



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Espagne	17
Italie	23
Pays-Bas.....	29
Portugal	33
Royaume-Uni	35
Suisse	41
ANNEXE.....	47

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

En France, d'après l'article 24 de la Constitution, les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder 577, sont élus au suffrage universel direct, tandis que les sénateurs, dont le nombre est limité à 348, sont élus au suffrage universel indirect.

Les circonscriptions électorales retenues pour les **élections sénatoriales** sont les **départements**. L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne ou au scrutin majoritaire à deux tours selon que le nombre de sièges attribués au département dépasse ou non trois, le nombre de sénateurs par département étant déterminé par le **tableau annexé à l'article L. 279 du code électoral**. La modification de ce tableau permet donc d'adapter la répartition géographique des sièges aux évolutions démographiques. Elle est réalisée par voie législative, sans qu'aucun texte n'impose qu'elle ait lieu à intervalles réguliers. La dernière révision d'ensemble résulte de l'adoption de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs. La précédente, issue de la loi n° 76-645 du 16 juillet 1976, était consécutive au recensement général de la population de 1975.

En revanche, **les députés sont élus** au scrutin uninominal majoritaire à deux tours **dans le cadre de circonscriptions électorales définies à ce seul effet à l'intérieur des limites départementales**.

Les circonscriptions pour l'élection des députés sont actuellement déterminées conformément au **tableau annexé à l'article L. 125 du code électoral**. Le tableau actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il a été établi par ordonnance, conformément à la loi n°86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.

La loi d'habilitation de 1986 contenait un tableau précisant le nombre de circonscriptions créées dans chaque département de la France métropolitaine et fixait les principes généraux auxquels la délimitation des circonscriptions devait obéir. Son article 5 déclarait ainsi : *« Sauf en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu. En outre, [...] la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales. Les écarts de la population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département. »*

Selon la jurisprudence du **Conseil constitutionnel**, la délimitation des circonscriptions électorales doit reposer *« sur des bases essentiellement démographiques »*. En pratique, les circonscriptions de 1986 avaient été découpées à partir de la règle selon laquelle un député devait représenter 108 000 habitants. La tradition qui veut que chaque département ait au moins deux députés, quelle que soit sa population, atténue le principe d'équilibre démographique entre les circonscriptions.

L'article L. 125 du code électoral énonce qu'*« il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation »*. De plus, dans ses observations sur les élections législatives de 2002 et de 2007, le Conseil constitutionnel a souligné la nécessité d'une telle révision pour garantir le respect du principe d'égalité devant le suffrage. Toutefois, **le découpage de 1986, établi à partir du recensement de 1982, est toujours en vigueur.**

Par ailleurs, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a modifié **l'article 25 de la Constitution** en instituant une **commission indépendante** qui se *« prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs »*. Le législateur doit fixer la composition ainsi que les règles de fonctionnement de cette commission. Une telle commission, prévue par la loi d'habilitation de 1986, s'était prononcée sur le projet de découpage de 1986. Elle était composée de deux conseillers d'État, de deux conseillers à la Cour de cassation et de deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, désignés par leurs pairs.

Pour appliquer les observations du Conseil constitutionnel et mettre en œuvre les articles 24 et 25 de la Constitution, **un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire** ont été déposés à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2008. Le second contient une demande au Parlement d'**habiliter le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances** pour, d'une part, arrêter une nouvelle répartition des sièges de députés qui tienne notamment compte des évolutions démographiques enregistrées depuis la dernière révision de la carte électorale et, d'autre part, réviser la délimitation des circonscriptions législatives.

Il prévoit également des dispositions relatives à la commission indépendante mentionnée à l'article 25 de la Constitution. Cette commission devrait comprendre trois magistrats issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, élus par leurs pairs, ainsi que trois personnalités nommées respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Cette commission serait présidée par la personnalité désignée par le président de la République et ses membres, renouvelables par moitié tous les trois ans, exerceraient leur mandat pendant six ans.

Le prochain examen parlementaire de ces deux textes justifie l'analyse de la façon dont les autres pays européens adaptent la répartition géographique des sièges parlementaires et délimitent les circonscriptions électorales correspondantes en fonction des évolutions démographiques.

Les pays suivants ont été retenus : **l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse.**

Pour chacun d'eux, après un **bref rappel des principales caractéristiques du système électoral**, trois sujets ont été traités :

– **l'instance responsable de l'adaptation de la répartition géographique des sièges et de la délimitation des circonscriptions électorales ;**

– **les critères selon lesquels ces modifications sont réalisées ;**

– **la périodicité des révisions.**

À l'exception du Portugal, tous les pays examinés ont un Parlement national bicaméral. L'analyse porte donc sur les deux assemblées. Les cas particuliers que constitue notamment la représentation des citoyens résidant à l'étranger ou dans les îles dotées de statuts spécifiques n'ont pas été étudiés.

Avant d'analyser comment la répartition géographique des sièges est modifiée en fonction des évolutions démographiques, il convient de souligner que :

– **trois assemblées**, la Chambre basse néerlandaise, la Chambre des lords et la Chambre haute suisse, **ont une composition indépendante de tout élément démographique ;**

– **dans trois assemblées, seule, une partie des sièges est attribuée en fonction de critères démographiques.** C'est le cas des deux assemblées espagnoles, où toute province bénéficie d'une représentation minimale, ainsi que du Sénat italien, où il existe une règle similaire pour les régions.

Lorsque la composition d'une assemblée dépend – en totalité ou en partie – de la répartition de la population sur le territoire, l'analyse des exemples

étrangers montre que **les éléments démographiques peuvent être pris en compte selon trois modalités :**

– par **la révision des limites territoriales des circonscriptions** lorsque les parlementaires sont élus dans le cadre de circonscriptions définies à ce seul effet comme en France (la moitié des députés du Bundestag, les membres de la Chambre des communes) ;

– **en modifiant le nombre de sièges revenant aux circonscriptions**, lorsque la circonscription coïncide avec une collectivité territoriale ou avec une circonscription administrative (les députés italiens, portugais et suisse, et une partie des membres des deux assemblées espagnoles ainsi qu’une partie des sénateurs italiens) ;

– pour les élections au suffrage universel indirect, grâce à **la pondération des voix des membres du corps électoral proportionnellement à la population** (Chambre haute néerlandaise).

Plus précisément, l’étude des législations allemande, espagnole, italienne, néerlandaise, portugaise, britannique et suisse montre que :

– **en Allemagne et au Royaume-Uni, le législateur réexamine périodiquement les limites des circonscriptions électorales dans lesquelles les membres de la chambre basse sont élus, en s’appuyant sur les travaux de commissions indépendantes ;**

– **en Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse, le nombre de sièges affectés aux circonscriptions est périodiquement modifié ;**

– **pour l’élection des membres de la chambre haute néerlandaise, les voix des conseillers provinciaux sont pondérées afin de refléter l’importance démographique de la province.**

1) En Allemagne et au Royaume-Uni, la carte électorale est réexaminée de façon régulière par le législateur, qui peut s’appuyer sur les travaux d’une commission indépendante

En Allemagne, la carte électorale est examinée une fois par législature, c’est-à-dire en principe une fois tous les quatre ans, mais elle n’est pas nécessairement modifiée.

