

N° 404

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à instituer la représentation proportionnelle pour l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux.*

PRÉSENTÉE

Par M. Marcel ROSETTE, Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR,

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

*Elections. — Conseillers généraux - Conseillers municipaux - Députés - Code électoral.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le choix que fait le parti communiste de la représentation proportionnelle pour toutes les élections s'inscrit dans la logique démocratique définie par son XXII<sup>e</sup> Congrès.

Ce que veulent les communistes, c'est une avancée décisive de la démocratie dans notre pays, la démocratie jusqu'au bout. Pour eux, socialisme et liberté sont indissociables. A toutes les étapes, il doit appartenir au peuple français de choisir souverainement et démocratiquement son avenir. L'assentiment du suffrage universel doit être la condition des transformations démocratiques engagées. La représentation proportionnelle, composante fondamentale de la démocratie, permet l'expression claire de la volonté du suffrage universel en assurant que le pouvoir politique sera effectivement représentatif du peuple travailleur, et en garantissant l'exercice des droits de contestation et d'opposition de la minorité.

Le respect du verdict du suffrage universel est un impératif démocratique. La représentation proportionnelle contribue à garantir le principe de l'alternance.

Le mode de scrutin en vigueur en France depuis vingt ans pour les élections législatives, cantonales et municipales est un système injuste. Le scrutin uninominal ou de liste à deux tours engendre de multiples inégalités qui faussent la représentation, tant au niveau des circonscriptions que des électeurs et des courants politiques.

Pour les élections à l'Assemblée nationale et aux conseils généraux existent de graves inadaptations du découpage des circonscriptions à la réalité démographique, sociale et économique des villes, des campagnes, des régions.

L'absence de péréquation démographique aggrave l'inégalité des circonscriptions. Il y a 124.248 électeurs dans la première circonscription de l'Essonne, 179.115 dans la troisième circonscription, mais seulement 32.524 dans la seconde des Hautes-Alpes et 26.147 dans la deuxième de la Lozère.

De nombreux départements sont ainsi sous-représentés.

Le découpage des cantons obéit à la même volonté de déformer le suffrage universel.

L'inégalité dans le découpage et l'injustice du mode de scrutin ont un effet cumulatif.

Les élus devraient représenter un nombre sensiblement équivalent d'électeurs. La Constitution précise d'ailleurs que le suffrage doit être « égal ». Manifestement il ne l'est pas. Des élus des différentes formations représentent un nombre très variable d'électeurs.

En mars 1978, un député communiste représente 68.260 voix, un député socialiste 62.030 voix, un R.P.R. 42.238 voix, un U.D.F. 44.736 voix.

Cette tendance est aggravée du fait que chaque scrutin a lieu sur les strates d'une situation électorale faussée depuis vingt ans.

Injuste au niveau de l'électeur individuel dont la liberté de choix n'est pas respectée, le scrutin actuel l'est également au niveau des grands courants politiques nationaux qui enregistrent des écarts énormes entre les pourcentages des suffrages et celui des sièges obtenus.

Le courant exprimé par des millions d'électeurs dans le pays peut être confisqué par quelques dizaines ou centaines de voix, dans quelques circonscriptions.

En 1978, avec 46,5 % des voix, la majorité a 291 députés. Avec 45,3 % des voix les partis de gauche n'en ont que 201.

Appliqué aux élections municipales, le scrutin de liste à deux tours interdit toute représentation des minorités au sein des conseils municipaux.

Quand le suffrage universel est gravement faussé, comme c'est le cas en France, les Assemblées ne peuvent être qu'un reflet déformé des forces politiques réelles en présence. Empêchant la représentation équitable des courants de pensée, le scrutin à deux tours répond aux intérêts de la fraction monopoliste non à ceux du pays.

La représentation proportionnelle est une exigence démocratique pour la France.



