

Groupe socialiste du Sénat

Mai 2008

La démocratisation du Sénat en douze points

1. Pourquoi cette initiative ?

La démocratisation de nos institutions concerne en premier lieu le Sénat. Cet impératif est admis par tous, car **la deuxième chambre du Parlement français ne peut être la seule en Europe à ne pas pouvoir connaître l'alternance politique**, à l'exception de la Chambre des Lords.

Les sénateurs socialistes sont favorables au bicamérisme, qui existe dans toutes les grandes démocraties, et à son élection au suffrage universel indirect, dans le cadre départemental.

En revanche, **ils ne peuvent accepter l'existence d'une assemblée politique où l'alternance est de facto interdite. C'est un déni évident de démocratie que le Sénat ne puisse jamais changer de majorité et soit ainsi réservé à la droite.**

Car le Sénat ne fait pas que représenter les collectivités locales. Il dispose d'une compétence législative générale et, si l'Assemblée nationale a le dernier mot, il possède un pouvoir de blocage pour toute révision constitutionnelle et les lois organiques relatives au Sénat. Son président dispose des pouvoirs importants, notamment en matière de nominations au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le défaut essentiel du Sénat actuel et la conséquence immédiate qui en découle est son manque de représentativité caractérisée par un mode de scrutin injuste et par l'impossibilité pour le Sénat de connaître un jour une alternance politique.

Comment approfondir la décentralisation, proclamer la République des territoires sans améliorer la représentation territoriale de chaque catégorie de collectivités territoriales au sein de l'assemblée chargée constitutionnellement de les représenter ? Si chaque commune, département, région possède un droit propre à être représenté au Sénat, cette représentation ne doit -elle pas également respecter le principe constitutionnel d'égalité de suffrage ? Comment ne pas considérer que ces collectivités sont des communautés humaines et non des simples territoires ?

2. Pourquoi vouloir réformer les conditions de l'élection du Sénat ?

Pendant longtemps, la droite disait « ce n'est pas le mode de scrutin du Sénat qui empêche l'alternance au Sénat, c'est parce que la gauche est minoritaire dans les collectivités locales ». Ainsi, Christian Poncelet, Président du Sénat, écrivait-il dans *Le Monde* le 28 mars 2002 : « pour que la gauche plurielle s'empare du Sénat, il suffit tout bonnement qu'elle l'emporte aux prochaines élections municipales ».

Depuis le 16 mars 2008, la gauche est majoritaire dans toutes les catégories de collectivités locales. La gauche gère 20 des 22 régions métropolitaines et depuis mars 2008, 58 des 102 départements. Par ailleurs, 60 % des Français vivent dans des communes gérées par la gauche qui gère :

- 184 villes de 10 à 30 000 habitants contre 153 à droite,
- 82 villes de 30 à 50 000 habitants contre 61 à la droite,
- 52 villes de 50 à 100 000 habitants contre 31 à droite
- et 32 villes de plus de 100 000 habitants contre 17 à droite.

La gauche gère désormais 350 villes de plus de 10 000 habitants contre 262 pour la droite, qui en détenait 342 auparavant. Elle est majoritaire dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants.

Cependant **il n'est absolument pas évident, ni en septembre 2008, ni même en 2011, que le Sénat reflète ce nouveau rapport de forces politiques au niveau local**, en raison des spécificités de son mode de scrutin qui minore considérablement la représentation des villes les plus peuplées.

C'est donc bien le mode de scrutin qui est en décalage avec la réalité politique et institutionnelle de la France locale de 2008. En effet, aucune réforme du collège électoral n'est intervenue depuis 1958 !

Le collège électoral du Sénat sur-représente en effet les communes les moins peuplées :

- Les 21 704 communes de moins de 500 habitants qui abritent 8,39 % de la population (en 1990) désignent 16,17 % des grands électeurs
- Pour les villes de plus de 100 000 habitants (dont Paris, Lyon, Marseille) qui représentent 16 % de la population (en 1990), elles ne disposent que de 8 % des délégués.
- La France des communes de moins de 10 000 habitants, où vivait en 1990 51 % de la population comptait 69 % des délégués sénatoriaux tandis que les communes de plus de 10 000 habitants, où vivait 49 % de la population n'étaient représentées que par 31 % des électeurs sénatoriaux.

Par ailleurs dans ce collège, **les communes** (les représentants des communes représentent à eux seuls 96% de son collège) **sont sur-représentées par rapport aux départements et régions.**

Or, l'article 24 de la Constitution précise que le Sénat est le représentant « *des* » collectivités territoriales de la République. Pourtant, les représentants des communes représentent à eux seuls 96 % de son collège électoral, conformément à l'esprit du « grand conseil des communes de France » qu'il était à sa création en 1875.

