libre administration des collectivités territoriales affirmée en 1946 n'est pas un principe d'organisation administrative mais une liberté reconnue à un groupement humain. Selon cet auteur, « le principe de libre administration [...] est l'affirmation constitutionnelle de la liberté reconnue au groupe humain constituant la collectivité territoriale pour gérer ses intérêts propres, pour maîtriser sa propre vie »<sup>74</sup>. Cette position semble d'ailleurs confirmée par la jurisprudence du Conseil d'État, qui a reconnu le caractère de liberté fondamentale à la libre administration des collectivités territoriales dans le cadre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>75</sup>. Dans ces différentes situations, le critère primordial est la population composant les collectivités territoriales ; c'est parce qu'elles sont composées d'hommes que les collectivités territoriales se voient reconnaître l'ensemble de leurs prérogatives, le territoire ne sert alors que de limite géographique<sup>76</sup>. Ainsi, la Haute assemblée assure la représentation des collectivités territoriales, comprises en tant que collectivités humaines ; il ne s'agit donc pas d'une

représentation des collectivités territoriales – institutions telle que la pratique la chambre haute d'un État fédéral. Fort de ces développements, tentons d'éclaircir la situation du conseil général.

## 2. Le conseil général n'assure pas la représentation des collectivités territoriales de rang inférieur

26. S'il apparaît aux termes de ces deux paragraphes qu'une vision homogène des collectivités territoriales peut être tirée de la Constitution, il nous faut revenir sur cette qualification du Conseil général en tant que *Sénat du département*. Dans un premier temps, il faut envisager les conséquences juridiques de la conception du conseil général en tant que Sénat du département. Quand P. SCHIÉLÉ écrit que le conseil général assure la représentation des collectivités membres du département, il fait référence aux cantons et aux communes. Une telle affirmation soulève au moins deux questions : les communes et cantons constituent-ils une collectivité ? Comment s'exprime leur appartenance au département ? Répondre à la première partie de cette interrogation ne soulève pas de difficultés majeures : la commune est en effet une collectivité territoriale reconnue constitutionnellement (art. 72, al. 1<sup>er</sup>). Quant à qualifier le canton, cela ne présente guère plus de problème ; le Conseil d'État considère en effet « que si le canton n'a pas perdu le caractère d'une circonscription administrative, il ne constitue pas une collectivité publique »<sup>77</sup>. Il semble donc d'ores et déjà impossible de soutenir que le conseil général assure la représentation des collectivités membres, parce que, quoi que l'on en dise, le canton n'en est juridiquement pas une. Il a certes longtemps été une circonscription administrative en sus d'être une circonscription électorale<sup>78</sup> ; mais il a perdu *de facto* cette caractéristique comme le constate G. PEISER dans sa note sous la décision *Commune de Fontenay-sous-Bois*.

27. Il faut cependant envisager la seconde question, car l'on pourrait soutenir que P. SCHIÉLÉ a une conception extensive de la collectivité. Mais comment alors prétendre qu'une commune soit membre d'un département autrement que géographiquement ? En effet, il est affirmé dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que les communes « ne sont pas de simples subdivisions administratives du département, elles ont une existence propre »<sup>79</sup>. De plus, le principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, réaffirmé dans l'article 72 al. 5 de la Constitution, paraît interdire une telle conception. Finalement l'affirmation du rapporteur de la commission des lois du Sénat peut être doublement contestée : les cantons, que pourrait représenter le conseil général, ne sont pas des collectivités publiques tandis que les communes, qui sont des collectivités, ne peuvent pas être représentées par le conseil général, notamment pour respecter l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Il nous semble donc juridiquement impossible de concevoir le conseil général comme un Sénat du département. Une autre explication

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 166. C'est nous qui soulignons.

<sup>70</sup> DUPRAT (J.-P.), *op. cit.*, p. 100.

<sup>71</sup> DREYFUS-SCHMIDT (M.), préface à la thèse de F. ROBBE, *op. cit.*, p. VI.

<sup>72</sup> LANZA (A.), *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris, L.G.D.J., « Bibliothèque du droit public », n° 148, 1984 (Préface de J. BOULOUIS), 936 p.

