

N° 65

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

## PROPOSITION DE LOI

*modifiant des dispositions du code électoral  
relatives à l'élection des sénateurs.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Guy ALLOUCHE, Claude ESTIÈRE, François AUTAIN,  
Marc BŒUF, Robert LAUCOURNET, Paul LORIDANT, Daniel  
PERCHERON, Franck SÉRUSCLAT et Marcel VIDAL,

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.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 24 de la Constitution dispose que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République » et son article 3 stipule que le suffrage est « direct ou indirect » mais qu'il est toujours « universel, égal et secret ».

**Ces deux articles concernent au premier chef le Sénat. Aujourd'hui, le Sénat tel qu'il est permet-il une application égale de ces deux dispositions ?**

Dans notre système bicaméraliste, même si la primauté reste à l'Assemblée nationale, le Sénat, depuis 1958, s'est vu reconnaître un rôle législatif très important et a conquis au plan politique une audience très large.

Tout sénateur doit avoir pour souci de veiller à la bonne conformité des règles régissant le Sénat à la loi fondamentale et à l'adéquation de sa représentativité à la réalité démographique, économique et politique du pays :

— parce qu'elles commandent les conditions dans lesquelles sont élaborées les lois ;

— mais surtout parce que de plus en plus le Sénat devient une assemblée politique et plus seulement une assemblée de techniciens de la législation.

L'accroissement du rôle politique du Sénat, qui est fonction du climat politique et de sa position vis-à-vis du Gouvernement, impose de l'asseoir sur des bases démographiques plus larges afin qu'il exprime légitimement l'opinion du pays.

Depuis 1976 aucune réforme de fond tendant à adapter le Sénat à l'image du pays n'a été menée à terme ; or, depuis cette date, le paysage politique et institutionnel (a'ornance de 1981 et décentralisation de 1982) a beaucoup évolué. Il faut noter qu'en 1976, si le nombre de

sièges de sénateurs a été augmenté afin que soit prise en compte l'évolution de la population dans certains départements, il n'a pas été question de toucher à la base électorale du Sénat.

\*  
\* \*

Afin de restaurer son image, de lui permettre de jouer pleinement et légitimement son rôle, voire un nouveau rôle, il est temps que le Sénat se constitue par des moyens nouveaux.

Si l'article 24 de la Constitution dispose que le Sénat représente les collectivités territoriales, on ne peut en conclure pour autant que ces collectivités ne doivent pas, elles-mêmes, être représentées en fonction de leur population. Si chaque commune, département ou région possède un droit propre à être représenté dans le collège électoral, tout comme par ailleurs le département possède un droit propre à élire au moins un sénateur, cette considération sur le caractère territorial du Sénat ne peut influencer sur les droits propres de chaque citoyen. En effet, l'application de l'article 24 de la Constitution ne doit pas se faire au détriment de l'article 3 qui stipule que le suffrage est « égal », or, au Sénat la condition d'égalité n'est plus respectée. Au sein d'un même département on constate des disparités énormes de représentation entre les grandes communes et les petites communes au sein du collège électoral. Les droits civiques de l'habitant d'une commune de 50 habitants sont trente fois plus forts que ceux d'une ville de 1 000 habitants.

Si l'on ne peut parvenir à une péréquation exacte entre le nombre des conseillers municipaux, le nombre de délégués et la population, on peut malgré tout trouver des solutions qui luttent contre l'injustice qui fait varier dans de telles proportions l'autorité civique des Français et qui entache la représentativité et la crédibilité du Sénat qui se trouve « assis » sur des bases systématiquement dépassées.

\*  
\* \*

En conséquence il faut élargir le corps électoral du Sénat d'une part pour rééquilibrer les droits des citoyens et d'autre part pour donner au Sénat une base plus large (on ne peut déduire en aucun cas de l'article 3 que le suffrage indirect doit être restreint) donc plus représentative de la société d'aujourd'hui et plus conforme au rôle politique qu'il entend jouer. En outre, il faut veiller à assurer au niveau départemental une meilleure représentation de l'ensemble de la population.

Une meilleure prise en compte de la démographie s'impose.

Au niveau de la composition du collège électoral il est déjà parfaitement admis que la représentation du Sénat doit prendre en compte la population des collectivités — sinon chaque collectivité serait représentée par un seul délégué ou siège. En effet, dans les communes de moins de 9 000 habitants le nombre de délégués est lié au nombre des membres des conseils municipaux qui eux-mêmes sont déterminés par rapport à la population. Dans les communes de plus de 9 000 habitants tous les conseillers municipaux sont délégués de droit et, au-delà de 30 000 habitants, des délégués supplémentaires sont désignés à raison de 1 pour 1 000 habitants. Les impératifs démographiques sont pris en compte et se trouvent à l'origine de l'évolution du nombre de délégués communaux.

En outre au niveau de l'attribution des sièges de sénateurs par département une clé de répartition démographique est utilisée.



La présente proposition de loi, que nous vous demandons d'adopter, ne tend pas à modifier les règles de composition du Sénat mais à les adapter à l'évolution du pays et du Sénat en les atténuant dans ce qu'elles ont d'excessif.

