

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1965.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier certains articles du Code électoral concernant la répartition des sièges des Sénateurs et la désignation des délégués des conseils municipaux qui participent à l'élection des Sénateurs, en vue d'assurer aux départements et aux communes une représentation équitable,

PRÉSENTÉE

Par M. Edouard BONNEFOUS,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'existence d'un Parlement à deux Chambres est aujourd'hui admise dans la majorité des pays démocratiques où existe un système représentatif, et notamment chez nos voisins Anglais, Belges, Allemands ou Italiens, ainsi qu'aux États-Unis.

Le nécessaire bicaméralisme.

Le bicaméralisme se justifie d'abord par des raisons pratiques. L'examen successif des lois par deux assemblées permet une étude plus approfondie des textes. Au cours des « navettes » sont éliminées les erreurs de coordination, ainsi que les amendements inopportuns adoptés par surprise dans l'une des Chambres du Parlement. De plus, les citoyens ont ainsi, comme devant les tribunaux, une sorte de droit d'appel des décisions d'une assemblée devant l'autre, ce qui leur permet de faire valoir des arguments que la rapidité d'un vote a pu les empêcher de présenter devant la première Chambre saisie.

D'autre part, l'expérience prouve l'utilité d'une assemblée permanente, qui ne peut être dissoute et à laquelle son mode de renouvellement assure la continuité. La représentation nationale ne saurait valablement se limiter à une assemblée élue au suffrage universel direct et se renouvelant intégralement à des intervalles rapprochés, ce qui la rend très sensible aux variations momentanées de l'opinion : il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les élections à Paris depuis 1946 et de constater que les mêmes électeurs ont voté successivement pour le M. R. P. en 1946, pour le R. P. F. en 1951, pour le Front républicain et le mouvement Poujade en 1956, pour le Centre national des Indépendants en 1958 et pour l'U. N. R. en 1962. En outre, le Président de la République étant maintenant élu au suffrage universel, une telle assemblée n'est guère en mesure d'assurer le contrôle d'un exécutif dont elle risque de n'être que la photographie.

Aussi, convient-il de rechercher également une représentation des bases fondamentales de l'opinion, dont les variations sont à la fois plus lentes et plus durables.

En raison de son mode d'élection moins politisé, le Sénat de la III^e République a constitué un indispensable élément d'équilibre face aux poussées de l'extrême gauche et surtout de l'extrême droite, en particulier lors du boulangisme, au point que Jules Ferry a pu riposter aux détracteurs de la Haute Assemblée : « Le Sénat, conservateur ? Oui, mais conservateur de la République ». Les principaux hommes politiques républicains d'alors, tels que Gambetta, Clemenceau, Barthou et Doumergue s'en sont également fait les défenseurs, alors même que certains d'entre eux en avaient été les adversaires dans leur jeunesse.

C'est ainsi que Clemenceau a déclaré à la fin de sa vie : « Pendant une partie de ma vie — plus près de l'Histoire que de la réalité — j'ai eu foi en la Chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion : le temps de la réflexion, c'est le Sénat ». M. Georges Clemenceau devait, d'ailleurs, faire la plus grande partie de sa vie politique comme Sénateur du Var.

Il convient enfin, pour terminer ce bref rappel historique, de souligner que sous la III^e République, c'est du Sénat que sont issus les présidents de la République les plus marquants, les quatre issus de la Chambre des Députés n'ayant pu parvenir au terme de leur mandat.

Examinant les problèmes sous un angle moins politique, moins partisan, le Sénat d'aujourd'hui, comme celui d'hier, apporte à leur étude un état d'esprit plus objectif, plus technique, préfigurant ainsi la volonté d'une jeunesse qui souhaite de plus en plus la dépolitisation des problèmes.

Le Sénat est l'émanation des collectivités territoriales.

On peut ajouter qu'en raison de la centralisation croissante du pouvoir de l'Etat, il est nécessaire que subsiste, en contrepoids, une représentation parlementaire locale.