<sup>73</sup> BACCOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica – P.U.A.M., 1993 (Préface de L. FAVOREU), 319 p. V. principalement la première partie.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>75</sup> CE, Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles c./ M. MORBELLI*, *RFDA* 2001.378 concl. L. TOUVET ; *RFDA* 2001.681, note VERPEAUX ; *AJDA* 2001.153, chron. M. GUYOMAR, P. COLIN ; pour une application positive de cette jurisprudence : CE, 12 juin 2002, *Commune de Fauillet et autres*, *AJDA* 2002. 590, chron. F. DONNAT, D. CASAS ; *RFDA* 2002.857 ; *BJCL* septembre 2002.281, concl. SENERS et p. 284, obs. SA ; *ACL* 2003.267. Pour une étude doctrinale de la libre administration des collectivités territoriales en tant que liberté fondamentale, voir FAVOREU (L.), ROUX (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 88-92.

<sup>76</sup> « La fonction de l'assiette territoriale, dans le régime d'État, est de permettre à celui-ci de s'attacher les individus par la qualité d'habitants », HAURIU (M.), *Principes de droit public...*, *op. cit.*, p. 259.

<sup>77</sup> CE, 18 novembre 1977, *Commune de Fontenay-sous-Bois et autres*, *Rec.* p. 448 ; *RDJ* 1978.526, concl. FRANC ; *AJDA* 1978.209, chron. NAUWELAERS et DUTHEILLET DE LAMOTHE ; *DA* 1977, n° 411 ; *D.* 1978.530, note PEISER.

<sup>78</sup> Sur l'histoire du canton, v. les conclusions du commissaire FRANC, *RDJ* 1978, pp. 532-533.

<sup>79</sup> BOUFFET (M.), PERRIER (L.), « Département »..., *op. cit.*, p. 537.

des fondements de la représentation des composantes territoriales doit être avancée.

28. Si l'on veut concevoir l'assemblée départementale comme un Sénat local, il faut sans doute appliquer aux conseils généraux la logique sénatoriale de prise en compte des territoires. Les assemblées départementales assurent ainsi une représentation de la population à travers leurs *composantes territoriales*, le canton étant alors une simple *modalité technique* permettant de mettre en évidence celle-ci, afin, si l'on se fonde sur les propos de P. SCHIÉLÉ, d'assurer la cohésion entre le monde rural et les villes<sup>80</sup>. La population recouvre ainsi son unité, alignant les départements sur les régimes communal et régional. Néanmoins, des interrogations restent sans réponse. On comprend bien que le Sénat obéisse à une logique différente de celle de l'Assemblée nationale. On peut même y voir une justification du bicamérisme et un héritage de l'histoire. Mais pourquoi le département connaît-il encore cette spécificité ? Si des raisons historiques<sup>81</sup> et sociologiques<sup>82</sup> peuvent être évoquées, le juriste contemporain reste interloqué face à cette situation, tant elle semble contraire à l'unification des principes de fonctionnement du régime représentatif entre l'échelon local et le niveau national. En effet, une tendance à la représentation d'une population perçue comme un tout indivisible et uni, sur le modèle de la théorie élaborée par SIEYÈS, semble se développer. La consécration constitutionnelle d'une certaine primauté territoriale sur la stricte représentation de la population, qui tempère les postulats traditionnels de la représentation, tels que nous venons de les évoquer, empêche les conseils généraux de s'aligner complètement sur les autres corporations territoriales. Si cette particularité pouvait être justifiée au moment de la mise en œuvre de ce mode de scrutin au XIX<sup>e</sup> siècle, la prise en compte des *composantes territoriales* ne semble plus légitime aujourd'hui. Comment, si l'on soutient l'inverse, expliquer que les régions, collectivités territorialement plus diverses que les départements, ne connaissent pas le même impératif, mais qu'au contraire tant le mode de scrutin retenu que l'évolution de la législation tendent à favoriser l'affirmation d'une collectivité unitaire, à travers l'expression d'un corps électoral régional<sup>83</sup> ? Cette critique des conseils généraux est d'autant plus actuelle lorsque l'on constate les déséquilibres de représentation des différentes composantes territoriales.