Le parti communiste français s'est toujours prononcé pour la représentation proportionnelle à toutes les élections. La continuité de son attitude depuis près de soixante ans est la preuve qu'il n'a pas choisi ce mode de scrutin par opportunité, ni dans son intérêt propre, mais pour des raisons de principe.

La représentation proportionnelle n'est pas conçue pour favoriser tel ou tel parti contre tel ou tel autre, mais permet à chaque citoyen de faire un choix libre qui influera directement l'orientation politique nationale, la vie économique et sociale de son département, de sa commune.

En outre, permettant une représentation exacte de la France politique, un choix sans ambiguïté sur le sens du changement décidé par le corps électoral, la proportionnelle contribue à l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels.

Quand le scrutin actuel sert aux grandes féodalités industrielles à renforcer l'exécutif appuyé sur une majorité parlementaire inconditionnelle, la proportionnelle ranime la vie des institutions élues et peut assurer la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée.

Efficacité gouvernementale et représentation exacte du corps électoral ne sont pas opposées : l'une au contraire ne peut aller sans l'autre en démocratie. Le scrutin actuel ne s'est avéré efficace que pour le grand capital non pour l'immense majorité du peuple.

La représentation proportionnelle est intimement liée au respect de la conscience individuelle, à la liberté de choix, d'expression, de la pensée pour tous.

La proportionnelle garantit que sera respectée la volonté des électeurs, qu'ils appartiennent à la tendance principale ou représentent des courants minoritaires. Une des conditions d'une démocratie authentique en France est le droit pour les minorités non seulement de s'exprimer à la radio, à la télévision, dans le pays, mais d'exercer une influence conforme à leur représentativité au sein même des assemblées qui décident et gèrent les affaires du pays, en les associant à la politique démocratique.

Autant le pouvoir actuel cherche un gage de sa pérennité dans l'exclusion de nombreux électeurs et de groupes sociaux divers de la vie politique, autant le scrutin proportionnel constitue un des moyens de participation de tous les citoyens aux décisions de portée nationale.

C'est une garantie contre la bureaucratie et la centralisation des décisions.

Chaque parti, majoritaire ou minoritaire, doit pouvoir exercer tous ses droits, mais rien que ses droits. Il ne doit pas y avoir de parti dominant. La proportionnelle permet la réflexion, le débat.

Parce qu'elle désigne clairement une orientation politique et ceux qui l'appliqueront, elle est enfin un moyen important de contrôle démocratique de l'activité des élus par le peuple.

La proportionnelle est un élément d'assainissement de la vie politique et contribue à la clarté et au respect des engagements pris devant le suffrage universel.

Les propositions qui sont exprimées pour les élections législatives, cantonales et municipales présentent plusieurs dispositions identiques.

Le mode de scrutin proposé est celui de la représentation proportionnelle avec scrutin de liste dans le cadre du département pour les législatives, dans celui de l'arrondissement pour l'élection des conseillers généraux et dans le cadre de la commune pour les élections municipales.

Pour les élections législatives, cantonales et municipales dans les communes de 2.500 habitants et plus, le panzchage et le vote préférentiel sont exclus.

Afin d'assurer pour les députés et les conseillers généraux le caractère équitable de l'élection, il est prévu d'attribuer des sièges complémentaires dans le cadre de la région pour les législatives et dans celui du département pour les conseils généraux.

L'élection des assemblées régionales au suffrage universel direct et au scrutin de liste avec représentation proportionnelle, de manière à assurer la vie démocratique des régions et une décentralisation authentique, fait l'objet d'une autre proposition de loi du groupe communiste.

## L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS

Il est proposé d'augmenter le nombre des députés pour rapprocher les élus des électeurs et pour permettre de mieux répondre à leurs préoccupations.

Le nombre des députés est fixé à 600. Chaque département a autant de députés qu'il comprend de fois un quotient électoral déterminé par la loi.

Chaque département comprend autant de sièges que le nombre des habitants contient de fois ce quotient national.

L'élection des députés a lieu avec scrutin de liste à un seul tour dans le cadre du département.