L'histoire enseigne que sous tous les régimes, quelles que soient les conditions politiques, économiques, sociales, à travers les guerres et les révolutions, les communes, celles des villes comme celles des villages, constituent un élément d'ordre public et de sécurité. Tous les grands Etats modernes ont conservé une administration décentralisée, la mieux adaptée aux besoins d'efficacité et de rapidité de notre époque.

L'Assemblée Nationale est l'émanation du suffrage universel. Elle est une Assemblée essentiellement politique. Les partis, les groupes, les luttes idéologiques jouent dans son élection un rôle prépondérant. Elle reflète l'opinion des citoyens en tant qu'individus.

La vocation du Sénat est autre. Le Sénat est l'émanation des collectivités territoriales. Il représente les structures administratives auxquelles les citoyens appartiennent localement. Ces collectivités ont une existence autonome ; elles ont des droits ; elles gèrent des budgets importants (qui atteignent au total la moitié

du budget de l'Etat) ; elles participent dans une proportion croissante à des tâches sociales et économiques, tant en ce qui concerne le développement régional que l'aménagement du territoire. Bien loin de se ralentir, la vie locale s'anime, tout en se transformant. Si nombre de petites communes se dépeuplent, les villes moyennes et grandes se réveillent et deviennent de puissants foyers d'activité. Où, mieux qu'au Sénat, pourraient s'exprimer ces aspirations locales et régionales renaissantes ?

L'existence d'une Assemblée représentant les collectivités territoriales se justifie donc plus encore aujourd'hui qu'hier.

Le Sénat est élu au suffrage indirect et non au suffrage restreint.

Si le principe du bicaméralisme est admis dans la plupart des pays, ses modalités n'en sont pas moins variées et, en particulier, le problème du mode d'élection de la seconde Chambre a fait l'objet de diverses solutions.

Historiquement, celle-ci est apparue comme un organe aristocratique : Chambre des Lords en Grande-Bretagne, Chambre des Pairs de la Restauration en France.

Un tel système ne subsiste en Angleterre qu'en raison du traditionnalisme britannique et au prix de l'abandon par les Lords de la presque totalité de leurs prérogatives.

En effet, dans un régime démocratique, une assemblée parlementaire ne saurait conserver une réelle autorité aux yeux de l'opinion si son mode de recrutement est fondé sur l'hérédité ou la nomination par le pouvoir exécutif.

Comme la première Chambre, la seconde doit être élue mais sur une base différente, car il est bien évident que deux Chambres dont le mode d'élection, et donc la composition seraient identiques, ne pourraient que se borner à entériner leurs votes respectifs, sans que la navette s'ouvre.

La différence entre le mode d'élection de la seconde Chambre et celui de la première peut d'abord être recherchée dans l'âge, soit des électeurs comme en Italie, soit des élus comme en France : les Sénateurs doivent, on le sait, être âgés de plus de 35 ans.

Dans les Etats fédéraux, la seconde Chambre constitue la représentation des états membres de la fédération, comme aux Etats-Unis ou des cantons, comme en Suisse. Ce système présente,

au moins lorsqu'il est appliqué dans toute sa rigueur, c'est-à-dire lorsque chaque Etat membre a la même représentation, l'inconvénient de comporter quelque injustice, certains Etats pouvant être beaucoup plus peuplés que d'autres.

Dans les pays à structure unitaire, il est possible d'avoir une seconde Chambre basée sur la représentation des collectivités locales sans qu'il soit nécessaire d'accorder une représentation égale à ces collectivités, dont l'autonomie est beaucoup moins grande qu'en système fédéral.

Une représentation équilibrée de la population.

L'originalité du Sénat français est d'avoir un mode d'élection qui permette de représenter les structures communales tout en conservant à cette représentation une certaine proportionnalité par rapport aux chiffres de population, tant pour la désignation des délégués par les communes que pour la répartition entre les départements du total des sièges de sénateurs. Cette proportionnalité a déjà fait l'objet d'un certain nombre d'améliorations, notamment en 1958, date à laquelle les départements les moins peuplés ont vu réduire leur représentation, tandis que, pour la désignation des délégués sénatoriaux par les communes les plus importantes, il était prévu l'attribution d'un délégué supplémentaire pour 1.000 habitants au-dessus de 30.000. Précédemment, il n'était attribué qu'un délégué supplémentaire pour 5.000 habitants au-dessus de 45.000.