<sup>80</sup> Position confirmée par J. FOYER devant l'Assemblée nationale quand il déclare que « l'élection des conseillers généraux par canton est [...] la garantie indispensable de la solidarité départementale entre les petites communes et les villes ; elle est le moyen pour les zones rurales qui, hélas, se dépeuplent de faire entendre leur voix au sein de l'assemblée départementale », *JO Assemblée Nationale débats*, n° 94, Jeudi 30 septembre 1982, p. 5236.

<sup>81</sup> Voir l'intervention du professeur E. DE MARI, portant sur « Les origines historiques du canton » lors des VII<sup>es</sup> Rencontres juridiques.

<sup>82</sup> Voir l'intervention du professeur C.-I. BRELOT, portant sur « Le canton, creuset du personnel politique de la République », lors des VII<sup>es</sup> Rencontres juridiques.

<sup>83</sup> Ce phénomène était particulièrement bien mis en évidence par la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux, qui instituait une circonscription régionale unique (en ce sens, voir PONTIER (J.-M.), « La régionalisation des élections régionales », *Revue Administrative*, n° 308, 1999, pp. 175-181). La réforme opérée par la loi du 11 avril 2003 n'infléchit pas véritablement cette tendance, les correctifs territoriaux ne modifiant pas la logique régionale du scrutin.

## § 2. L'avenir de la territorialisation départementale : le renouveau des *composantes territoriales*

29. La volonté d'assurer la représentation des composantes territoriales semble fondée sur des considérations socio-historiques plutôt que strictement juridiques. Elle a sa logique propre, que l'on retrouve parfois dans les débats sur le scrutin régional, qui vise à faire en sorte que les zones les moins peuplées ne se retrouvent pas sans représentation. Toutefois, si le canton a longtemps eu – et conserve – une certaine signification en milieu rural, sa réalité est beaucoup plus contestable actuellement en environnement urbain. On constate d'ailleurs des inégalités flagrantes dans le découpage des cantons<sup>84</sup>. Le scrutin cantonal était d'ailleurs prêt de perdre sa logique et sa légitimité dans certaines ères géographiques<sup>85</sup>. C'est pourquoi des améliorations ponctuelles ont été apportées ou, d'autres, plus générales, envisagées<sup>86</sup>. Ainsi, et par exemple, les cantons du Rhône ont été redéfinis afin de (re)donner un sens à chaque composante territoriale<sup>87</sup>. Lors des débats portant sur la future loi du 11 avril 2003, suite à des amendements proposés par l'opposition et portant sur la réforme du scrutin cantonal<sup>88</sup>, M. MERCIER justifie, en se fondant sur l'exemple du Rhône, le maintien du scrutin majoritaire dans le cadre des cantons en expliquant qu'une révision des découpages permet de redonner cohérence et sens à la représentation départementale. « Désormais, dans la ville capitale du Rhône, il y a trois conseillers généraux par arrondissement. Le découpage correspond à des quartiers bien identifiés. Je peux attester que le conseiller général est beaucoup plus connu que le conseiller d'arrondissement, qui est le quatorzième ou le quinzième d'une liste, où l'anonymat est complet. Le conseiller général personnifie véritablement le quartier et c'est très intéressant »<sup>89</sup>. La territorialisation semble ainsi trouver un sens politique<sup>90</sup>, même si celui-ci altère les principes juridiques gouvernant les élections politiques.

<sup>84</sup> Sur les principes du découpage des cantons, voir la contribution de D. CHABANOL aux VII<sup>es</sup> Rencontres juridiques.