En effet, le Parlement, qui définit les circonscriptions électorales dans le cadre desquelles la moitié des députés sont élus, n’est pas tenu de donner suite aux recommandations de la **commission indépendante que le Président fédéral désigne en début de législature** et qui est chargée de veiller à l’adéquation entre

le découpage des circonscriptions et la répartition de la population de nationalité allemande. C'est seulement lorsque l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne de l'ensemble des circonscriptions dépasse 25 % que le législateur a l'obligation d'intervenir.

Au Royaume-Uni, le territoire des circonscriptions est défini par des règlements du ministre de l'intérieur, qui doivent être approuvés par le Parlement. La délimitation est effectuée **à partir des recommandations émises par des commissions indépendantes** instituées à ce seul effet et qui vérifient en permanence que la répartition des sièges sur leur territoire respectif obéit au principe d'équilibre démographique prescrit par la loi. Chacune des quatre commissions (Angleterre, pays de Galles, Écosse et Irlande) s'appuie sur le nombre d'électeurs inscrits pour proposer les redécoupages.

La loi anglaise sur les circonscriptions parlementaires dispose également que les commissions ont l'obligation de procéder à une **révision générale** de toutes les circonscriptions **tous les huit à douze ans** et qu'elles peuvent proposer des **révisions intermédiaires** dans une aire limitée.

2) En Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse, le nombre de sièges affectés aux circonscriptions est modifié périodiquement

Dans ces quatre pays, les circonscriptions électorales correspondent à des collectivités territoriales ou à des circonscriptions administratives, de sorte que la question de leur délimitation ne se pose pas.

En revanche, **le nombre de sièges qui est attribué à chaque circonscription est révisé régulièrement.** Ainsi, en Espagne, avant tout renouvellement général du Congrès des députés, le décret de convocation des électeurs établit le nombre de sièges revenant à chaque province. De même, le nombre de sénateurs désignés par les différentes communautés autonomes, variable en fonction de la population, est établi pour chaque législature. En Italie avant chaque renouvellement général des deux assemblées, un texte réglementaire détermine le nombre de sièges octroyés à chaque circonscription. La Suisse a retenu la même formule pour la Chambre basse, tandis que, au Portugal, cette mission est remplie par un organe indépendant, la Commission nationale des élections, qui fixe deux mois avant les élections le nombre de sièges attribués à chaque circonscription.

Le nombre de sièges accordé à chaque circonscription n'est pas nécessairement modifié lors de chaque renouvellement. Il l'est en Espagne, où la centralisation des fichiers municipaux de population permet de connaître en permanence les chiffres de population. Il l'est aussi au Portugal, où l'attribution des sièges aux districts s'effectue sur la base du nombre d'électeurs inscrits. En revanche, il ne l'est ni en Italie ni en Suisse, où l'on se fonde sur les résultats du dernier recensement général de la population pour déterminer le nombre de

sièges représentant les circonscriptions. Or, les recensements sont organisés tous les dix ans, c'est-à-dire moins fréquemment que les élections générales. En Suisse, le principe du recensement décennal a été abandonné, si bien qu'à partir de 2011, l'attribution des sièges aux cantons sera revue à l'occasion de chaque renouvellement intégral de la chambre basse.

3) Lors de l'élection des membres de la Chambre haute néerlandaise, les voix des membres du corps électoral sont pondérées pour refléter l'importance démographique de la province

Les membres de la Chambre haute sont élus par les membres des assemblées provinciales, eux-mêmes élus au suffrage universel direct.

Tous les membres des assemblées provinciales sont électeurs, mais leurs voix sont pondérées, de façon à ce que la somme des voix des électeurs d'une province donnée reflète exactement la population de cette province.

* *

*

Quel que soit le moyen retenu, les dispositions législatives adoptées pour que la répartition géographique des sièges corresponde à celle de la population sont plus contraignantes dans les autres pays qu'en France, et les révisions plus fréquentes.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ALLEMAGNE

Bundestag

La loi du 7 mai 1956 relative aux élections fédérales fixe à 598 l'effectif théorique du Bundestag et **définit le territoire des 299 circonscriptions électorales**. (1).

Les membres du Bundestag sont élus au suffrage universel direct selon un mode de **scrutin proportionnel personnalisé** (voir annexe, page 49). **Le nombre total de mandats revenant aux différents partis est proportionnel aux voix obtenues au niveau national, mais la moitié des sièges est pourvue au scrutin uninominal majoritaire à un tour** dans chacune des 299 circonscriptions électorales.

La loi du 7 mai 1956 relative aux élections fédérales précise les **principes** que la délimitation des circonscriptions doit respecter. Elle institue aussi une **commission consultative indépendante** qui veille à l'adéquation entre le découpage des circonscriptions et la répartition de la population et qui fait des recommandations au législateur.

Le texte qui suit concerne les sièges pourvus dans chaque circonscription au scrutin uninominal.

1) L'instance compétente

Le législateur définit les circonscriptions électorales en s'appuyant sur les **recommandations d'une commission indépendante**.

La loi relative aux élections fédérales prévoit que le Président fédéral désigne en début de législature une **commission permanente pour les circonscriptions électorales** composée du président de l'Office fédéral des

(1) Jusqu'en 2002, il y en avait 328.

statistiques, d'un juge de la Cour fédérale administrative et de cinq autres membres, qui sont en général des hauts fonctionnaires.

Cette commission est chargée de produire un **rapport** faisant état des évolutions démographiques et d'exposer les modifications de circonscriptions électorales qu'elle considère comme nécessaires. Les propositions de la commission ne sont pas seulement fondées sur des considérations démographiques. La commission doit remettre son rapport au **ministre de l'intérieur** dans un délai de quinze mois à compter du début de la législature. Si le ministre de l'intérieur en fait la requête, la commission rédige un rapport complémentaire. Le ministre de l'intérieur doit transmettre ces documents au **Bundestag**.

2) Les critères de révision

La loi relative aux élections fédérales énumère les règles auxquelles le découpage des circonscriptions doit obéir. Certaines de ces règles sont impératives, d'autres non :

- les frontières des *Länder* doivent être respectées ;
- le nombre de circonscriptions dans chaque *Land* doit être autant que possible proportionnel à la population de nationalité allemande du *Land* ;
- dans la mesure du possible, l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne de toutes les circonscriptions ne doit pas dépasser 15 % et, s'il est supérieur à 25 % (2), il y a lieu de procéder à un nouveau découpage ;
- chaque circonscription doit correspondre à un territoire continu ;
- les limites territoriales des communes et des arrondissements doivent être autant que possible respectées.

3) La périodicité des révisions

La carte électorale est examinée une fois par législature, c'est-à-dire en principe une fois tous les quatre ans, **mais elle n'est pas nécessairement modifiée**. En effet, le Parlement n'est pas tenu de donner suite aux recommandations de la commission, sauf lorsque l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne de toutes les circonscriptions dépasse la limite admissible, actuellement fixée à 25 %.