Une première répartition des sièges est effectuée au niveau départemental par application de la proportionnelle au plus fort reste.

La répartition des sièges restant à pourvoir a lieu ensuite au plan régional où sont regroupés les suffrages obtenus par les différents partis dans l'ensemble des circonscriptions départementales de la région. Les sièges complémentaires sont attribués également selon le principe du plus fort reste.

## L'ÉLECTION DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX

Le département est, en tant que tel, une collectivité territoriale et non une simple addition de cantons. Il est donc normal qu'en raison des tâches qui leur incombent, les assemblées départementales soient élues de manière à combiner harmonieusement la défense des intérêts de chaque canton et la défense des intérêts du département.

L'arrondissement est une réalité territoriale et administrative.

Le système proposé est une représentation proportionnelle à un tour avec scrutin de liste dans le cadre de l'arrondissement.

Le nombre des conseillers généraux doit être augmenté pour assurer une meilleure représentation de la population.

Des dispositions doivent être prises pour permettre que, dans le cadre d'un département, tous les conseillers généraux représentent un nombre sensiblement égal d'habitants. Les divisions électorales ne devraient pas être décidées et imposées d'en haut mais respecter les cadres de vie existants et même pouvoir contribuer à renforcer leur unité.

Le mode de scrutin est identique à celui proposé pour l'élection des députés. Une première répartition des sièges a lieu au niveau de l'arrondissement. Pour permettre une représentation équitable des différents courants en présence, des sièges complémentaires sont attribués au niveau du département.

## L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Il est démocratique que la proportionnelle s'applique à l'ensemble des communes, quelle que soit leur population. Par contre il apparaît logique d'assouplir pour les plus petites d'entre elles, celles qui ont moins de 2.500 habitants, les règles de présentation des candidats.

Pour les communes de 2.500 habitants et plus le système proposé est le scrutin de liste à un tour avec dépôt de liste complète. Sont exclus le panachage et le vote préférentiel.

La répartition des sièges entre les différentes listes a lieu selon le système de la plus forte moyenne. Cette disposition doit permettre, en évitant un certain éparpillement, de dégager une majorité au conseil municipal.

Des dispositions particulières sont prévues pour les grandes villes divisées en secteurs électoraux. Dans ces communes, on procède à une double répartition des sièges suivant le principe de la plus forte moyenne. Une première fois au niveau de chaque secteur électoral puis une seconde fois au niveau de l'ensemble des secteurs de la ville pour l'attribution de sièges complémentaires de conseillers municipaux.

Les communes de moins de 2.500 habitants présentent des caractères propres dont il doit être tenu compte.

Dans ces communes, l'élection du conseil municipal a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle mais, en raison des conditions locales, sont possibles la présentation de listes incomplètes, le panachage et les candidatures individuelles.

Lorsque des sièges deviennent vacants il y a possibilité de procéder à des élections complémentaires.

\*  
\*

Suffrage universel et représentation proportionnelle sont indissociables. Seul un scrutin proportionnel peut assurer l'égalité des suffrages, la confrontation loyale des programmes politiques et la représentativité équitable des élus. Valable pour le présent comme pour l'avenir, la représentation proportionnelle permet au peuple de désigner librement ses élus. Elle est une garantie du respect des droits des minorités et de la vie démocratique de la Nation. Elle permet de dégager une majorité représentant vraiment la volonté populaire. C'est pourquoi la représentation proportionnelle à tous les échelons doit être une loi fondamentale que personne ne puisse remettre en cause.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

La représentation proportionnelle pour toutes les élections est une condition fondamentale du fonctionnement démocratique des assemblées élues.

## CHAPITRE PREMIER

### ÉLECTION DES DÉPUTÉS

#### Art. 2.

Les députés sont élus au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle, dépôt de liste complète, sans panachage et sans modification de l'ordre de présentation de la liste.

#### Art. 3.

Chaque département forme une circonscription électorale.  
La division en plusieurs circonscriptions des départements les plus peuplés sera déterminée par une loi ultérieure.