Une nouvelle adaptation paraît nécessaire. Mais, ainsi que l'a rappelé récemment le président Monnerville, on ne doit rien envisager qui soit de nature à substituer la nomination au principe sacré de l'élection, ou à porter atteinte à la règle posée par l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Le double objectif de la présente proposition de loi est de compléter la composition du Sénat de façon à donner une représentation plus importante aux départements qui se développent et de modifier le nombre des délégués des conseils municipaux qui participent à l'élection des Sénateurs en vue d'assurer une représentation plus équitable des agglomérations en voie d'extension.

*

* *

I. — Dispositions tendant à compléter la composition du Sénat.

La présente proposition de loi vise à rétablir le nombre des Sénateurs tel qu'il était prévu au total aux termes de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958, modifiée par l'ordonnance n° 59-259 du 4 février 1959, portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des Sénateurs.

En fonction de ces dispositions, l'effectif du Sénat s'élevait à 308 membres.

Or, le nombre total des Sénateurs est tombé depuis le 1^{er} juillet 1962, du fait de l'indépendance de l'Algérie, à 274 membres, dont 255 pour la France métropolitaine. Rappelons que sous la III^e République, il y avait 314 Sénateurs, dont 307 pour la France métropolitaine. Notre pays comptait alors moins de 40 millions d'habitants contre plus de 48 millions aujourd'hui.

Le nombre de Sénateurs métropolitains a donc diminué, tandis que celui de la population augmentait. C'est une anomalie regrettable. Il n'y a plus actuellement qu'un sénateur pour 190.000 habitants environ, avec une répartition très inégale puisque, dans certains départements, un Sénateur représente moins de 100.000 habitants alors que dans les départements les plus peuplés, dans la Seine ou dans le Nord, par exemple, il y a un Sénateur pour environ 250.000 habitants.

Le Sénat ayant une vocation spéciale à défendre les collectivités locales, il est essentiel, dans l'état actuel de la structure interne de notre pays, de ne pas abandonner le cadre départemental pour l'élection des Sénateurs. En revanche, il est particulièrement souhaitable de tenir compte de la démographie pour la répartition des sièges entre les départements, et, en particulier, d'accroître la représentation des départements en expansion.

Le système proposé tend à attribuer à chaque département autant de sièges de Sénateurs que sa population compte de fois le chiffre de 200.000 habitants ou fraction de ce chiffre. Le cadre départemental étant conservé, tous les départements restent représentés par au moins un Sénateur.

Les départements ayant moins de 200.000 habitants auront donc un Sénateur, ceux ayant entre 200.000 et 400.000 habitants, deux Sénateurs, entre 400.000 et 600.000 habitants, trois Sénateurs. Le

même calcul s'applique jusqu'aux départements les plus peuplés, jusqu'au chiffre maximum de 15 pour la Ville de Paris.

Dans la limite du chiffre de 308 Sénateurs, il a été, en outre, possible de procéder à des adaptations de ce système pour permettre à certains départements à qui ne manquaient que quelques milliers de voix pour franchir la limite supérieure d'obtenir le siège supplémentaire que l'augmentation future de leur population aurait justifiée dans quelques années, et aussi pour ne pas pénaliser quatre départements (Creuse, Cantal, Tarn-et-Garonne et Gers) qui ont subi depuis quelques années une baisse peut-être momentanée de leur population et dont la représentation aurait dû être ramenée de deux Sénateurs à un.

Les départements dont la représentation sénatoriale augmente.

La présente proposition doit permettre également de régler le problème posé par la création des nouveaux départements et qui ne peut rester plus longtemps sans solution puisqu'il y aura lieu de procéder, en 1968, au renouvellement de la totalité des représentants des anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise au sein du Sénat.