(2) Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 1998, qui a modifié la loi sur les élections fédérales et qui s'est appliquée à partir des élections de 2002, ces limites étaient respectivement de 25 % et de 33,33 %.

Avant les élections de 2002, la loi du 13 février 1998 a réalisé un redécoupage important des circonscriptions électorales, qui concernait tous les *Länder*. **Cependant, le Parlement se limite en général à des modifications mineures.** Ainsi, à l'issue des élections législatives de 2005, la commission a rendu son rapport à la fin du mois de novembre 2006. Le ministère de l'intérieur a alors demandé un rapport complémentaire. Les recommandations de la commission ont été reprises dans une proposition de loi émanant des groupes politiques qui soutiennent la coalition gouvernementale. Cette proposition a été adoptée au début de l'année 2008, et la loi qui en résulte – la dix-huitième loi de modification de la loi sur les élections fédérales – a modifié une trentaine de circonscriptions électorales : les *Länder* de Basse-Saxe et du Bade-Wurtemberg ont gagné chacun une circonscription, tandis que ceux de Saxe et de Saxe-Anhalt en ont perdu une. Ces nouvelles dispositions s'appliqueront pour les élections législatives de 2009.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ALLEMAGNE

Bundesrat

D'après l'article 51 de la Loi fondamentale, le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des *Länder*.

La Loi fondamentale précise que **chaque *Land* dispose au Bundesrat d'un nombre de voix lié à son importance démographique :**

- les *Länder* qui comptent plus de sept millions d'habitants ont six voix ;
- ceux qui ont entre six et sept millions d'habitants en ont cinq ;
- ceux qui ont entre deux et six millions d'habitants en ont quatre ;
- ceux qui ont moins de deux millions d'habitants en ont trois, indépendamment de leur population.

La Loi fondamentale ajoute que chaque *Land* peut désigner autant de membres qu'il a de voix, mais que les voix d'un *Land* doivent être exprimées en bloc.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ESPAGNE

Congrès des députés

D'après la **Constitution**, l'effectif du Congrès des députés est compris entre 300 et 400, **les circonscriptions électorales sont les provinces**, chaque province dispose d'une représentation minimale et les autres sièges sont attribués en fonction de la population. La Constitution précise aussi que les députés sont élus selon un système proportionnel.

Les provinces, au nombre de 50, sont des collectivités locales. La population des provinces n'est pas homogène : selon l'institut national des statistiques, au 1^{er} janvier 2007, la plus peuplée, Madrid, comptait plus de 6 millions d'habitants et la moins peuplée, Soria, moins de 95 000 habitants.

La loi organique n° 5 du 19 juin 1985 portant régime électoral général fixe l'effectif du Congrès des députés à **350**, prévoit que chaque province dispose d'au moins deux députés, que les villes de Ceuta et de Melilla élisent chacune un député, que les **248 sièges restants sont répartis entre les provinces proportionnellement à la population** et que, **avant chaque renouvellement, le décret de convocation des élections fixe le nombre de sièges revenant à chacune des provinces**. Cette loi précise également le mode de scrutin retenu : il s'agit de la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (voir annexe, page 47).

Seuls, 248 des 350 sièges sont répartis entre les circonscriptions électorales en fonction de la population.

1) L'instance compétente

Il n'existe pas d'instance spécialisée chargée d'établir le nombre de sièges correspondant à chaque province. C'est **le décret de convocation des élections** qui le fait.

2) Les critères de révision

Les 248 sièges qui sont répartis selon des critères démographiques le sont en fonction du **nombre d'habitants enregistrés dans les fichiers municipaux de population**. Les chiffres de population pris en compte sont ceux du 1^{er} janvier de l'année des élections (3).

On calcule la clé de répartition en divisant le nombre d'habitants enregistrés dans les fichiers municipaux de population de tout le pays par 248. Le nombre de sièges attribué à chaque province résulte de la division entière du nombre d'habitants enregistrés dans les fichiers municipaux de population de la province par cette clé, les restes étant répartis à la plus forte moyenne.

Conformément à cette règle, le décret du 14 janvier 2008 portant convocation des élections du 9 mars 2008 attribue à chaque province un nombre total de députés compris entre deux et 35. **Le nombre moyen de députés pour un million d'habitants est de 7,74**. Cependant, compte tenu des deux sièges attribués à chaque province indépendamment de la population, **il est plus élevé dans les provinces les moins peuplées : il varie entre 5,75 (Madrid) et 21,37 (Soria)**.

3) La périodicité des révisions

Le nombre de sièges attribués aux provinces est modifié à l'occasion de chaque renouvellement du Congrès des députés, c'est-à-dire tous les quatre ans, à moins que des élections anticipées ne soient organisées.

Le tableau suivant montre l'évolution de la répartition des sièges entre les provinces au cours des dernières législatures.

(3) Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire, les chiffres de population de chaque commune sont connus à tout moment. Ils sont centralisés au niveau national et publiés annuellement : à la fin de chaque année, un décret royal indique les chiffres officiels de population au 1^{er} janvier de l'année en question.

Circonscription	Nombre de députés			
	2008	2004	2000	1996
Alava	4	4	4	4
Albacete	4	4	4	4
Alicante	12	11	11	11
Almeria	6	5	5	5
Asturies	8	8	9	9
Avila	3	3	3	3
Badajoz	6	6	6	6
Baléares	8	8	7	7
Barcelone	31	31	31	31
Burgos	4	4	4	4
Cacérès	4	4	5	5
Cadix	9	9	9	9
Cantabrie	5	5	5	5
Castellón	5	5	5	5
Ciudad Real	5	5	5	5
Cordoue	6	7	7	7
La Corogne	8	9	9	9
Cuenca	3	3	3	3
Gérone	6	6	5	5
Grenade	7	7	7	7
Guadalajara	3	3	3	3
Guipuzcoa	6	6	6	6
Huelva	5	5	5	5
Huesca	3	3	3	3
Jaen	6	6	6	6
Léon	5	5	5	5
Lleida	4	4	4	4
Lugo	4	4	4	4
Madrid	35	35	34	34
Malaga	10	10	10	10
Murcie	10	9	9	9
Navarre	5	5	5	5
Orense	4	4	4	4
Palencia	3	3	3	3
Las Palmas	8	8	7	7
Pontevedra	7	7	8	8
La Rioja	4	4	4	4
Salamanque	4	4	4	4
Santa Cruz de Tenerife	7	7	7	7
Ségovie	3	3	3	3
Séville	12	12	13	13
Soria	2	3	3	3
Tarragone	6	6	6	6
Teruel	3	3	3	3
Tolède	6	5	5	5
Valence	16	16	16	16
Valladolid	5	5	5	5
Vizcaya	8	9	9	9
Zamora	3	3	3	3
Sarragosse	7	7	7	7
Ceuta	1	1	1	1
Melilla	1	1	1	1

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ESPAGNE

Sénat

La Constitution prévoit que **quatre sénateurs sont élus au suffrage universel direct dans chaque province non insulaire (4)** et que **l'assemblée législative de chacune des 17 communautés autonomes désigne un nombre de sénateurs variable en fonction de la population** de la communauté, à raison d'un siège par tranche d'un million d'habitants, chaque communauté autonome étant représentée par au moins un sénateur.

