

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi organique de MM. Henri CAILLAVET, Marcel CHAMPEIX, Jacques DUCLOS, Robert LAUCOURNET, Auguste PINTON, Hector VIRON et des membres des groupes communiste et socialiste, tendant à modifier l'article L. O. 274 du Code électoral relatif à l'élection des Sénateurs dans les départements de la Métropole,

Par M. Étienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclouque, Jean Auburtin, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, secrétaires ; Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henri Fournis, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Edgar Tailhades, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :
Sénat : 52 (1973-1974).

Mesdames, Messieurs,

Adapter la composition du Sénat de la République à l'évolution démographique intervenue au cours des vingt dernières années dans notre pays : telle est l'une des préoccupations constantes des sénateurs à quelque groupe politique qu'ils appartiennent.

Nul d'entre nous n'a oublié les propositions de loi déposées dans ce sens par M. le Président Edouard Bonnefous et, depuis lors, les questions écrites par lesquelles MM. Robert Liot, Jacques Duclos et Marcel Martin ont successivement attiré l'attention du Gouvernement sur ce problème si important — puisqu'il met en cause la représentation sénatoriale — de certains départements en forte croissance démographique et, du même coup, les conditions dans lesquelles sont élaborées nos lois par l'une des deux Chambres du Parlement.

En vous proposant des mesures pratiques pour tenter de rétablir une heureuse harmonie entre la nouvelle réalité démographique de notre pays et la composition de notre assemblée, nos collègues MM. Henri Caillavet, Marcel Champeix, Jacques Duclos, Robert Laucournet, Auguste Pinton et Hector Viron n'ont donc fait que répondre au vœu du Sénat tout entier.

Leur proposition de loi organique et leurs deux propositions de lois corrélatives tendent simplement à appliquer, à la lumière des résultats du dernier recensement général rendus publics, — celui de 1968 —, la clé de la répartition résultant de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 qui a toujours utilisée depuis lors, bien que le texte précité remonte au début de la IV^e République et n'ait donc plus aujourd'hui de valeur législative. Rappelons que cette clé de répartition prévoit un siège de sénateur par département jusqu'à 154.000 habitants et, ensuite, un siège supplémentaire par 250.000 habitants ou fraction de 250.000 habitants. Sans qu'il y soit fait expressément référence, ce système a été reconduit en fait sous la V^e République car il a servi de base à l'établissement du tableau n° 6 du Code électoral, relatif au nombre de sénateurs par département, et le texte qui nous est soumis ne s'en écarte que sur un point : le chiffre de 154.000 « un peu arbitraire » aux yeux des co-auteurs de la proposition, est arrondi à 150.000 pour se conformer, — selon l'exposé même des motifs —, à ce qui a été fait par celle des dispositions de la loi du 12 juillet 1966 sur l'organisation de la région parisienne qui en a augmenté le nombre de sénateurs.

L'argument n'est guère convaincant. Il suffit en effet d'examiner les chiffres de population que comptaient alors les départements concernés pour constater qu'aucun changement ne pouvait résulter de la substitution au chiffre de 154.000 du chiffre de 150.000 qui, au demeurant, n'ont expressément figuré ni l'un ni l'autre, ni dans la loi de 1966, ni même dans l'ordonnance de 1958 qui a procédé à la répartition des sièges de sénateurs et qui est encore valable aujourd'hui pour tous les autres départements. Aussi paraît-il préférable de s'en tenir au seul chiffre qui ait une valeur législative, celui de 154.000, quelque arbitraire qu'il puisse paraître aux yeux de certains. Cette controverse peut certes sembler mineure. Elle a pourtant l'intérêt de montrer à quel point il est nécessaire que le nombre de sénateurs appelés à représenter chaque département résulte bien d'un barème incontestable, en d'autres termes qu'il figure par conséquent dans le Code électoral.

A cet égard, la proposition de loi qui nous est soumise a l'inconvénient de se présenter comme ne constituant qu'une mesure ponctuelle basée sur les chiffres déjà dépassés du recensement de 1968. Sans doute ceux-ci sont-ils préférables, parce que plus récents, à ceux du recensement de 1954 qui servent encore de base à la répartition de la quasi-totalité des sièges de notre Assemblée. Ils ne sauraient pourtant être considérés, dans l'avenir, comme une référence valable.