Sur les 34 sièges actuellement vacants et ainsi rétablis, 14 seraient attribués à la région parisienne, qui compterait ainsi un total de 46 sièges (dont 15 pour Paris, 8 pour les Hauts-de-Seine, 6 pour la Seine-Saint-Denis, 5 pour le Val-de-Marne, 4 pour les Yvelines, 3 pour l'Essonne, 3 pour le Val d'Oise et 3 pour la Seine-et-Marne). Trois sièges supplémentaires seraient attribués au département du Nord, 2 au Pas-de-Calais et aux Bouches-du-Rhône, et 1 à la Gironde, au Rhône, aux Alpes-Maritimes, au Gard, à la Haute-Garonne, à l'Ille-et-Vilaine, à l'Indre-et-Loire, à l'Isère, à la Loire-Atlantique, à la Meurthe-et-Moselle, à la Moselle, à la Seine-Maritime et à la Vendée.

Ces chiffres n'ont, bien entendu, pas un caractère définitif, et l'application du système proposé ne manquera pas de conduire dans l'avenir à de nouvelles adaptations en fonction de la future évolution démographique. Ainsi sera obtenue une corrélation permanente entre la population de chaque département et sa représentation sénatoriale.

II. — Dispositions tendant à assurer une représentation équitable des agglomérations les plus importantes.

Les critiques les plus fréquemment adressées à notre Assemblée ne concernent ni ses pouvoirs, ni même sa compétence, mais sa représentation.

Les communes à faible population, celles ayant moins de 1.500 habitants en particulier, sont « sur-représentées », tandis que les grosses communes sont très nettement défavorisées. « L'équilibre a été en partie rétabli, mais insuffisamment en 1958 » (Jacques Fauvet, *Le Monde*).

Le déplacement des populations rurales vers les villes, même les petites villes, les chef-lieux de canton notamment, s'accélère.

Le Sénat ne peut pas ignorer cette transformation rapide de nos anciennes structures.

Dans la situation actuelle, on constate, en tenant compte uniquement des représentants des conseils municipaux au sein des collèges électoraux sénatoriaux, que les communes de moins de 1.500 habitants rassemblent 53 % des électeurs sénatoriaux, alors qu'elles ne groupent que 33 % de la population totale de la France. Inversement les communes de plus de 10.000 habitants ne disposent que de 21,5 % de l'ensemble des électeurs sénatoriaux, bien qu'elles représentent 41,5 % de la population totale. Seules, les communes de 1.500 à 10.000 habitants ont un pourcentage d'électeurs sénatoriaux en concordance avec leur importance par rapport à la population d'ensemble (25,5 %).

Or, les chiffres et les pourcentages que l'on vient de citer étant calculés à partir du recensement de 1954, un simple coup d'œil sur les résultats du recensement de 1962 permet de constater que la disproportion s'est encore accrue entre les communes les plus peuplées et les communes les moins peuplées puisque désormais sur 47.538.397 Français, 13.605.217 vivent dans les communes de moins de 1.500 habitants et 22.252.342 dans les communes de plus de 10.000, alors que pour 1954 les chiffres respectifs étaient de 14.108.480 et 17.706.788 pour 42.784.445 habitants, et ce mouvement ne fera que s'accroître.

Les dispositions que nous proposons tendent à rétablir une représentation équitable des communes au sein du collège électoral sénatorial.

A l'heure où la France est en mutation, et sa population en plein essor, il est essentiel que le Sénat, dont la vocation a toujours été de défendre l'équilibre régional soit en mesure, par sa représentativité, d'être à l'image de cette transformation. Il convient, en conséquence, que son mode d'élection corresponde à l'évolution du pays et permette aux forces nouvelles de s'exprimer par l'intermédiaire de conseils municipaux luttant chaque jour plus efficacement pour l'essor des collectivités dont ils sont l'émanation.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter et qui est complétée par une proposition de loi organique que nous déposons par ailleurs et qui tend à adapter les dispositions organiques du Code électoral aux modifications présentées ci-après.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le tableau n° 6 annexé à l'article L. 279 du Code électoral est modifié comme suit :

« TABLEAU N° 6

« Election des Sénateurs.