En application des dispositions constitutionnelles, **208 sénateurs sont élus au suffrage universel direct (5), tandis que les communautés autonomes en désignent 56.**

Seul, le nombre des sénateurs désignés par les communautés autonomes varie en fonction de l'évolution démographique.

1) L'instance compétente

En l'absence de dispositions explicites dans la Constitution et dans la loi électorale, c'est la « **députation permanente** » **du Sénat**, organe rassemblant au moins 21 personnes, composé à la proportionnelle des groupes politiques et chargé d'assurer la continuité de l'assemblée en cas de besoin (dissolution par exemple), qui, avant les élections sénatoriales, détermine le nombre de sénateurs désignés par les communautés autonomes.

Ainsi, le 16 janvier 2008, la députation permanente du Sénat a fixé à 56 le nombre de sièges à pourvoir par les communautés autonomes pendant la législature suivante.

(4) Les provinces insulaires ainsi que les villes de Ceuta et Melilla constituent également des circonscriptions électorales, mais elles sont représentées par un nombre de sénateurs moindre. C'est la Constitution qui fixe ce nombre.

(5) L'élection a lieu le même jour que celle des députés. Les sénateurs sont élus selon le système du vote limité, dans lequel l'électeur dispose de moins de voix qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

2) Les critères de révision

La loi organique n° 5 du 19 juin 1985 portant régime électoral général précise que le nombre de sénateurs désignés par les communautés autonomes est déterminé en fonction des résultats du dernier **recensement général de la population**. Les chiffres de population retenus sont ceux du 1^{er} janvier de l'année ou de l'année précédente (voir note 3, page 18).

Ainsi, ce sont les chiffres de population au 1^{er} janvier 2007 qui ont été pris en compte par la députation permanente du Sénat lorsque, le 16 janvier 2008, elle a établi que 56 sénateurs représenteraient directement les communautés autonomes lors de la IX^e législature.

3) La périodicité des révisions

Le nombre de sénateurs désignés par les communautés autonomes est fixé **à l'occasion de chaque renouvellement sénatorial**, c'est-à-dire en principe tous les quatre ans, à moins que des élections anticipées ne soient organisées à la suite d'une dissolution.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre de sièges de sénateurs directement pourvus par les communautés autonomes au cours des dernières législatures :

Communauté autonome	Législatures			
	VI ^e (1996-2000)	VII ^e (2000-2004)	VIII ^e (2004-2008)	IX ^e
Andalousie	8	8	8	9
Aragon	2	2	2	2
Asturies	2	2	2	2
Baléares	1	1	1	2
Canaries	2	2	2	3
Cantabrie	1	1	1	1
Castille-La Manche	2	2	2	2
Castille-Léon	3	3	3	3
Catalogne	7	7	7	8
Valence	4 + 1 *	5	5	5
Estrémadure	2	2	2	2
Galice	3	3	3	3
Madrid	5	6	6	7
Murcie	2	2	2	2
Navarre	1	1	1	1
Pays basque	3	3	3	3
La Rioja	1	1	1	1
Total	49 + 1 *	51	51	56

* 5 à partir de décembre 1996, et donc 50 en tout.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ITALIE

Chambre des députés

D'après la **Constitution**, il y a 630 députés – 12 d'entre eux représentant les citoyens expatriés – et la **répartition des sièges entre les circonscriptions** s'effectue en divisant le nombre d'habitants, tel qu'il résulte du dernier recensement général de la population, par 618, puis en attribuant les sièges aux circonscriptions **proportionnellement à la population** selon la méthode des plus forts restes (voir annexe, page 47).

Les **circonscriptions électorales de droit commun**, au nombre de **26** ont été délimitées par la loi n° 277 du 4 août 1993 : 13 d'entre elles correspondent à des **régions**, et les 13 autres à des **parties de régions**. En effet, cinq régions, le Piémont, la Vénétie, le Latium, la Campanie et la Sicile, sont scindées en deux circonscriptions, tandis que la Lombardie est divisée en trois. Le **Val d'Aoste**, où le régime électoral est différent, constitue la **27^{ème} circonscription électorale**.

Le régime électoral a été récemment modifié : il résulte de la loi n° 270 du 21 décembre 2005, qui prévoit un **système mixte** (6) : les sièges sont répartis entre les listes (ou entre les coalitions) à la représentation proportionnelle selon la méthode des plus forts restes, mais la liste (ou la coalition) qui a remporté le plus de suffrages obtient automatiquement au moins 340 sièges.

1) L'instance compétente

C'est le **législateur** qui **délimite les circonscriptions électorales sans être tenu par aucune obligation**.

(6) Ce régime ne s'applique pas au député du Val d'Aoste, qui est élu au scrutin majoritaire à un tour, conformément au titre VI du décret du président de la République n° 361 du 30 mars 1957 approuvant l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'élection de la Chambre des députés.

La délimitation actuelle résulte de la loi n° 277 du 4 août 1993 portant dispositions pour l'élection de la Chambre des députés (7). Elle **a été réalisée à partir du découpage régional et provincial**. En effet, lorsque les circonscriptions électorales ne correspondent pas à des régions entières, leurs limites suivent celles des provinces. Ainsi, la première circonscription du Piémont comprend la province de Turin, tandis que les autres provinces de la région forment la seconde circonscription du Piémont.

Il n'existe pas d'instance chargée d'établir le nombre de sièges correspondant à chaque circonscription. Pour appliquer le précepte constitutionnel relatif à la répartition géographique des sièges proportionnelle à la population, **avant chaque renouvellement de l'assemblée, un décret du président de la République détermine le nombre de sièges revenant à chaque circonscription**.

Ainsi, avant les élections des 13 et 14 avril 2008, un décret du président de la République du 6 février 2008 a, sur la base d'un **quotient électoral égal à 92 226**, attribué aux différentes circonscriptions un nombre de sièges compris entre 9 (Ombrie) et 44 (Pouilles).

2) les critères de révision

La répartition des sièges entre les circonscriptions s'effectue sur la base du **nombre d'habitants**, tel qu'il résulte du **dernier recensement général**.

Le décret du président de la République du 6 février 2008, préalable aux élections des 13 et 14 avril 2008, s'est fondé sur les résultats du recensement de 2001 pour déterminer le quotient électoral et affecter les 618 sièges aux 26 circonscriptions. Il n'a pas modifié la répartition géographique des sièges, car le décret du 11 février 2006, préalable aux élections du 9 avril 2006, se fondait également sur les résultats du recensement de 2001.

3) La périodicité des révisions

Le nombre de sièges attribués à chaque circonscription est fixé à l'occasion des élections des députés, c'est-à-dire en principe tous les cinq ans, à moins que des élections anticipées ne soient organisées, mais il n'est modifié qu'en fonction des résultats des **recensements généraux de population**, qui ont lieu **tous les 10 ans** : le prochain est prévu pour octobre 2011.