En réalité, **le Sénat est le grand conseil des communes les moins peuplées de France.** Aujourd'hui, la situation a changé. **Le Sénat doit représenter le paysage institutionnel du présent et non celui du passé.**

3. Pourquoi cette initiative maintenant ?

Depuis la précédente tentative de démocratisation du Sénat, entreprise par le gouvernement Jospin en 1999-2000, censurée en partie par le Conseil constitutionnel, rien n'a vraiment bougé.

Lors de la précédente tentative de démocratisation du Sénat, en 1999, la majorité sénatoriale elle-même¹ avait ainsi admis la nécessité d'une « auto-réforme du Sénat » en ces termes : « *Le mode d'élection du Sénat est resté inchangé depuis 1958. Il n'est pas immuable. Quarante ans après la mise en place de la V^{ème} République, le moment semble venu d'adapter le collège électoral aux évolutions démographiques et sociologiques de la France, sans pour autant toucher aux principes qui fondent la spécificité sénatoriale au sein du bicamérisme. **L'impératif de modernisation de la vie politique, auquel le Sénat adhère pleinement, inclut la réforme du mode de scrutin sénatorial** ».*

La droite sénatoriale proposait au-delà de 9 000 habitants la désignation d'un délégué supplémentaire tous les 700 habitants. Or, depuis la réforme du 10 juillet 2000 entreprise par le gouvernement de Lionel Jospin, rien n'a été entrepris dans ce sens.

¹ Proposition de loi n°230 du 18 février 1999 modifiant le mode d'élection des sénateurs, présentée par MM. Henri de Raincourt, Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Christian Bonnet, Patrice Gélard, Paul Girod, Jean-Jacques Hyest et Jacques Larché.

Pourtant, le Président du Sénat proposait lui-même de « *renforcer le poids du milieu urbain et de l'intercommunalité au sein du collège électoral des sénateurs, tout en préservant la représentation des petites et moyennes villes, qui assurent l'indispensable maillage de notre territoire* » (Le Monde, 28 mars 2002) car « *personne ne conteste la nécessité d'assurer une meilleure représentation du milieu urbain au sein du collège électoral des sénateurs* » (Le Monde, 23 juin 1999) qui ne doit pas s'effectuer au détriment de la représentation des villes petites et moyennes.

Cependant, **aucune initiative n'a été prise par la majorité sénatoriale depuis cette période.**

La majorité sénatoriale aurait eu l'occasion à plusieurs reprises de modifier le régime électoral du Sénat. Elle s'est contentée, avec la loi du 31 juillet 2003 d'abaisser la durée du mandat sénatorial de 9 à 6 ans et d'augmenter le nombre de sièges. Ces modifications ont eu, objectivement, peu d'impact sur la démocratisation du Sénat. Au contraire, la droite est avant tout revenue sur l'abaissement du seuil à partir duquel les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle pour le hausser de 3 à 4 sièges par département.

Rien n'empêchait à l'époque la majorité de modifier le collège électoral sénatorial afin de prendre en compte les réalités démographiques. Elle a cependant, une fois de plus, préféré le conservatisme et le *statu quo*.

4. Que dit le rapport Balladur ?

L'existence d'un problème de représentativité du Sénat est largement admis. Le rapport du comité présidé par M. Edouard Balladur lui-même l'a reconnu clairement.

Pour le rapport Balladur : « *il n'est pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement [du collège sénatorial] favorise à l'excès la représentation des zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines* ».

Le rapport préconise en conséquence « *que soit affecté à chacune des collectivités territoriales dont les représentants concourent à la désignation un nombre de délégués déterminé de telle manière que soit garantie une représentation équilibrée de chacune d'elles en fonction de sa population. Ainsi serait assuré un meilleur équilibre dans la représentation des populations. Quelle que soit la mission de représentation des collectivités territoriales assignée au Sénat par la Constitution, les zones peu peuplées ne peuvent pas être représentées au détriment de celles qui le sont davantage* ». Il proposait explicitement que l'article 24 de la Constitution soit modifié « *de telle sorte qu'y apparaisse clairement le critère de proportionnalité de la population* ». C'est pourquoi il a proposé que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales « *en fonction de leur population* ».

5. Que permet de faire le projet de loi constitutionnelle ?

Il ouvre la voie à la réforme du collège électoral sénatorial.

Suivant en ce sens l'analyse et les propositions du rapport Balladur, il modifie l'article 24 de la Constitution pour préciser que le Sénat « *assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population* », afin qu'apparaisse le critère tiré de la référence à la population. On peut regretter que la rédaction préconisée par le comité Balladur et qui figurait dans l'avant-projet de loi, n'ait pas été retenue.