La seule solution raisonnable semble donc être de donner à nouveau valeur législative à la clé de répartition fixée par la loi de 1948 puisque cette clé a toujours été utilisée depuis, y compris dans les tableaux annexés à l'ordonnance de 1958, sans pour autant que ladite ordonnance y fasse aucune référence expresse. Cette clé de répartition ainsi « relégalisée » doit en outre devenir d'application permanente, quelles que puissent être les variations démographiques ultérieures.

C'est pourquoi votre Commission des lois vous propose de substituer aux articles L O 274 et L O 345 du Code électoral, qui fixent actuellement le nombre des sénateurs en métropole et dans les départements d'outre-mer, une disposition stipulant que le nombre des sièges des sénateurs est, dans chaque département, proportionnel au chiffre de la population tel qu'il ressort du dernier recensement général dont les résultats sont rendus publics, étant précisé que le Gouvernement devra « constater » par décret, dans le mois qui suivra cette publication, la répartition des sièges qui en résulte, par application du barème sus-visé prévu par la loi du 23 septembre 1948. A titre transitoire, le dernier recensement dont les résultats ont été rendus publics, — celui de 1968 —, ferait l'objet de cette « constatation » dans les quinze jours suivant la promulgation de

la présente loi. Ainsi serait assurée, — dès le renouvellement partiel du Sénat qui doit intervenir en septembre prochain et de manière permanente par la suite —, la nécessaire adéquation entre le nombre de sénateurs et l'évolution démographique de la Nation.

Deux objections peuvent être opposées à ce système :

La première est d'ordre constitutionnel. Les termes de l'alinéa premier de l'article 25 de la Constitution stipulent qu'« une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque Assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités ». On pourrait dès lors objecter que le texte proposé par la Commission ne fixe pas le nombre des sénateurs. Mais il faut observer que rien n'impose à la loi organique de fixer ce nombre « ne varietur ». Il suffit en effet que ses dispositions déterminent un mode de calcul impératif aboutissant à cette fixation. Cela est si vrai que la loi organique ne fixe pas « ne varietur » le montant de l'indemnité des membres de chacune des deux Assemblées du Parlement et se borne à préciser par référence à certaines catégories de fonctionnaires, les modalités selon lesquelles elle doit être calculée.

La seconde objection a trait à l'augmentation même du nombre des sénateurs que d'aucuns pourraient juger excessive. Il faut noter que la proposition de votre Commission des lois n'aboutit à créer dans l'immédiat que 21 sièges supplémentaires de sénateurs seulement, dans les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de la Côte-d'Or, du Doubs, de l'Essonne, du Gard, et de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Indre-et-Loire, de l'Isère, du Loiret, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle, du Nord, du Rhône, de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et de la Vendée ainsi que, pour les départements d'outre-mer, de la Réunion. Le nombre total des sénateurs serait ainsi de 304, par conséquent inférieur à celui de la III^e République qui était de 314 mais pour 30 millions d'habitants seulement, inférieur aussi à celui fixé en 1948 pour la IV^e République qui était de 320, et inférieur également à celui fixé en 1958, soit 307, compte tenu de nos collègues représentant les départements d'Algérie dont bon nombre d'électeurs se retrouvent d'ailleurs aujourd'hui en métropole.

Ce qui importe, au demeurant, ce n'est pas le nombre des sénateurs nouveaux ni les départements qui en bénéficient. Ce qui importe c'est que soit rigoureusement respecté le principe de l'égalité du suffrage universel, proclamé par l'article 3 de la Constitution.

En avril 1969 les Français ont clairement marqué leur volonté de conserver leur Sénat. Ce faisant, ils ont imposé aux sénateurs des devoirs dont le premier est de maintenir la représentativité de leur Assemblée. Ce serait méconnaître la volonté du pays que de ne pas prendre les moyens de l'assurer et de manière permanente.

Tels sont les motifs pour lesquels votre Commission des lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte en vigueur
(Code électoral)

Art. L O 274.

Le nombre des sièges de sénateurs est de deux cent soixante-quatre pour les départements de la métropole.

Art. L O 345.

Le nombre des sièges de sénateurs est de sept pour les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

Texte de la proposition de loi
de M. Caillavet et plusieurs de ses
collègues

Article unique.