(7) Cette loi a modifié le texte de base sur l'élection des députés, qui est le décret du président de la République n° 361 du 30 mars 1957 approuvant l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'élection de la Chambre des députés.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ITALIE

Sénat

D'après la **Constitution**, il y a 315 sénateurs et six d'entre eux représentent les citoyens expatriés. Les sénateurs sont élus sur une « *base régionale* ». Chaque région doit avoir au moins sept sénateurs, sauf le Molise, qui n'en a que deux, et le Val d'Aoste un (8). **La répartition des sièges** entre les régions où ces dispositions particulières ne s'appliquent pas se fait **proportionnellement à la population régionale** telle qu'elle résulte du dernier recensement général selon la méthode des plus forts restes (voir annexe, page 47).

Le régime électoral, qui est défini par le décret législatif n° 533 du 20 décembre 1993, a été modifié en 2005 en même temps que celui de la Chambre des députés. Il est similaire à celui des députés : les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle selon la méthode des plus forts restes (9). Les restes sont répartis au niveau de la **circonscription**, qui est la **région**. De même, le dispositif de la « prime » à la liste (ou à la coalition) qui a remporté le plus grand nombre de suffrages, 55 % des sièges, est appliqué région par région.

Les dispositions particulières applicables à Molise et au Val d'Aoste et la règle constitutionnelle qui attribue au moins sept sénateurs aux autres régions atténuent la portée du principe d'équilibre démographique : **c'est seulement dans 14 des 20 régions que le nombre de sièges de sénateurs est déterminé en fonction de la population.**

(8) Le Molise et le Val d'Aoste sont beaucoup moins peuplés que les autres régions (voir le tableau de la page suivante).

(9) Sauf dans deux régions à statut spécial : le Val d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige. Le sénateur du Val d'Aoste est élu au scrutin majoritaire à un tour, de même que six des sept sénateurs du Trentin-Haut-Adige, où le septième est élu à la représentation proportionnelle.

Élections sénatoriales de 2008			
Régions	Population 2001	Sièges attribués en fonction de la population *	Sièges attribués indépendamment de la population
Piémont	4 214 677	22	
Val d'Aoste	119 548		1
Lombardie	9 032 554	47	
Trentin-Haut-Adige	940 016		7
Vénétie	4 527 694	24	
Frioul-Vénétie julienne	1 183 764		7
Ligurie	1 571 783	8	
Emilie-Romagne	3 983 346	21	
Toscane	3 497 806	18	
Ombrie	825 826		7
Marches	1 470 581	8	
Latium	5 112 413	27	
Abruzzes	1 262 392	7	
Molise	320 601		2
Campanie	5 701 931	30	
Pouilles	4 020 707	21	
Basilicate	597 768		7
Calabre	2 011 466	10	
Sicile	4 968 991	26	
Sardaigne	1 631 880	9	
Total	56 995 744	278	31

**A raison d'un sénateur pour 190 677 habitants. Ce chiffre est calculé à partir des données (nombre d'habitants et de sièges de sénateurs) des seules régions concernées par la règle constitutionnelle d'attribution du nombre de sièges proportionnel à la population.*

Pour les élections de 2006, la répartition des sièges entre les régions avait été réalisée selon les mêmes données démographiques. En revanche, en 2001, ce sont les chiffres du recensement de 1991 qui avaient été pris en compte, ce qui explique les chiffres du tableau qui suit.

Régions	Sièges 2001	Sièges 2006 et 2008
Piémont	23	22
Val d'Aoste	1	1
Lombardie	47	47
Trentin-Haut-Adige	7	7
Vénétie	23	24
Frioul-Vénétie julienne	7	7
Ligurie	9	8
Émilie-Romagne	21	21
Toscane	19	18
Ombrie	7	7
Marches	8	8
Latium	28	27
Abruzzes	7	7
Molise	2	2
Campanie	30	30
Pouilles	22	21
Basilicate	7	7
Calabre	11	10
Sicile	27	26
Sardaigne	9	9
Total	315	309 *

**La création d'une circonscription « Étranger » au Parlement par la loi constitutionnelle n° 1 du 17 janvier 2000 a modifié la répartition des sièges entre les circonscriptions, puisque le nombre total de sénateurs est resté inchangé.*

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

PAYS-BAS

Seconde chambre

D'après la **Constitution**, les 150 députés de la Seconde chambre (Chambre basse) sont élus au suffrage universel direct à la **représentation proportionnelle** « *dans des limites à établir par la loi* ».

La **loi électorale** définit le mode de scrutin : il s'agit d'un **scrutin de liste où les sièges sont attribués** aux listes (ou aux groupes de listes apparentées) **au niveau national** avec répartition des restes à la plus forte moyenne (voir annexe, page 47).

Par conséquent, **le pays tout entier forme une circonscription électorale unique.**

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

PAYS-BAS

Première chambre

D'après la **Constitution**, les 75 membres de la Première chambre (Chambre haute) sont élus à la **représentation proportionnelle** « *dans des limites à établir par la loi* » par les membres des assemblées provinciales, eux-mêmes élus au suffrage universel direct.

Comme pour l'élection des membres de la Seconde chambre, la loi électorale prévoit que **le pays tout entier forme une circonscription électorale** et que les restes sont répartis à la plus forte moyenne (voir annexe, page 47).

Tous les membres des assemblées provinciales sont électeurs, mais leurs voix sont affectées d'un coefficient pour que le poids des suffrages exprimés par l'ensemble des conseillers d'une province soit strictement proportionnel au nombre d'habitants de celle-ci.

Ainsi, pour les élections du 29 mai 2007, les voix des membres de l'assemblée de la province de Groningue étaient affectées du coefficient 133, qui résultait de la division du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2007 (573 923) par l'effectif de l'assemblée provinciale (43) multiplié par 100 (10). Ces coefficients ont évolué de la manière suivante entre les élections de 2003 et celles de 2007 :

Province	Élections du 26 mai 2003	Élections du 29 mai 2007
Groningue	104	133
Frise	116	149
Drenthe	94	119
Overijssel	175	238
Flevoland	75	96
Gueldre	261	373
Utrecht	183	253
Hollande septentrionale	310	475
Hollande méridionale	414	628
Zélande	80	98
Brabant septentrional	304	440
Limbourg	181	240

(10) L'effectif de l'assemblée provinciale dépend lui-même de la population de la province, selon un barème à tranches.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

PORTUGAL

Assemblée de la République

La **Constitution** dispose que l'effectif de l'Assemblée de la République est compris entre 180 et 230. Elle prévoit aussi que les élections ont lieu dans le cadre de circonscriptions électorales définies par la loi et que **chaque circonscription est représentée par un nombre de députés proportionnel à sa population.**

La loi électorale de l'Assemblée de la République fixe à 230 le nombre de députés et prévoit que 226 d'entre eux *(11)* sont élus à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (voir annexe, page 47) dans le cadre de circonscriptions qui coïncident avec les **districts.**

Les districts sont des **circonscriptions administratives de l'État.** Ils existent depuis 1835 et sont au nombre de 18 sur le continent. Les districts insulaires ont été supprimés lorsque l'archipel des Açores et celui de Madère ont été érigés en régions autonomes. Chacune de ces régions constitue une circonscription pour l'élection des députés. Le Portugal continental n'est pas divisé en régions.