#### Art. 4.

Plusieurs listes ne peuvent dans la même circonscription être rattachées au même parti ou à la même organisation.

#### Art. 5.

Chaque électrice ou électeur dispose d'une voix donnée à l'une des listes en présence dans chaque circonscription. Les électrices et électeurs votent pour une liste sans radiation ni adjonction de nom et sans modifier l'ordre de présentation des candidats.



Art. 6.

Une première répartition a lieu dans chaque circonscription conformément aux dispositions ci-dessous.

Chaque liste de circonscription a autant de sièges que le nombre des voix obtenues par elle contient de fois le quotient électoral départemental.

Ce quotient est égal au nombre total de suffrages exprimés dans l'ensemble de la circonscription divisé par le nombre de sièges attribués au département.

Les sièges ainsi conférés à une liste de circonscription sont attribués aux candidats de cette liste suivant l'ordre de présentation.

Art. 7.

La répartition des sièges de députés restant à pourvoir s'effectue ensuite de la manière suivante.

Les suffrages obtenus par les listes de circonscription attachées à un même parti ou groupement sont totalisés pour l'ensemble des circonscriptions de la région.

A. — On procède d'abord au calcul du nombre total de sièges qui doit revenir à chaque parti conformément à la règle du plus fort reste.

Chaque parti a droit sur le plan régional à un nombre de sièges complémentaires égal à la différence entre le nombre de sièges résultant de l'application de la règle du plus fort reste et le nombre de sièges obtenus sur le plan des circonscriptions.

B. — Pour la répartition entre les listes de chaque parti ayant droit à un ou plusieurs sièges complémentaires, il est procédé à un classement des listes de circonscription se rattachant à ce parti, d'après l'importance des voix non représentées de chacune de ces listes. Les sièges sont attribués dans l'ordre de ce classement.

Le nombre de voix non représentées d'une liste de circonscription est obtenu en retranchant du nombre de suffrages de cette liste un nombre de suffrages égal au produit du quotient de la circonscription par le nombre de sièges attribués à la liste dans la circonscription.

Chaque département ayant un nombre de députés déterminé par la loi, si plusieurs listes se trouvent en compétition pour un ou plusieurs sièges complémentaires, ils sont attribués suivant la règle du plus fort reste.

Art. 8.

Les candidats d'une liste de circonscription sont appelés suivant l'ordre de présentation à remplacer les députés élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant par décès, démission ou autre cause.

CHAPITRE II

ÉLECTION DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX

Art. 9.

Les conseillers généraux sont élus pour six ans. Tous les conseils généraux se renouvellent intégralement à la même date.

Art. 10.

Dans chaque département, le nombre des conseillers généraux sera augmenté pour leur permettre de mieux défendre les intérêts de la population.

Tous les conseillers généraux d'un même département doivent représenter un nombre sensiblement égal d'habitants.

Les circonscriptions ne peuvent être modifiées que par la loi et sur avis conforme des conseils généraux intéressés.

Art. 11.

Les conseillers généraux sont élus au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle, dépôt de liste complète, sans panachage et sans modification de l'ordre de présentation de la liste.

Art. 12.

Chaque arrondissement forme une circonscription électorale. Il regroupe plusieurs cantons.

Art. 13.

Plusieurs listes ne peuvent dans la même circonscription être rattachées au même parti ou à la même organisation.

Art. 14.

Chaque électrice ou électeur dispose d'une voix donnée à l'une des listes en présence dans chaque circonscription. Les électrices ou électeurs votent pour une liste sans radiation ni adjonction de nom et sans modifier l'ordre de présentation des candidats.

Art. 15.

Une première répartition a lieu dans chaque arrondissement conformément aux dispositions ci-dessous.

Chaque liste d'arrondissement a autant de sièges que le nombre des voix obtenues par elle contient de fois le quotient électoral d'arrondissement.

