

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 novembre 1973.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à modifier l'article L. O. 274 du Code électoral relatif à l'élection des Sénateurs dans les départements de la Métropole,

PRÉSENTÉE

Par MM. Henri CAILLAVET, Marcel CHAMPEIX, Jacques DUCLOS, Robert LAUCOURNET, Auguste PINTON, Hector VIRON et les membres des groupes communiste (1) et socialiste (2),

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.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létouart, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) *Ce groupe est composé de :* MM. Charles Alliès, Auguste Amic, Antoine Andrieux, Clément Balestra, André Barroux, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, Félix Ciccolini, Antoine Courrière, Maurice Coutrot, Marcel Darou, Michel Darras, René Debesson, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Abel Gauthier, Jean Geoffroy, Pierre Giraud, Léon-Jean Grégory, Marcel Guislain, Henri Henneguella, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Georges Lamousse, Robert Laucournet, Jean Lhospied, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Gabriel Montpied, Michel Moreigne, Jean Nayrou, Jean Périquier, Maurice Pic, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Robert Schwint, Abel Sempé, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Edgar Tailhades, Henri Tournan, Fernand Verdeille, Maurice Vérillon, Emile Vivier.

Sénateurs. — Elections.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi organique que nous vous soumettons a pour objet de porter de 264 à 286 le nombre de Sénateurs pour les Départements de la Métropole (1). Ce texte reprend la proposition de loi organique qui avait été déposée sur le Bureau de notre Assemblée le 30 juin 1971 (n° 403).

Cette proposition de loi « est motivée par l'évolution démographique que traduit le recensement de 1968 (décret du 30 décembre 1968) et la nécessité de respecter les critères qui ont présidé en 1948 et 1958 à la fixation de l'effectif des membres de notre Assemblée ».

En 1971, à cette argumentation logique, le Gouvernement avait opposé une fin de non-recevoir, exprimée dans sa réponse à deux questions écrites de MM. Jacques Duclos et Robert Liot. Les motifs qu'il invoquait pour justifier sa position nous paraissent mériter quelques développements supplémentaires. Nous exposons donc ci-après :

1. — La position gouvernementale ;
2. — L'examen critique des motifs du Gouvernement ;
3. — L'économie de notre proposition de loi.

(1) Sur le plan juridique, cette augmentation exige le vote d'une proposition de loi organique modifiant l'article L. O. 274 du Code électoral, d'une proposition de loi modifiant le tableau annexé à l'article L. O. 276 dudit Code relatif à la répartition des sièges de Sénateur entre les séries et d'une proposition de loi modifiant le tableau annexé à l'article L. 279 du Code électoral fixant le nombre de Sénateurs représentant les départements.

I. — La position du Gouvernement.

Dans sa réponse aux questions écrites évoquées plus haut, le Gouvernement justifie son refus en ces termes :

« En l'état actuel de la législation, il n'existe pas de lien juridique entre la répartition des Sénateurs, dont le nombre est fixé par une loi organique, et la population des départements. En conséquence, les variations démographiques enregistrées par les recensements ne sauraient entraîner automatiquement une redistribution des sièges. On doit observer d'ailleurs que, dans la conception traditionnelle de nos institutions et conformément à l'article 24 de la Constitution, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. L'élément démographique a simplement offert au législateur un ordre de grandeur à l'occasion d'un renouvellement intégral. L'évolution démographique constatée par le dernier recensement ne traduisant pas des bouleversements tels qu'ils justifieraient un réexamen général des données du problème, il n'est pas envisagé dans l'immédiat de procéder à une nouvelle répartition territoriale de l'effectif du Sénat ». (Réponse ministérielle aux questions écrites n^{os} 10080 et 10594 de MM. Liot et Duclos, *J. O.*, débats parlementaires, Sénat, 19 mars 1971, 15 août 1971.)