6. Qu'ont demandé les sénateurs socialistes au gouvernement ?

Depuis décembre 2007, ils demandent que la révision de la Constitution soit accompagnée des lois organiques et des lois simples, indispensables à sa mise œuvre, et notamment des lois électorales.

Afin de ne pas renvoyer *sine die* une actualisation impérative du collège électoral sénatorial, et d'obtenir des garanties, Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste du Sénat, a demandé, dans un courrier adressé le 10 avril dernier au Premier ministre, de présenter, parallèlement au projet de loi constitutionnelle, un projet de loi relatif aux conditions de l'élection des sénateurs, portant application du quatrième alinéa proposé pour l'article 24 de la Constitution et modifiant les dispositions correspondantes du code électoral.

Cependant, aucune initiative n'a été prise en ce sens par le Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle députés et sénateurs socialistes ont pris l'initiative de déposer, dans leurs assemblées respectives, cette proposition de loi, ont obtenu son inscription à l'ordre du jour des séances mensuelles réservées de mai, à l'Assemblée nationale et de juin au Sénat, et considèrent que son adoption permettra de vérifier la volonté effective du Gouvernement et de sa majorité de démocratiser le Sénat. Le refus pur et simple, par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'examiner cette proposition, le 14 mai, ne va pas dans le sens de l'ouverture et de la discussion.

7. Quels sont les grands principes de la démocratisation des conditions de l'élection des sénateurs ?

Il est grand temps que le Sénat représente plus équitablement les trois grandes catégories de collectivités locales que sont communes, départements, régions. Le Sénat est une assemblée politique dont la fonction politique est l'équilibre ; pour remplir cette mission, il doit avoir une représentation équilibrée.

La proposition de loi a quatre objectifs :

- Une meilleure prise en compte de la population dans la représentation des communes : 1 grand électeur par tranche de 300 habitants avec maintien de la prédominance des communes dans le collège électoral (70% du collège total) et une plus juste représentation des communes en fonction de leur population ;
- Une meilleure représentation des départements et des régions par la création d'un collège des délégués des régions et d'un collège des délégués des départements (15% chacun du collège électoral total) ;
- L'extension du scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs ;
- La démocratisation de l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

8. Comment le collège électoral sénatorial est-il étendu ?

La proposition de loi propose l'élection d'un **délégué pour 300 habitants**, y compris pour Paris et les Français de l'étranger.

Ce système assure une meilleure prise en compte de la population, tout en assurant une prime aux communes de moins de 300 habitants.

Il répond au principe défini à l'article 3 de la Constitution qui dispose que si le suffrage est universel et secret, il doit être aussi égal. **En supprimant les effets de seuils, il assure une progression correcte de la représentation des communes au sein des collèges sénatoriaux au fur et à mesure que leur population augmente.** C'est l'application d'un mécanisme simple et donc lisible puisqu'il assure une règle unique valable pour l'ensemble des communes. Enfin il favorise une meilleure représentation des minorités au sein des conseils municipaux.

L'adoption de cette nouvelle clé augmente fortement, de près de **55 %**, le nombre de délégués des communes, qui seraient désormais **213 694** contre **137 951** (en 1999)². La proportion des représentants des communes n'appartenant pas au conseil municipal resterait minoritaire mais passerait, en moyenne nationale, de 8 % à 30 %.

² Rapport de la commission des lois du Sénat n°260 du 8 mars 2000, p.35.

Le poids des communes dans le collège électoral sénatorial selon leur taille évoluerait ainsi :

Tranches d'habitants	Population (1999)	Délegués actuels	Délegués proposés
Moins de 3 500	20 049 000 34,31 %	67 975 49,48 %	84 480 39,53 %
3 500 – 8 999	8 863 840 15,16 %	24 555 17,87 %	30 347 14,20 %
9 000 – 19 000	7 237 082 12,38 %	17 758 12,87 %	24 405 11,42 %
20 000 – 29 999	4 138 946 7,08 %	5 915 4,28 %	13 874 6,49 %
30 000 – 99 999	9 296 191 15,90 %	11 752 8,51 %	31 081 14,54 %
100 000	5 483 246 9,38 %	6 387 4,62 %	18 292 8,55 %
PLM	3 363 840 5,75 %	3 609 2,62 %	11 215 5,27 %
Total	58 433 045	137 365	213 694

Ce tableau montre l'impact et le but recherché par la réforme : **rééquilibrer le collège des délégués des communes au profit des villes sans léser les communes les moins peuplées** (moins de 3 500 habitants) lesquelles continuent de bénéficier d'une légère surreprésentation dans le collège électoral sénatorial (39,5 % des délégués alors qu'elles représentent 34,3 % des habitants).