1) L'instance compétente

D'après la loi électorale de l'Assemblée de la République, c'est un **organe indépendant, la Commission nationale des élections,** qui détermine le nombre de députés revenant à chaque circonscription.

La Commission nationale des élections a été créée quelques mois après le rétablissement de la démocratie. Elle est actuellement régie par la loi n° 71 du 27 décembre 1978. Son président, un magistrat du Tribunal suprême, est désigné par le Conseil supérieur de la magistrature. Ses membres sont, d'une part, des personnalités qualifiées choisies par l'Assemblée de la République, (chaque groupe politique propose un commissaire) et, d'autre part, des

(11) Les quatre autres représentent les citoyens expatriés.

représentants des ministères de l'intérieur, des affaires étrangères et du ministère chargé de la communication.

La Commission nationale des élections est responsable de toutes les opérations liées aux élections. Ainsi, c'est elle qui veille au respect du principe d'égalité entre les candidats lors des campagnes électorales et qui contrôle les dépenses électorales.

2) Les critères de révision

La Commission nationale des élections détermine le nombre de députés revenant à chaque circonscription à partir du **nombre des électeurs inscrits** et sur la base des chiffres du ministère de l'intérieur, étant entendu que l'inscription sur les listes électorales est possible tout au long de l'année depuis l'instauration en 1999 du recensement électoral permanent (12).

3) La périodicité des révisions

La Commission nationale des élections détermine le nombre de députés revenant à chaque circonscription **60 à 55 jours (13) avant la date des élections législatives**, c'est-à-dire en principe tous les quatre ans, à moins que des élections anticipées ne soient organisées à la suite d'une dissolution.

Le tableau suivant indique le nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale pour les dernières élections :

Circonscription	Élections de 2005	Élections de 2002	Élections de 1999	Élections de 1995
Aveiro	15	15	15	14
Beja	3	3	3	4
Braga	18	18	17	16
Bragance	4	4	4	4
Castelo Branco	5	5	5	5
Coimbra	10	10	10	10
Evora	3	3	4	4
Faro	8	8	8	8
Guarda	4	4	4	4
Leiria	10	10	10	10
Lisbonne	48	48	49	50
Portalegre	2	3	3	3
Porto	38	38	37	37
Santarem	10	10	10	10
Sétubal	17	17	17	17
Viana do Castelo	6	6	6	6
Vila Real	5	5	5	5
Viseu	9	9	9	9
Açores	5	5	5	5
Madère	6	5	5	5
Total	226	226	226	226

(12) Voir l'étude de législation comparée LC 161, de mars 2006, portant sur l'inscription sur les listes électorales.

(13) Ce délai peut être réduit en cas de dissolution.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ROYAUME-UNI

Chambre des communes

L'article premier de la loi de 1986 sur les circonscriptions parlementaires (14) prévoit que, pour l'élection des membres de la Chambre des communes, le pays est divisé en circonscriptions, chacune étant représentée par un seul membre, et que **la délimitation des circonscriptions est réalisée par voie réglementaire, à partir des recommandations émises par des commissions indépendantes** instituées à ce seul effet.

Dans chaque circonscription, les membres de la Chambre des communes sont élus au **scrutin uninominal majoritaire à un tour**.

L'annexe 2 de la loi précitée fixe les **grands principes** applicables à la délimitation des circonscriptions :

– **le nombre d'électeurs de chaque circonscription doit être aussi homogène que possible ;**

– le nombre de circonscriptions en Grande-Bretagne ne doit pas être « *sensiblement supérieur ou inférieur à 613* » ;

– leur nombre au pays de Galles ne peut pas être inférieur à 35 ;

– leur nombre en Irlande du Nord doit être compris entre 16 et 18 ;

– la cité de Londres constitue à elle seule une circonscription, de même que l'archipel des îles Orcades et celui des Shetland.

(14) Cette loi consolide en particulier les lois de 1949 et de 1979 sur la répartition des sièges à la Chambre des communes.

1) L'instance compétente

Les règlements qui délimitent les circonscriptions électorales émanent du ministre de l'intérieur. Ils sont pris sur la base des recommandations de commissions indépendantes, et leur approbation requiert l'accord du Parlement. Ce dispositif est en vigueur depuis 1944.

En application de la loi de 1986 sur les circonscriptions parlementaires, **quatre commissions consultatives indépendantes** (*Parliamentary Boundary Commissions*) **sont chargées de la délimitation des circonscriptions électorales** au Royaume-Uni : une pour l'Angleterre, une pour le pays de Galles, une pour l'Écosse et une pour l'Irlande du Nord. Leur mission consiste à **vérifier en permanence que la répartition des sièges sur leur territoire respectif obéit aux principes fixés par la loi**. Elles doivent donc en particulier s'assurer de l'adéquation entre la taille des circonscriptions parlementaires et le nombre d'électeurs inscrits dans chacune de celles-ci.

Ces commissions sont présidées par le président de la Chambre des communes et comprennent trois autres membres, tous nommés par le ministre de la justice, le vice-président devant être un magistrat occupant une position élevée dans la hiérarchie judiciaire. Le président ne joue aucun rôle dans la conduite des travaux de révision, mais est tenu régulièrement informé. C'est le vice-président qui préside toutes les réunions.

Dans chaque commission, le ministre de l'intérieur désigne des experts. En règle générale, il s'agit des responsables des services chargés des statistiques, du recensement de la population et de la cartographie.

À la demande d'une commission, le ministre peut nommer un ou plusieurs commissaires-adjoints appartenant aux professions juridiques libérales et chargés d'informer la commission sur un point particulier. La commission les envoie notamment aux réunions qu'elle organise lorsqu'elle diligente une enquête publique locale. Le commissaire-adjoint est alors chargé d'animer la réunion et d'adresser un rapport à la commission. Une telle enquête est obligatoire si les recommandations provisoires de la commission, qui font l'objet d'une publicité locale, ont donné lieu à des observations de la part d'une collectivité territoriale ou d'un groupe d'au moins cent électeurs. Presque toutes les modifications de découpage donnent lieu à une enquête publique locale.

Au début des années 2000, le gouvernement envisageait de placer, à moyen terme, les quatre commissions chargées de la délimitation des circonscriptions parlementaires sous l'autorité de la Commission électorale du Royaume-Uni, qui a pour mission principale de surveiller le financement des campagnes électorales et des partis ainsi que de réglementer les opérations électorales. En novembre 2007, dans sa réponse au onzième rapport de la Commission pour la déontologie de la vie publique (*Committee on Standards in Public Life* : CSPL), il a fait part de l'abandon de ce projet. En revanche, il a retenu la proposition de cette instance, qui suggérait que ces quatre commissions

partagent leur secrétariat avec celui des commissions chargées de la délimitation des circonscriptions pour les élections locales.