Ainsi, le refus opposé par le Gouvernement à tout réexamen des données portant sur l'effectif et la distribution des sièges de sénateurs, repose sur deux motifs :

— un motif de fond : traditionnellement le Sénat est le représentant des collectivités locales et ce principe constitutionnel implique l'absence de lien juridique entre la répartition des Sénateurs et la population des départements, l'élément démographique offrant simplement au législateur un ordre de grandeur « à l'occasion d'un renouvellement intégral » ;

— un motif d'opportunité : l'évolution démographique qui ressort du recensement de 1968, ne traduit pas un « bouleversement tel », qu'il justifierait un réexamen général des données du problème.

II. — Examen critique des motifs du Gouvernement.

Pour justifier sa position, le Gouvernement invoque la tradition et le droit.

Constitutionnellement, la composition du Sénat repose sur la combinaison du principe de la représentation des collectivités territoriales et du principe de l'égalité du suffrage. L'article 24 de la Constitution de 1958 prévoit que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; cette disposition ne fait d'ailleurs que reprendre l'article 6 de la Constitution du 28 octobre 1946 qui disposait que le Conseil de la République est élu « par les collectivités communales et départementales ».

Cependant, la Constitution de 1958 contient aussi un autre principe s'appliquant notamment à l'ensemble des organes constitutionnels élus auxquels le peuple délègue l'exercice de la souveraineté nationale : le suffrage est sans doute « direct » (Assemblée Nationale) ou « indirect » (Sénat), mais il est toujours universel, égal et secret (art. 3).

Dès lors, *le principe constitutionnel de représentation des collectivités territoriales doit être combiné, en ce qui concerne le Sénat, avec cet autre principe constitutionnel, celui de l'égalité du suffrage, corollaire du principe — également constitutionnel — de l'égalité des citoyens. L'élément démographique n'offre pas ainsi, comme l'affirme le Gouvernement, un « ordre de grandeur », mais il impose une redistribution des sièges entre les départements par le législateur, en fonction des variations qu'enregistrent objectivement les recensements.*

Cette combinaison, réalisée encore très imparfaitement dans le droit positif, est le fruit d'une longue évolution historique.

Ces deux principes constitutionnels ne sont nullement incompatibles :

1. *Le principe de la représentation des collectivités territoriales au sein du Sénat à deux conséquences :*

— *directement et constitutionnellement, il implique l'élection du Sénat au suffrage indirect par un collège composé, en majorité, d'élus municipaux et départementaux. L'article 24 de la Constitu-*

tion de 1958 est formel : « Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

Celle de 1946 ne l'était pas moins : « ... les deux Chambres sont élues sur une base territoriale (...) le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect » (art. 6). Il existe donc un lien constitutionnel, de cause à effet, entre la notion de représentation des collectivités locales et l'application du suffrage indirect.

— indirectement il implique une représentation *obligatoire* de toutes les collectivités territoriales de la République, quel que soit le chiffre de leur population, soit au sein du Sénat (Département et Territoire d'Outre-Mer), soit au sein du collège électoral appelé à élire, dans le cadre départemental, les Sénateurs (communes notamment) ;

2. *Le principe de l'égalité du suffrage vient tempérer ce que le principe précédent aurait d'anti-démocratique dans ses conséquences.* La France est, en effet, un pays unitaire et les règles du fédéralisme, impliquant une égale représentation des Etats fédérés, ne s'appliquent pas au Sénat français comme elles s'appliquent au Sénat des Etats-Unis, par exemple. Plus particulièrement, la représentation obligatoire de chaque département ou Territoire d'Outre-Mer au Sénat et celle de chaque commune au sein du collège électoral sénatorial comporte deux éléments :

— un élément fixe (un siège ou un délégué) quel que soit le chiffre de population ;

— un élément variable, un nombre de sièges de sénateur ou de délégués calculé suivant la tranche de population à laquelle appartient la collectivité. Suivant les critères retenus par le législateur pour calculer l'élément variable, le principe de l'égalité des suffrages sera plus ou moins bien respecté ;

Le droit positif traduit aussi ces principes, à l'issue d'une évolution historique donnant une place sans cesse plus importante bien qu'insuffisante au principe de l'égalité du suffrage, sans pour autant remettre en cause celui de la représentation des collectivités locales :