<sup>85</sup> En ce sens, le constat de F. MITTERRAND, dans son discours de Melun, le 22 mars 1989 : « il s'est établi au cours du temps des disparités graves, du fait des changements de population et d'axes économiques qui se modifient constamment. Ces disparités pouvaient être supportables tant que les compétences, les pouvoirs, les moyens étaient contenus dans d'étroites limites, comme avant la décentralisation, mais maintenant est-ce compatible avec une démocratie décentralisée, quand les moyens d'un conseil général deviennent si importants ? Les décisions peuvent-elles être prises par une seule fraction des citoyens de ce département ? Songez que dans 40 % des départements métropolitains, le rapport de la population du canton le plus peuplé à celle du canton le moins peuplé est supérieur à dix, ce qui signifie que, dans le même département, la voix de l'électeur d'un canton pèse dix fois plus que celle de l'électeur d'un autre canton et, dans certains cas, ce rapport atteint et dépasse 50 à 1 », MITTERRAND (F.), « L'organisation territoriale de la France : histoire et devenir », *Revue politique et parlementaire*, n° 946, 1990, p. 10.

<sup>86</sup> La position développée par F. MITTERRAND à ce propos est particulièrement représentative, à la fois de l'attitude des pouvoirs publics et de la subtilité de l'équilibre à protéger : « je pense qu'il faut préserver le canton. [...] On va bien trouver quelque système qui permettrait de faire que le département, maître d'un important budget, soit composé d'élus qui représentent, aussi exactement que possible sans qu'on tombe dans une excessive logique, la population dans sa réalité. Alors il y a un compromis à trouver entre la représentation des cantons qui doit être maintenue, particulièrement en milieu rural, et la recherche d'une plus grande égalité entre les électeurs d'un même département : il y va [...] de la crédibilité de la démocratie locale », *ibid.*, p. 10.

<sup>87</sup> Décret du 28 février 2000 portant fusion, modification et création de cantons dans le département du Rhône, *JORF*, n° 51, 1<sup>er</sup> mars 2000, p. 3244.

<sup>88</sup> Voir *infra*, § 31.

<sup>89</sup> M. MERCIER, *JO Sénat débats*, n° 21, vendredi 7 mars 2003, p. 1372.

<sup>90</sup> Notons que le sens politique voulu (le plus souvent par l'exécutif du conseil général à travers la phase de consultation) pour l'opération de

30. Parmi les projets plus globaux, citons deux exemples : le rapport MAUROY, puis une double proposition d'amendements lors du débat portant sur la future loi du 11 avril 2003. La commission MAUROY envisage deux possibilités : « l'élection à la proportionnelle avec une prime majoritaire sur une circonscription équivalente au département. [...] ou maintenir le scrutin majoritaire tout en créant] de nouvelles circonscriptions pour les élections départementales, sur la base de territoires rénovés tenant compte des intercommunalités »<sup>91</sup>. Ces deux propositions ne sont pas anodines et l'hésitation de la commission ne l'est pas non plus<sup>92</sup>. L'alternative posée par cet aréopage renvoie finalement à la réalité du débat que nous soulevons dans ce travail : soit l'on décide de procéder à l'alignement du conseil général sur les autres collectivités territoriales, en s'inspirant des modes de scrutin municipal et régional ; soit l'on décide d'actualiser, de mettre à jour la particularité départementale afin que la représentation des composantes territoriales soit plus en phase avec les équilibres réels. Ces propositions sont pour l'instant restées lettre morte, mais il est fort à parier que la première n'est pas celle qui suscite le plus, l'engouement des départementalistes. En effet, dans l'éternelle querelle sur l'échelon territorial surnuméraire, le conseil général trouve une part de sa légitimité dans la représentation des territoires qu'il assure. Si l'on aligne le régime électoral des trois collectivités, la représentation du département se trouve ramenée (à un échelon territorial inférieur certes) à la même logique que la représentation régionale. Une telle modification, si elle moderniserait le conseil général, pourrait également à terme lui nuire fortement ; il faudrait alors trouver une nouvelle justification à cette collectivité spécifiquement française. De son côté, transformer le conseil général en modifiant les circonscriptions permet, outre d'alimenter la théorie du conseil général en tant que *fédération des intercommunalités*<sup>93</sup>, de donner une assise plus moderne à cette institution en la fondant sur des groupements en