2) Les critères de révision

Les critères de révision des circonscriptions parlementaires figurent à l'annexe 2 de la loi. Les circonscriptions doivent, dans la mesure du possible, respecter les **limites des comtés** en Angleterre et des collectivités équivalentes dans les autres parties du royaume.

De plus, l'électorat de chaque circonscription doit être aussi proche que possible du **quotient électoral**, obtenu en divisant le nombre d'électeurs inscrits dans la partie du royaume concernée par le nombre de circonscriptions qu'elle contient à la date de publication de l'ouverture de la procédure de révision. Lors de la dernière révision générale, conduite en Angleterre entre février 2000 et février 2006, et finalement adoptée en 2007, le quotient électoral calculé en février 2000 était de 69 935.

Les commissions peuvent toutefois s'éloigner de la stricte application de la première règle (respect des limites des collectivités locales) pour éviter une trop grande disparité entre l'électorat d'une circonscription et le quotient électoral, ou entre l'électorat d'une circonscription et celui des circonscriptions avoisinantes.

Elles peuvent également déroger aux principes fixés par la loi pour tenir compte de considérations géographiques spéciales (taille et forme de la circonscription, facilités de déplacement, etc.).

D'une manière générale, la loi prévoit que les commissions ne sont pas tenues d'appliquer strictement les règles législatives, mais qu'elles doivent prendre en considération les inconvénients et la rupture des liens locaux qui peuvent résulter des modifications qu'elles préconisent.

Lors de la dernière révision générale, la commission anglaise a fait des recommandations pour la délimitation des circonscriptions dans l'ensemble des comtés (le cas de Londres est à part). Elle préconisait que, dans 90 % des circonscriptions, le nombre d'électeurs inscrits ne s'écarte pas de plus de 10 % du quotient électoral et que, dans aucune circonscription, le nombre d'électeurs inscrits ne s'écarte de plus de 20 % du quotient électoral.

Le onzième rapport de la CSPL a également indiqué qu'il y avait un large consensus en faveur d'une révision des règles relatives à la délimitation des circonscriptions parlementaires, notamment pour raccourcir la procédure (six ans pour la dernière en Angleterre) et garantir ainsi l'équilibre démographique des circonscriptions. Le gouvernement a donné son accord pour qu'une commission indépendante procède à cet examen, afin que la prochaine

révision générale, qui devrait avoir lieu autour de 2012, soit réalisée selon de nouveaux critères.

3) La périodicité des révisions

La loi prévoit deux types de révision.

Chaque commission a l'obligation de procéder à une révision périodique de toutes les circonscriptions situées sur son territoire **tous les huit à douze ans**. Cet intervalle entre deux révisions, qui était auparavant de dix à quinze ans, a été réduit par la loi en 1992. La dernière révision a été adoptée en 2007. Il s'agissait de la septième.

Chaque commission peut également proposer des **révisions intermédiaires locales** dans une zone géographique plus réduite couvrant une ou plusieurs circonscriptions. Une telle procédure prend en général un peu moins d'un an. La révision n'est définitive que si elle fait l'objet d'un règlement du ministre de l'intérieur approuvé par le Parlement. Ainsi, en 1996, neuf circonscriptions ont été redessinées.

**L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS
PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE**

ROYAUME-UNI

Chambre des lords

La Chambre des lords n'est pas une assemblée élue, et sa composition est indépendante de tout élément démographique.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

SUISSE

Conseil national

D'après la **Constitution fédérale**, le Conseil national se compose de 200 députés élus au suffrage universel direct « *selon le système proportionnel* ». La Constitution précise que **la circonscription électorale est le canton**, que « *les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population* » et que **chaque canton a droit à un siège au moins**.

La **loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques** définit le mode de scrutin. Selon que le canton dispose d'un ou de plusieurs sièges, les parlementaires sont élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour ou selon un système proportionnel dans lequel les électeurs peuvent exprimer un choix personnel en votant pour des candidats de listes différentes ou en donnant deux voix à un candidat.

La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques détermine aussi les règles de répartition des sièges entre les cantons, et l'ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national du 3 juillet 2002 fixe le nombre de sièges revenant à chaque canton jusqu'en 2011.

1) L'instance compétente

Il n'existe pas d'instance spécialisée chargée d'établir le nombre de sièges par canton. L'article 16 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 modifiée prévoit que cette mission incombe au **gouvernement fédéral**. Il le fait par voie d'ordonnance. Avant chaque renouvellement, le gouvernement fédéral publie une **ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national**. La règle de base est qu'il y ait un siège pour 36 000 habitants.

2) Les critères de révision

Jusqu'à présent, la répartition des 200 sièges du Conseil national entre les cantons s'est fondée sur l'effectif de la population établi d'après les résultats du **recensement décennal de la population**.

L'abandon des recensements généraux décennaux a entraîné la modification de cette disposition de la loi fédérale sur les droits politiques.

À l'avenir, conformément à la loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population, les 200 sièges seront répartis entre les cantons en fonction de « *l'effectif de la population résidente de l'année civile qui suit directement la dernière élection du Conseil national (renouvellement intégral)* ». La loi précise que « *cet effectif est obtenu sur la base des relevés fondés sur les registres officiels qui ont été réalisés dans le cadre du recensement de la population [...]* ».

Les registres officiels sont les registres des personnes des cantons et des communes ainsi que le registre fédéral des bâtiments et des logements. Quant au recensement de la population, il reposera, à l'avenir, essentiellement sur les données de ces registres et sur des enquêtes complémentaires réalisées par échantillonnage.

Cet effectif de la population résidente sera validé officiellement par le gouvernement fédéral tous les quatre ans et publié.

L'article 17 de la loi fédérale sur les droits politiques fixe **le mode de répartition des 200 sièges entre les cantons** : les sièges sont attribués aux cantons **proportionnellement à la population**, le mécanisme de répartition a été adapté pour que **chaque canton dispose d'au moins un siège**.

3) La périodicité des révisions

Jusqu'à présent, le nombre de sièges attribués aux cantons a été modifié à la suite de chaque **recensement décennal**.

Pour cette raison, l'ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national du 19 octobre 1994, qui reposait sur les résultats du recensement fédéral de la population de 1990, a été utilisée pour les élections de 1995 et de 1999.

L'ordonnance sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national du 3 juillet 2002, actuellement en vigueur, est fondée sur les résultats du recensement fédéral de la population de 2000. Elle a été mise en œuvre pour les élections de 2003 et de 2007. Elle prévoit la répartition des sièges jusqu'en 2011.

Le tableau suivant montre la répartition des sièges prévue par les deux ordonnances précitées.