I. — *Représentation obligatoire de toutes les collectivités territoriales, soit au sein du Sénat (départements et territoires d'outre-mer), soit au sein du collège électoral sénatorial (communes).*

II. — a) *Chaque département* (ou Territoire d'Outre-Mer), même parmi les moins peuplés et qui, suivant une répartition proportionnelle des sièges, n'aurait pas droit à une représentation, dispose au moins d'un siège. Par exemple, la Guyane (44.500 habitants), le territoire de Belfort (118.450 habitants), Saint-Pierre et Miquelon (4.565 habitants) ont chacun un siège de sénateur. Suivant la loi (n° 48-1471) du 23 septembre 1948 ce siège était attribué en ce qui concerne les départements jusqu'à 154.000 habitants ; depuis celle du 12 juillet 1966, ce chiffre a été ramené à 150.000 habitants (*infra*).

b) *Chaque commune* dispose d'au moins un siège au sein du collège électoral sénatorial : les communes de 100 habitants et moins, celles de 500 habitants au moins ont chacune un délégué au sein du collège électoral, soit 25.000 délégués sur à peu près 75.000 « grands électeurs ». A l'origine (1875), la représentation de toutes les communes, quelle que soit leur population, était égale : un délégué par commune. La loi du 9 décembre 1884 mettra fin à ce système injuste donnant « tout le pouvoir électoral (...) aux petites communes qui représentaient dans le pays l'élément le plus conservateur » (G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 1972, p. 313).

En outre, tous les Conseillers généraux faisant partie du collège électoral sénatorial, chaque canton se trouve ainsi représenté par un délégué alors qu'il y a d'importantes différences démographiques entre les cantons ; ce décalage entre la légalité et la réalité démographique n'est que partiellement atténué par la création de nouveaux cantons urbains.

3. *Application partielle du principe de l'égalité du suffrage.*

Ce principe s'applique aussi bien pour la fixation de l'effectif des Sénateurs par département, que pour celui de l'effectif des délégués des communes à l'intérieur du Collège électoral. Mais, il ne s'applique que très partiellement en raison de la référence à la notion de « tranche de population ».

a) *En ce qui concerne les départements*, l'application a été lente.

Lors de la création du Sénat en 1875, chaque département recevait en principe deux sièges, un siège était attribué à chaque département algérien, au territoire de Belfort et à chaque colonie ; cependant, la Seine et le Nord obtenaient cinq sénateurs, six départements en obtenaient quatre et vingt-sept trois.

La loi du 9 décembre 1884 renforça d'ailleurs la représentation des départements les plus peuplés, par répartition entre ces départements des sièges des soixante-quinze sénateurs à vie : la Seine élisait désormais dix sénateurs, le Nord huit, dix départements éalisaient cinq sénateurs, douze quatre, cinquante-deux trois et dix départements continuaient d'élire deux sénateurs.

L'élargissement de la démocratie au lendemain de la Libération vient donner une base légale au critère de population. La loi (n° 48-1471) du 23 septembre 1948 relative à la composition du Conseil de la République disposait explicitement : « Il est attribué à chaque département un siège de conseiller jusqu'à 154.000 habitants et ensuite un siège par 254.000 habitants ou fraction de 250.000 habitants ». Sous la V^e République, ce critère fut conservé comme base de calcul lors de l'élaboration de la loi organique du 12 juillet 1966 : lors de la discussion du projet de loi devant le Sénat, le rapporteur de la commission déclarait : « Nous ne reviendrons pas sur les justifications des critères alors posés ; nous constatons simplement qu'ils ont été repris en 1958, le chiffre un peu arbitraire de 154.000 étant ramené à 150.000. C'est ce même nombre qui est aujourd'hui retenu pour créer les nouveaux sièges ».

b) *En ce qui concerne les communes*, depuis la loi du 9 décembre 1884, le nombre de délégués sénatoriaux varie en fonction de l'effectif des conseils municipaux, lui-même fixé en fonction de la tranche de population dans laquelle se trouve placée la commune. Dans ce domaine aussi, on note une tendance à se rapprocher du principe de l'égalité du suffrage. A l'origine, la répartition des délégués entre les communes était faite de manière à « donner la majorité dans le collège électoral sénatorial aux communes moyennes, aux « gros bourgs » de 4.000 à 5.000 habitants.