« Nombre de Sénateurs représentant les départements.

DEPARTEMENTS	NOMBRE de Sénateurs.	DEPARTEMENTS	NOMBRE de Sénateurs.
Ain	2	Finistère	4
Aisne	3	Gard	3
Allier	2	Garonne (Haute-)	4
Alpes (Basses-)	1	Gers	2
Alpes (Hautes-)	1	Gironde	5
Alpes-Maritimes	4	Hauts-de-Seine	8
Ardèche	2	Hérault	3
Ardennes	2	Ille-et-Vilaine	4
Ariège	1	Indre	2
Aube	2	Indre-et-Loire	3
Aude	2	Isère	4
Aveyron	2	Jura	2
Belfort (Territoire de)	1	Landes	2
Bouches-du-Rhône	7	Loir-et-Cher	2
Calvados	3	Loire	4
Cantal	2	Loire (Haute-)	2
Charente	2	Loire-Atlantique	5
Charente-Maritime	3	Loiret	2
Cher	2	Lot	1
Corrèze	2	Lot-et-Garonne	2
Corse	2	Lozère	1
Côte-d'Or	2	Maine-et-Loire	3
Côtes-du-Nord	3	Manche	3
Creuse	2	Marne	3
Dordogne	2	Marne (Haute-)	2
Doubs	2	Mayenne	2
Drôme	2	Meurthe-et-Moselle	4
Essonne	3	Meuse	2
Eure	2	Morbihan	3
Eure-et-Loir	2	Moselle	5

DEPARTEMENTS	N O M B R E de Sénateurs.	DEPARTEMENTS	N O M B R E de Sénateurs.
Nièvre	2	Seine-Saint-Denis	6
Nord	12	Sèvres (Deux-).....	2
Oise	3	Somme	3
Orne	2	Tarn	2
Paris (Ville de).....	15	Tarn-et-Garonne	2
Pas-de-Calais	8	Val de Marne.....	5
Puy-de-Dôme	3	Val d'Oise.....	3
Pyrénées (Basses-).....	3	Var	3
Pyrénées (Hautes-).....	2	Vaucluse	2
Pyrénées-Orientales	2	Vendée	3
Rhin (Bas-).....	4	Vienne	2
Rhin (Haut-).....	3	Vienne (Haute-).....	2
Rhône	6	Vosges	2
Saône (Haute-).....	2	Yonne	2
Saône-et-Loire	3	Yvelines	4
Sarthe	3	Guadeloupe	2
Savoie	2	Guyane	1
Savoie (Haute-).....	2	Martinique	2
Seine-Maritime	6	Réunion	2
Seine-et-Marne	3		
		Total.....	296 (1)

(1) La différence entre 308 et 296 tient à ce que ce tableau ne comprend pas les six sièges des Sénateurs représentant les Français établis hors de France, non plus que les six sièges des Sénateurs représentant les territoires d'Outre-Mer.

Art. 2.

L'article L. 284 du Code électoral est modifié comme suit :

« Art. L. 284. — Les conseils municipaux élisent dans les communes de moins de 9.000 habitants :

« — un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres ;

« — deux délégués pour les conseils municipaux de treize membres ;

« — quatre délégués pour les conseils municipaux de dix-sept membres ;

« — sept délégués pour les conseils municipaux de vingt et un membres ;

« — quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres. »

Art. 3.

L'article L. 285 du Code électoral est modifié comme suit :

« Art. L. 285. — Dans les communes de 9.000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.

« En outre, dans les communes de plus de 10.000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 délégué pour 500 habitants, en sus de 10.000. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article L. 289 du Code électoral est modifié comme suit :

« L'élection des délégués et des suppléants dans les communes de plus de 10.000 habitants a lieu sur la même liste selon le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel ; les listes peuvent comprendre moins de noms qu'il n'y a de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir. »

Art. 5.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur, pour chacune des séries, à l'occasion du premier renouvellement qui suivra la date de sa promulgation.