Canton	Ordonnances sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du conseil national	
	Ordonnance du 3 juillet 2002 (recensement de la population de 2000)	Ordonnance du 19 octobre 1994 (recensement de la population de 1990)
Zurich	34	34
Berne	26	27
Lucerne	10	10
Uri	1	1
Schwyz	4	3
Obwald	1	1
Nidwald	1	1
Glaris	1	1
Zoug	3	3
Fribourg	7	6
Soleure	7	7
Bâle-Ville	5	6
Bâle-Campagne	7	7
Schaffhouse	2	2
Appenzell Rhodes-Extérieures	1	2
Appenzell Rhodes-Intérieures	1	1
Saint-Gall	12	12
Grisons	5	5
Argovie	15	15
Thurgovie	6	6
Tessin	8	8
Vaud	18	17
Valais	7	7
Neuchâtel	5	5
Genève	11	11
Jura	2	2
Total	200	200

Après l'élection du Conseil national du 23 octobre 2011, l'attribution des sièges entre les cantons sera revue à l'occasion de chaque renouvellement intégral du Conseil national, c'est-à-dire tous les quatre ans.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

SUISSE

Conseil des États

Le Conseil des États est l'assemblée qui représente les cantons. **La Constitution fédérale fixe, pour chacun des cantons, le nombre de sièges au Conseil des États.**

Vingt des vingt-six cantons sont représentés par deux membres et six d'entre eux (Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures) **par un seul.**

Les sièges ne sont donc pas attribués en fonction de critères démographiques (15). Les six cantons qui élisent un seul membre sont issus du partage en deux de trois anciens cantons. Ils étaient d'ailleurs appelés demi-cantons avant la révision constitutionnelle de 1999.

(15) Le canton de Zurich, qui a plus d'un million d'habitants, est représenté de la même façon que le canton d'Uri, qui en compte environ 35 000.

L'ADAPTATION DES CIRCONSCRIPTIONS PARLEMENTAIRES À LA DÉMOGRAPHIE

ANNEXE

La représentation proportionnelle

Dans les modes de scrutin proportionnel, les sièges sont attribués en deux phases :

- dans un premier temps, chaque liste obtient un nombre de sièges correspondant au nombre de fois que ses voix contiennent le **quotient électoral** ;
- dans un second temps, les **restes** sont répartis.

Le **quotient électoral** est en général (16) le résultat de la division entière du nombre total de suffrages exprimés dans une circonscription par le nombre de sièges à pourvoir. Dans certains cas, c'est le quotient électoral qui est déterminé à l'avance, de sorte que le nombre de sièges varie.

La **répartition des restes** peut s'effectuer de différentes façons. Les plus courantes sont la **méthode des plus forts restes** et celle de la **plus forte moyenne**. La première consiste à attribuer les sièges non pourvus aux listes disposant des plus forts restes à l'issue de la première répartition des sièges. Dans la seconde méthode, on feint d'attribuer un par un à chaque liste chaque siège non pourvu à l'issue de la première répartition. Pour chaque siège à attribuer, on calcule la moyenne obtenue par chaque liste, et celle qui a la plus forte moyenne obtient le siège à attribuer. On procède de la sorte pour chacun des sièges restant à attribuer.

Exemple : 8 sièges à pourvoir et 4 listes (A, B, C et D), qui ont respectivement obtenu 51 000, 38 000, 22 000 et 8 000 voix. En tout, 119 000 suffrages ont été exprimés, ce qui correspond à un quotient électoral de 14 875 (119 000 : 8).

Avec la méthode des plus fort restes, la répartition entre les listes est la suivante :

(16) Dans le système suisse, le quotient électoral est obtenu en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de mandats augmenté de un, et c'est le nombre entier immédiatement supérieur qui constitue le quotient électoral.

Listes	Suffrages exprimés	Sièges de base	Restes	Sièges aux restes	Sièges attribués
A	51 000	3	6 375		3
B	38 000	2	8 250	1	3
C	22 000	1	7 125		1
D	8 000	0	8 000	1	1
Totaux	119 000	6		2	8

Avec la méthode de la plus forte moyenne, la répartition entre les listes est la suivante :

Listes	A	B	C	D
Suffrages obtenus	51 000	38 000	22 000	8 000
Sièges de base	3	2	1	0
Première moyenne	12 750	12 666	11 000	8 000
Premier siège supplémentaire	1	0	0	0
Deuxième moyenne	10 200	12 666	11 000	8 000
Deuxième siège supplémentaire	0	1	0	0
Total	4	3	1	0

Les lois espagnole et portugaise appliquent le système de la **plus forte moyenne** en adoptant le procédé du mathématicien **Hondt**, qui permet de trouver en une seule opération le nombre de sièges revenant à chaque liste : on divise le nombre de suffrages obtenus par chaque liste par 1, 2, 3, etc., le dernier diviseur correspondant au nombre de sièges. Les sièges sont attribués aux listes pour lesquelles les quotients des divisions successives sont les plus élevés.

Diviseur	1	2	3	4	5	6	7	8
Liste A	51 000	25 500	17 000	12 750	10 200	8 500	7 285	6 375
Liste B	38 000	19 000	12 666	9 500	7 600	6 333	5 428	4 750
Liste C	22 000	11 000	7 333	5 500	4 400	3 666	3 142	2 750
Liste D	8 000	4 000	2 666	2 000	1 600	1 333	1 142	1 000

Le système allemand

L'électeur allemand a deux voix : la première pour l'élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour d'un député dans sa circonscription, et la seconde pour le choix d'une liste. Les listes sont présentées par *Land*.

Ce sont les secondes voix qui déterminent le nombre total de sièges dont chaque parti dispose au Bundestag. Par conséquent, pour le calcul du nombre de mandats revenant à chaque parti, les secondes voix obtenues par les différentes listes sont additionnées au niveau national, et les 598 sièges, qui correspondent à l'effectif théorique du Bundestag, sont répartis entre les listes à la représentation proportionnelle selon la méthode des plus forts restes (17).

Dans un deuxième temps, les sièges attribués à chaque parti au niveau national sont répartis par *Land* en fonction des résultats obtenus dans chacun d'eux. Cette répartition s'effectue à nouveau à la proportionnelle selon la méthode des plus forts restes (17).

Pour l'attribution individuelle des sièges, il est procédé, pour chaque parti et pour chaque *Land*, à une comparaison entre le nombre de sièges obtenus d'après les secondes voix et le nombre de députés directement élus. Si le premier nombre est supérieur, les sièges supplémentaires sont pourvus par les représentants élus sur la liste du parti (dans l'ordre) dans le *Land*. Dans le cas inverse, le parti conserve les sièges obtenus au scrutin uninominal dans le *Land*, et le nombre de représentants du Bundestag est augmenté. C'est donc **pour tenir compte du fait qu'un parti obtient au scrutin uninominal un nombre d'élus supérieur à celui que l'application de la représentation proportionnelle lui donnerait** que le nombre total de sièges peut être supérieur à 598. Ainsi, le Bundestag actuel compte 612 membres. Cette règle bénéficie aux partis dont l'électorat est concentré dans certaines régions.

(17) La loi du 17 mars 2008, qui a modifié la loi sur les élections fédérales, prévoit que la répartition des restes est réalisée selon une variante de la méthode d'Hondt. Cette disposition sera appliquée pour les élections législatives de septembre 2009.