L'évolution conduit, au lendemain de la Libération, à un certain renforcement de la représentation des régions urbaines : le nombre de délégués sénatoriaux est toujours fonction de l'effectif des conseils municipaux, mais en outre tous les conseillers municipaux des communes de 9.000 habitants et plus sont « grands électeurs » et dans les communes de plus de 30.000 habitants les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de un pour 1.000 habitants en sus des 30.000.

Ainsi, il apparaît que :

— *en premier lieu*, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, il existe bien un lien juridique entre la répartition des sénateurs et la population des départements ;

— *en second lieu*, constitutionnellement, le principe suivant lequel le Sénat représente les collectivités locales, doit être tempéré par l'application du principe suivant lequel le suffrage universel est toujours égal, ce qui implique la recherche permanente d'une adéquation de la composition de notre Assemblée aux réalités démographiques.

*
* *

Il reste à savoir si les données fournies par le recensement de 1968 justifient le réexamen de la composition de notre Assemblée en fonction de l'évolution démographique.

Sur ce point, la réponse du Gouvernement est négative.

Pourtant, notre Assemblée a adopté, en 1968, une proposition de loi organique tendant à confirmer la représentativité politique et la compétence législative du Sénat dont l'article 3 prévoit qu'une loi devra déterminer « *une nouvelle composition des Collèges électoraux sénatoriaux des départements pour tenir compte de l'évolution des données démographiques* ».

De plus, une réponse différente à cette question a été donnée récemment par le Premier Ministre lui-même dans sa déclaration devant le Parlement (n° 521, 10 avril 1973) :

« *Mais, depuis quinze ans, les mouvements de population ont accusé l'écart entre certaines circonscriptions. Pour l'atténuer, nous proposerons de créer de nouvelles circonscriptions, comme nous l'avons fait dans la région parisienne en 1964, et très récemment dans le Rhône. Afin de traduire une réalité démographique incontestable, nous fonderons les découpages nouveaux sur les résultats du recensement qui aura lieu en 1975.* »

Ce propos est révélateur et contredit l'affirmation de son prédécesseur suivant lequel l'évolution démographique ne justifie pas un « réexamen général des données du problème ». En outre, le Sénat appartient, comme l'Assemblée Nationale, au Parlement et, dans les conditions que nous avons précisées, le principe de l'égalité des suffrages s'applique à l'une et l'autre assemblée.

Ajoutons, pour terminer sur ce point, qu'à cette promesse de redécoupage des circonscriptions législatives, s'ajoute le redécoupage cantonal effectué récemment dans les conditions critiquables que l'on sait, mais qui a conduit à la création de près de 300 cantons urbains nouveaux.

III. — Economie de la proposition de loi organique.

La proposition de loi organique que nous soumettrons au Sénat ne remet pas en cause les équilibres sur lesquels reposent les structures actuelles du Sénat.

Elle se place dans le cadre des critères retenus en 1948, 1958 et 1966. Il s'avère, en effet — si l'on considère ces critères — que par suite de l'augmentation de la population, le nombre de Sénateurs de quelque vingt départements ne correspond plus à la nouvelle réalité démographique de notre pays.

Il en va ainsi des départements des Alpes-Maritimes, de la Côte-d'Or, du Doubs, du Gard, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Ille-et-Vilaine, de l'Indre-et-Loire, de l'Isère, du Loiret, du Lot, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle et de la Vendée. Il en est de même pour les départements où l'élection a lieu à la proportionnelle, comme les Bouches-du-Rhône, le Nord, le Rhône, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise.

En tout, 22 sièges de sénateurs devraient être créés.

Notre proposition a donc pour objet de donner une meilleure représentativité au Sénat et d'actualiser sa composition en fonction de l'accroissement de la population constaté par le recensement de 1968.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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.