---

redécoupage ne crée pas d'obligation juridique à l'égard du Gouvernement, titulaire de la compétence. Ainsi, le remodelage des cantons du département des Bouches-du-Rhône, situés dans Marseille *intra muros*, n'a pas respecté les arrondissements municipaux alors que les autorités politiques départementales souhaitaient une telle prise en compte (sur le même modèle que Lyon). Saisi du grief, le Conseil d'État s'est prononcé nettement contre cette position en considérant que « si le Gouvernement est tenu lors d'une opération de remodelage des cantons de respecter les limites des arrondissements du département, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose le respect des limites des arrondissements municipaux prévus par l'article L. 2511-3 du CGCT ». En cela, la Haute juridiction suit les conclusions du commissaire du Gouvernement BOISSARD pour qui « l'arrondissement municipal ne constitue pas un échelon pertinent pour l'action des départements et n'a d'ailleurs pas vocation à le devenir, compte tenu du principe d'autonomie entre les différentes catégories de collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution ». Voir CE, 21 janvier 2004, *M. GUINDE, Département des Bouches-du-Rhône*, AJDA 2004.451, concl. BOISSARD.

<sup>91</sup> MAUROY (P.), *Refonder l'action publique locale*, Paris, La documentation française, Rapport au Premier ministre, 2000, pp. 47-48 (Proposition n° 15 et 15 bis).

<sup>92</sup> Seules trois autres propositions (sur un total de 154) sont marquées de la même hésitation (traduite par une seconde proposition). Elles abordent des sujets aussi délicats que le renouvellement du Sénat ou la question du vote des étrangers.

<sup>93</sup> Voir l'intervention de J.-P. SUEUR lors de la deuxième demie journée du Colloque portant sur la « Réforme de la décentralisation, réforme de l'État », (organisé par le GRALE, Assemblée Nationale, les 22 & 23 janvier 2004. Actes à paraître à l'*Annuaire des collectivités locales 2004*, septembre 2004). À notre sens, cette thèse ne tient pas plus que celle du conseil général *Sénat du département* ; les mêmes arguments pouvant être soulevés pour l'infirmier.

plein essor<sup>94</sup>. De plus, cela confirmerait la particularité de la représentation départementale<sup>95</sup>. Tout ceci reste cependant pures conjectures, tant il a semblé urgent d'attendre aux différents acteurs politiques. Ce constat n'est d'ailleurs pas contredit par la proposition d'amendement du groupe des sénateurs socialistes lors de l'examen du projet de réforme des modes de scrutins régionaux, courant 2003. Ce texte constituera notre second exemple.

31. Les débats sur la loi relative aux modes de scrutin régional et européen<sup>96</sup> ont été marqués, au Sénat, par une double proposition d'amendements du groupe socialiste<sup>97</sup>. Les amendements n° 221, présenté par M. PEYRONNET, et n° 222, présenté par MM. PEYRONNET et DREYFUS-SCHMIDT proposent ainsi l'adoption d'un scrutin proportionnel avec prime majoritaire dans le cadre du département, pour le premier ; tandis que le second distingue les zones rurales dans lesquelles le mode de scrutin reste inchangé des zones urbaines dans lesquelles sont appliquées les modalités prévues à l'amendement n° 221. L'option choisie par l'amendement n° 221 retient la proposition n° 15 de la commission MAUROY ; elle n'avait donc que peu de chances d'être retenue. Le second amendement est intéressant en ce qu'il s'inspire des principes de l'élection sénatoriale, et différencie le mode de scrutin en fonction de la densité de population. Un tel choix pose différemment la question de la représentation des territoires et de la population. Elle accepte une certaine différenciation territoriale : le recours au scrutin majoritaire témoigne de la volonté de prendre en compte les territoires peu peuplés en acceptant qu'ils soient dotés d'un représentant personnifié<sup>98</sup> alors que dans les zones urbanisées la représentation des différents courants d'opinion de la population est privilégiée ; la territorialisation y sera donc moindre. Un tel équilibre électoral pourrait permettre à la fois de maintenir la particularité départementale et de procéder à un rééquilibrage entre la représentation des composantes du territoire et de la population. En ce sens, l'amendement n° 222 ouvre sans doute des voies pertinentes si l'on envisage une réforme des conseils généraux.