L'article L O 274 du Code électoral est modifié comme suit :

Le nombre des sièges de sénateurs est de 286 pour les départements de la métropole.

Cette disposition entrera en vigueur lors du renouvellement triennal de 1974.

Texte proposé par la Commission

Article premier.

L'article L O 274 du Code électoral est remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. L O 274. — Le nombre des sièges de sénateurs est proportionnel, dans chaque département de la métropole, au chiffre de la population tel qu'il résulte du dernier recensement général dont les chiffres ont été rendus publics.

« Il est attribué à chaque département 1 siège jusqu'à 154.000 habitants et ensuite 1 siège par 250.000 habitants ou fraction de ce chiffre.

« Le nombre des sièges résultant des dispositions du présent article est constaté par décret dans le mois qui suit la publication de chaque recensement général. Il fait l'objet du tableau n° 6 annexé à la partie réglementaire du présent Code. Dans chaque département, ce nombre n'est applicable que lors du plus prochain renouvellement de la série dont il fait partie. »

Art. 2.

L'article L O 345 du Code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L O 345. — Le nombre des sièges de sénateurs des départements d'outre-mer est proportionnel, dans chaque département, au chiffre de la population tel qu'il résulte du dernier recensement général effectué dans ces départements et dont les chiffres ont été rendus publics.

« Il est attribué à chaque département 1 siège jusqu'à 154.000 habitants et ensuite 1 siège par 250.000 habitants ou fraction de ce chiffre.

Texte en vigueur
(Code électoral)

Texte de la proposition de loi
de M. Caillavet et plusieurs de ses
collègues

Texte proposé par la Commission

« Le nombre des sièges résultant des dispositions du présent article est constaté par décret dans le mois qui suit la publication de chaque recensement général effectué dans ces départements. Il fait l'objet du tableau n° 6 annexé à la partie réglementaire du présent Code. Dans chaque département, ce nombre n'est applicable que lors du prochain renouvellement de la série dont il fait partie. »

Art. 3.

En vue de l'application des deux articles qui précèdent au renouvellement triennal de 1974, le nombre des sièges résultant du dernier recensement général dont les chiffres ont été rendus publics, intervenu en mars 1968, sera constaté par décret dans les quinze jours qui suivront la publication de la présente loi.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

(Texte adopté par la Commission.)

Article premier.

L'article L O 274 du Code électoral est remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. L O 274. — Le nombre des sièges des sénateurs est proportionnel, dans chaque département de la Métropole, au chiffre de la population tel qu'il résulte du dernier recensement général dont les chiffres ont été rendus publics.

« Il est attribué à chaque département 1 siège jusqu'à 154.000 habitants et ensuite 1 siège par 250.000 habitants ou fraction de ce chiffre.

« Le nombre des sièges résultant des dispositions du présent article est constaté par décret dans le mois qui suit la publication de chaque recensement général. Il fait l'objet du tableau n° 6 annexé à la partie réglementaire du présent Code. Dans chaque département, ce nombre n'est applicable que lors du plus prochain renouvellement de la série dont il fait partie. »

Art. 2.

L'article L O 345 du Code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L O 345. — Le nombre des sièges des sénateurs des départements d'outre-mer est proportionnel, dans chaque département, au chiffre de la population tel qu'il résulte du dernier recensement général effectué dans ces départements et dont les chiffres ont été rendus publics.

« Il est attribué à chaque département 1 siège jusqu'à 154.000 habitants et ensuite 1 siège par 250.000 habitants ou fraction de ce chiffre.

« Le nombre des sièges résultant des dispositions du présent article est constaté par décret dans le mois qui suit la publication de chaque recensement général effectué dans ces départements. Il fait l'objet du tableau n° 6 annexé à la partie réglementaire du présent Code. Dans chaque département, ce nombre n'est applicable que lors du plus prochain renouvellement de la série dont il fait partie. »

Art. 3.

En vue de l'application des deux articles qui précèdent au renouvellement triennal de 1974, le nombre des sièges résultant du dernier recensement général dont les chiffres ont été rendus publics, intervenu en mars 1968, sera constaté par décret dans les quinze jours qui suivront la publication de la présente loi.