C'est pourquoi il vous est proposé d'élargir le collège électoral du Sénat en veillant à l'équilibre de la représentation des communes au sein du collège électoral qu'elles constituent par l'intermédiaire de leurs délégués et en abaissant le seuil d'application de la proportionnelle pour assurer une meilleure représentativité au Sénat.

Ces dispositions sont des mesures simples et de bon sens ; elles devraient permettre d'établir dans le sens de la Constitution et dans celui de la justice la double représentation des collectivités.

Les mesures proposées tendent à :

1° *Modifier la composition du collège électoral sénatorial :*

— en donnant une base plus large et plus représentative au collège électoral constitué par les communes par une meilleure prise en compte de la population dans sa diversité.

La loi du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes, si elle avait pour principal objet de réformer le régime des élections municipales en introduisant un mode de scrutin proportionnel dans les communes de plus de 3 500 habitants, a également modifié la composition des conseils municipaux en augmentant leurs effectifs afin de les rendre plus représentatifs de l'ensemble de la

population. Dans les communes de 9 000 habitants et plus où tous les conseillers municipaux sont délégués de droit les répercussions sur le collège électoral sénatorial sont directes.

Aujourd'hui, afin de tirer toutes les conséquences de la loi du 19 novembre 1982 et de concrétiser au niveau du collège électoral sénatorial ses effets, il vous est proposé d'abaisser à 3 500 habitants le seuil à partir duquel tous les conseillers municipaux sont délégués de droit :

- en réduisant les inégalités de représentation entre les communes.

Les conseils municipaux et les délégués représentent 95,5 % du collège électoral sénatorial, c'est-à-dire que la représentativité du Sénat dépend essentiellement du mode de représentation des communes dans les collèges électoraux départementaux.

Si l'on peut constater globalement que les communes de 20 000 habitants et plus sont sous-représentées, cette inégalité de représentation est très difficile à apprécier car elle ne peut l'être qu'au niveau de chaque département et dépend du nombre de communes et de la proportion de petites communes au sein du collège départemental.

Toutefois, et si l'on ne peut arriver à une représentation arithmétique, il est possible de corriger les plus grandes inégalités de représentation entre les communes en augmentant le nombre, dans les collèges sénatoriaux, des délégués représentant les communes les plus peuplées. C'est pourquoi il vous est proposé d'abaisser à 20 000 habitants le seuil à partir duquel les communes élisent des délégués supplémentaires et ce, à raison de 1 pour 500 habitants en sus de 20 000 habitants.

### *2° Adopter le mode de scrutin pour l'élection des sénateurs :*

le mode de scrutin majoritaire en vigueur dans soixante-quinze départements, lié à la longueur du mandat, au renouvellement triennal, au suffrage indirect et à l'absence de synchronisation avec les scrutins locaux contribue grandement à couper le Sénat des forces vives de la société actuelle et à accroître l'inadaptation de sa représentativité.

C'est pourquoi il vous est proposé d'abaisser à trois sièges le seuil à partir duquel s'applique le scrutin proportionnel afin de permettre au Sénat d'assurer une meilleure représentation de l'ensemble de la population des collectivités qu'il représente.

*3° Multiplier les lieux de vote :* au chef-lieu de département et au chef-lieu d'arrondissement afin de faciliter le déroulement du scrutin et de tenir compte de l'augmentation du nombre de délégués.

Cette proposition de loi constitue le premier volet des modifications que nous souhaitons apporter aux règles relatives à l'élection des

sénateurs. En effet dès que les résultats du recensement de la population de 1990 seront connus, des dispositions tendant à un abaissement de l'âge de l'éligibilité et un rééquilibrage du nombre de sénateurs entre les départements viendront compléter la présente proposition de loi.

Telles sont, Mesdames, Messieurs, les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'article L. 285 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 285.* — Dans les communes de plus de 3 500 habitants tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.

« En outre, dans les communes de 20 000 habitants les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de un pour 500 habitants en sus de 20 000 habitants. »

### Art. 2.

Dans l'article L. 284 du code électoral, sont supprimés les mots : « quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres ».

### Art. 3.

Dans l'article L. 288 du code électoral, les mots : « quinze délégués ou moins » sont remplacés par les mots : « sept délégués ou moins ».

### Art. 4.

Dans l'article L. 289 du code électoral, les mots : « 9 000 habitants » sont remplacés par les mots : « 3 500 habitants », et les mots : « 30 000 habitants » sont remplacés par les mots : « 20 000 habitants ».

### Art. 5.

Le premier alinéa de l'article L. 294 du code électoral est ainsi rédigé :

« Dans les départements qui ont droit à deux sièges de sénateurs au plus, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. »

Art. 6.

Le premier alinéa de l'article L. 295 du code électoral est ainsi rédigé :

« Dans les départements qui ont droit à trois sièges de sénateurs au moins, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel ».

Art. 7.

L'article L. 312 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 312.* — Dans les départements où les élections ont lieu au scrutin majoritaire, le collège électoral se réunit au chef-lieu de département.

« Dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, le collège électoral se réunit au chef-lieu de département et au chef-lieu d'arrondissement. »