32. Finalement, si le conseil général assure une représentation des territoires le composant, cela ne signifie pas qu'il soit un Sénat au sens fédéral du terme,

---

<sup>94</sup> Le rapport Guichard envisageait déjà, en 1976, de bâtir le renouveau des conseils généraux sur l'intercommunalité ; cela devait constituer la seconde étape du renouveau des structures départementales, voir GUICHARD (O.), *Vivre ensemble*, Paris, La documentation française, 1976, p. 70.

<sup>95</sup> On pourrait apporter un bémol, car rien ne dit que dans ce cas, il serait procédé à l'élection des conseillers généraux selon un scrutin uninominal. On imagine mal en effet une structure de la taille de la Communauté urbaine de Lyon n'envoyer qu'un seul élu dans un conseil général remanié. Il faudrait alors la découper et les problèmes déjà mentionnés réapparaîtraient.

<sup>96</sup> Loi du 11 avril 2003, *op. cit.*

<sup>97</sup> Pour les débats portant sur ces amendements, voir *JO Sénat débats*, n° 21, vendredi 7 mars 2003, pp. 1369 et suivantes.

<sup>98</sup> En prenant plus spécifiquement en compte le territoire en milieu rural, les auteurs de ces amendements s'inscrivent dans une perspective traditionnelle d'équilibre de représentation des territoires urbains et ruraux. Ainsi, N. MERLEY, quand elle procède à l'analyse de l'article 8 du Titre II de la Constitution de 1791, relève que, bien que le fondement des collectivités territoriales réside dans la population, « l'élément territorial est plus important pour le monde rural », (MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, Aix-Marseille, Presses universitaires, 1998 (Préface d'H. OBERDORFF), p. 330).

perspective erronée juridiquement et n'entrant pas dans la conception française de la collectivité territoriale. Cependant, nous avons pu remarquer que la territorialisation assurait une place originale au conseil général et pouvait justifier son existence. La territorialisation de l'élu départemental heurte toutefois, en ce qu'elle semble s'inspirer plus largement des principes de la souveraineté populaire que de la théorie de la représentation, contrairement aux règles dégagées du fonctionnement des autres corporations territoriales.

\* \* \*

**33.** Les conseils généraux sont les grands absents des réformes relatives au mode de fonctionnement des collectivités territoriales. Les conseils municipaux ont vu modifié leur mode de nomination, afin de donner une place à la minorité municipale. Les régions ont connu de multiples réformes afin que se dégagent des majorités de gouvernement, ainsi que des oppositions efficaces. De leur côté, les départements n'ont rien connu de cela. Les principes régissant le mode de scrutin datent de 1871 et favorise le monde rural ; leur mode de renouvellement par moitié en fait des structures plus proches du Sénat<sup>99</sup> que des autres assemblées, là encore trait saillant qui les rapproche de la ruralité plus que de l'univers urbain. Les conseils généraux constituent-ils le *chaînon manquant* de la démocratie locale ? À l'heure où même le Sénat entreprend une réforme, ne serait-il pas temps de mettre les conseils généraux en harmonie avec les principes juridiques régissant l'ensemble de la vie politique nationale et locale ? Renoncer à la territorialisation des élus (même pour le fonctionnement administratif, mais on voit bien, de manière générale, qu'il ne s'agit pas que de cela) pourrait être un premier pas. Gageons d'ailleurs que ceci permettrait d'envisager la distinction entre cantons urbains et cantons ruraux, voire de la dépasser en conférant une unité plus forte à l'assemblée départementale et à son mode de désignation.

---

<sup>99</sup> La reconnaissance d'une certaine proximité du fonctionnement avec le Sénat (principalement liée aux modalités de renouvellement des élus) ne doit pas être comprise comme notre validation de la position du rapporteur de la commission des lois du Sénat lors de l'examen de la loi du 2 mars 1982. Celle-ci nous semble juridiquement approximative, notamment quand elle postule que le conseil général représente les cantons et les communes. Rien dans les modalités du scrutin ne permet de soutenir cette assertion. Il est même fort probable que l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre interdirait une telle représentation.