

N° 299

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 avril 2008
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 2008

PROPOSITION DE LOI

tendant à renforcer la représentativité du mode de scrutin pour les sénateurs,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur.

(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,

Le mode d'élection des sénateurs est l'objet de critiques récurrentes. Lionel JOSPIN, à l'époque Premier ministre, a même affirmé qu'il s'agissait « *d'une anomalie parmi les démocraties* » (Le Monde, 21 avril 1998). En fait, le seul reproche objectif qui soit véritablement légitime concerne le collège électoral, plus précisément la sous représentation des zones urbaines par rapport aux zones rurales peu peuplées. Les autres critiques relèvent beaucoup plus d'arrière-pensées politiques.

Ainsi, sous couvert de démocratisation du Sénat, on est même allé jusqu'à proposer que les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux en soient membres de droit, donc sans élection particulière. Une réforme de ce type n'irait manifestement pas dans le sens d'un renforcement de la démocratie ! Il n'en reste pas moins que si l'on ne remédiait pas à la sous représentation des zones urbaines, on donnerait des arguments à ceux qui contestent l'existence même du Sénat dans sa configuration actuelle.

Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral composé de députés, de conseillers régionaux et de conseillers généraux de chaque département. Mais il comprend aussi, et surtout, les représentants des conseils municipaux, dont le nombre varie en fonction de l'importance de la population des communes concernées.

Au total, le collège électoral comprend environ 150 000 électeurs sénatoriaux. Sa composition confirme le Sénat dans son rôle de représentant des collectivités territoriales et contribue à en faire, suivant la formule célèbre de Léon Gambetta, « *le grand conseil des communes de France* ». Dans sa rédaction actuelle, le code électoral pondère le nombre de délégués des communes en fonction de leur population :

- dans les communes de moins de 9 000 habitants, les conseils municipaux élisent, parmi leurs membres, de 1 à 15 délégués ;
- dans les communes de 9 000 à 30 000 habitants, les

conseillers municipaux, dont l'effectif varie de 29 à 35, sont tous délégués de droit ;

- enfin, dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseillers municipaux, délégués de droit, élisent en outre des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants en sus de 30 000 habitants.

Ces dispositions, inscrites aux articles L. 284 et L. 285 du code électoral, ont pour objet de prendre en compte, dans une certaine mesure, le poids démographique très variable des communes dans leur représentation au sein du collège électoral sénatorial. Ce dispositif a cependant été plusieurs fois mis en cause au cours des récentes années, comme favorisant trop les communes rurales, au détriment des communes urbaines.

Dans son rapport au Président de la République « *Une V^{ème} République plus démocratique* », le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République a insisté sur l'adaptation du collège des « grands électeurs » aux évolutions démographiques. Il a jugé qu'il n'était « *pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement de ce collège favorise à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment de zones urbaines* ».

Afin de remédier à ces distorsions de représentativité, le Gouvernement Jospin avait fait voter des correctifs dans la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000. Les articles correspondants ont malheureusement été censurés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000. La loi proposait de substituer au régime actuel un dispositif dans lequel les conseils municipaux auraient désigné un nombre de délégués déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué pour 300 habitants.

Selon le Conseil constitutionnel, le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République, doit être élu par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation de ces collectivités. Il a donc censuré les dispositions de la loi du 10 juillet 2000 au motif qu'elles auraient eu pour effet de gonfler le nombre des délégués supplémentaires complétant les délégués issus des conseils municipaux. Ils auraient alors constitué une part substantielle, voire parfois majoritaire, du collège des électeurs sénatoriaux.

La présente proposition de loi reprend la logique initiale de la loi

du 10 juillet 2000. Toutefois, au lieu de retenir le ratio d'un délégué sénatorial pour 300 habitants, elle retient le ratio plus élevé d'un délégué pour 600 habitants. De la sorte, le nombre de délégués supplémentaires complétant les délégués issus des conseils municipaux sera peu augmenté, ce qui évitera une censure par le Conseil constitutionnel ; parallèlement, les communes de moins de 9 000 habitants auront une représentation un peu réduite. Au total, le rééquilibrage démographique de la représentativité sera ainsi doublement conforté.

Plus précisément, la présente proposition de loi propose qu'à l'avenir, les communes de moins de 500 habitants désignent un délégué, que les communes de 500 à 1 000 habitants en désignent deux, et que les communes plus importantes désignent un délégué supplémentaire par tranche de 600 habitants au dessus des 1 000 déjà pris en compte.

L'**article premier** procède, en conséquence, à une nouvelle rédaction de l'article L. 284 du code électoral et à l'abrogation de l'article L. 285, devenu sans objet. L'**article 2** procède à une corrélation dans l'article L. 290-1 du même code, relatif à l'élection des délégués sénatoriaux des communes associées.

Enfin, toujours dans le but de renforcer la représentativité démocratique du Sénat, l'**article 3** rétablit le scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs. Pour les élections sénatoriales de 2001, ce seuil avait en effet été abaissé de 5 à 3 sénateurs et, de ce fait, les sénateurs élus reflétaient beaucoup plus fidèlement la diversité des opinions. Toutefois, après les changements politiques intervenus en 2002, la nouvelle majorité avait relevé le seuil en cause de 3 à 4 sénateurs.

Cela s'est traduit par une atteinte au pluralisme de la représentation sénatoriale et, accessoirement, par un blocage de la parité dans les départements concernés. Ainsi, en 2001, la proportionnelle avec obligation de parité s'est appliquée aux départements élisant trois sénateurs et parmi les 30 sénateurs élus dans ces départements, il y avait 6 femmes (soit 20 %). Au contraire, lors du renouvellement de 2004, le scrutin majoritaire s'est appliqué dans les départements élisant trois sénateurs et parmi les 21 élus dans ces départements, il n'y a eu qu'une seule femme (soit 4,8 %).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

I. L'article L. 284 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 284.* – Les conseils municipaux élisent parmi leurs membres :

- « - un délégué pour les communes de moins de 500 habitants ;
- « - deux délégués pour les communes de 500 à 1 000 habitants.

« Dans les communes de plus de 1 000 habitants, ils élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 600 habitants en sus des 1 000.

« Lorsque le nombre de délégués d'une commune est supérieur à l'effectif du conseil municipal, les délégués additionnels sont élus parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. »

II. L'article L. 285 du même code est abrogé.

Article 2

La dernière phrase de l'article L. 290-1 du même code est ainsi rédigée :

« Lorsque le nombre de délégués de la commune associée est supérieur à l'effectif du conseil consultatif, les délégués additionnels sont élus parmi les électeurs de la commune associée. »

Article 3

I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 294 du même code, les mots : « *trois sénateurs* » sont remplacés par les mots : « *deux sénateurs* ».

II. – Dans le premier alinéa de l'article L. 295 du même code, les mots : « *quatre sénateurs* » sont remplacés par les mots : « *trois sénateurs* ».