Ce quotient est égal au nombre total de suffrages exprimés dans l'ensemble de l'arrondissement divisé par le nombre de conseillers généraux attribués à l'arrondissement.

Les sièges ainsi conférés à une liste d'arrondissement sont attribués aux candidats de cette liste suivant l'ordre de présentation.

Art. 16.

La répartition des sièges de conseillers généraux restant à pourvoir s'effectue ensuite de la manière suivante :

Les suffrages obtenus par les listes d'arrondissement rattachées à un même parti ou groupement sont totalisés pour l'ensemble des arrondissements du département.

A. — On procède d'abord au calcul du nombre total de sièges qui doit revenir à chaque parti conformément à la règle du plus fort reste.

Chaque parti a droit sur le plan départemental à un nombre de sièges complémentaires égal à la différence entre le nombre de sièges résultant de l'application de la règle du plus fort reste et le nombre de sièges obtenus sur le plan des arrondissements.

B. — Pour la répartition entre les listes de chaque parti ayant droit à un ou plusieurs sièges complémentaires, il est procédé à un classement des listes d'arrondissement se rattachant à ce parti, d'après l'importance des voix non représentées de chacune de ces listes. Les sièges sont attribués dans l'ordre de ce classement.

Le nombre de voix non représentées d'une liste d'arrondissement est obtenu en retranchant du nombre de suffrages de cette liste

un nombre de suffrages égal au produit du quotient de l'arrondissement par le nombre de sièges attribués à la liste dans l'arrondissement.

Chaque département ayant un nombre de conseillers généraux déterminé par la loi, si plusieurs listes se trouvent en compétition pour un ou plusieurs sièges complémentaires, ils sont attribués suivant la règle du plus fort reste.

Art. 17.

Les candidats d'une liste de circonscription sont appelés suivant l'ordre de présentation à remplacer les conseillers généraux sur cette liste dont le siège deviendrait vacant par décès, démission ou autre cause.

### CHAPITRE III

#### ÉLECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Art. 18.

*Dispositions relatives aux communes  
de 2.500 habitants et plus.*

Dans les communes de 2.500 habitants et plus, les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle avec dépôt de liste complète sans panachage et sans modification de l'ordre de présentation.

Art. 19.

Le nombre de sièges revenant à chaque liste est calculé comme suit : on détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir.

Dans une première répartition, chaque liste a autant de sièges que le nombre de ses suffrages comprend de fois le quotient électoral.

Art. 20.

Les sièges restants sont répartis suivant la règle de la plus forte moyenne qui consiste à conférer successivement les sièges à celle

des listes pour laquelle la division du nombre des suffrages de liste recueillis par le nombre des sièges qui lui ont déjà été conférés, plus un, donne le plus fort résultat. Dans chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de la liste.

Art. 21.

Les candidats d'une liste sont appelés suivant l'ordre de présentation à remplacer les conseillers municipaux sur cette liste dont le siège deviendrait vacant par décès, démission ou autre cause.

Art. 22.

Dans les communes divisées par la loi en secteurs électoraux, une première répartition a lieu dans le cadre de chaque secteur conformément à l'article 19 ci-dessus.

Les suffrages obtenus par les listes de secteur rattachées à un même parti ou groupement son ensuite totalisés pour l'ensemble des secteurs de la ville.

Chaque parti a droit sur le plan municipal à un nombre de sièges complémentaires égal à la différence entre le nombre de sièges résultant de l'application de la règle de la plus forte moyenne et le nombre de sièges obtenus sur le plan des secteurs.

Art. 23.

*Dispositions relatives aux communes  
de moins de 2.500 habitants.*

Dans les communes de moins de 2.500 habitants, les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle.

Les listes peuvent présenter un nombre de candidats inférieur à celui des sièges à pourvoir. Le panachage et les candidatures isolées sont autorisés.

Art. 24.

Dans le cas où par suite de décès, démission ou autre cause des sièges deviennent vacants, il y a lieu de procéder à des élections complémentaires.