A partir de 20 000 habitants, les communes seraient ainsi nettement mieux représentées au Sénat, dont la composition serait ainsi rééquilibrée au profit des communes les plus peuplées.

9. Pourquoi créer un collège des délégués des régions et d'un collège des délégués et des départements ?

Aujourd'hui, départements et régions participent au collège électoral sénatorial uniquement par le vote des 3 857 conseillers généraux et des 1 722 conseillers régionaux et conseillers à l'Assemblée de Corse.

Ils représentent ainsi, respectivement, seulement 2,66 % et 1,19 % du collège électoral sénatorial, constitué à 96 % de représentants des communes.

Or, nul ne peut nier que la place des départements et régions dans le système politico-administratif actuel n'est plus le même que depuis 1958. Ces collectivités constituent désormais des acteurs majeurs des politiques publiques. Elles représentent une part décisive de l'investissement public. Aucune politique nationale ne peut aujourd'hui être menée en les ignorant.

Cette situation ne peut plus durer. Il convient que le Sénat, représentant « des » collectivités locales, accorde une plus juste représentation à ces deux catégories de collectivités territoriales. Deux nouveaux collèges seraient créés pour permettre l'élection de délégués des conseillers généraux, et des conseils régionaux, élus selon les mêmes principes que les délégués des conseils municipaux.

Afin de ne pas étendre de manière trop importante le corps électoral sénatorial, il est proposé que les collèges des départements et des régions représentant **chacun 15 %** du collège électoral sénatorial total, qui serait désormais constitué de 70 % de représentants des communes.

L'indexation de la représentation des collèges des départements et régions sur celui des communes permettra son évolution en fonction de celle de la population communale.

Ainsi, aux 213 694 délégués des communes (à raison d'un pour 300 habitants), seraient ajoutés 45 791 délégués des régions et 45 791 délégués des départements, soit un collège sénatorial issu des collectivités territoriales de **305 276 électeurs** contre 137 951 actuellement.

10. Pourquoi étendre la proportionnelle pour l'élection des sénateurs ?

La logique de la 5^{ème} République retient le scrutin majoritaire pour l'élection des députés afin de dégager une majorité. En revanche, la logique de la seconde chambre, qui n'a pas à former de majorité gouvernementale car elle n'a pas le dernier mot et qui ne peut ni censurer le Gouvernement ni être dissoute, n'impose pas le scrutin majoritaire.

La proposition de loi rétablit le dispositif adopté par la loi du 10 juillet 2000 et mis en œuvre pour les élections sénatoriales de septembre 2001, mais remis en cause par la loi du 31 juillet 2003, à savoir l'élection des sénateurs au scrutin majoritaire jusqu'à deux sièges par département puis au scrutin proportionnel à partir de 3 sièges

Cette mesure permet d'améliorer la représentativité du Sénat non sur le terrain de la diversité des collectivités locales mais cette fois sur celui de la diversité politique.

25 départements s'ajouteraient aux 29 départements qui appliquent actuellement la proportionnelle, soit un total de 54 départements. Sur 346 sénateurs, en 2011, **255 seraient élus au scrutin proportionnel** (soit 73,7 %) et 93 élus au scrutin majoritaire.

11. Comment démocratiser l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger ?

Évaluée à près de 2,3 millions de personnes en 2007, la population constituée par nos concitoyens expatriés souffre d'un déficit de représentation.

En effet, le collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est constitué par les seuls 150 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Par comparaison, le même collège pour Paris compte plus de deux mille membres pour une population légèrement supérieure à deux millions d'habitants.

Pour une représentation équitable d'une communauté à la fois nombreuse et dispersée dans le monde entier des Français expatriés, il paraît donc indispensable et urgent de procéder à un élargissement du corps électoral sénatorial.

Cette réforme s'inscrit dans la philosophie générale de l'extension du collège des délégués des communes, avec la désignation de **délégués supplémentaires** à raison de **1 pour 300 Français immatriculés**.

Ce collège électoral sénatorial compterait désormais 4 580 membres de plus au titre des délégués supplémentaires, soit un **total d'environ 4 735 membres**. Le nombre de grands électeurs serait multiplié par 30 par rapport à la situation actuelle.

12. Quand la proposition sera-t-elle discutée et quelles sont ses chances d'aboutir ?

Le président du groupe socialiste du Sénat, Jean-Pierre BEL, a obtenu de la conférence des présidents son inscription à l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée du mercredi 5 juin. Le même texte a été déposé à l'Assemblée nationale et sera discutée mardi 20 mai, jour du début de la discussion de la révision constitutionnelle.

Cette initiative entre dans le cadre du dialogue républicain engagé entre la majorité et l'opposition pour permettre au débat parlementaire sur la réforme des institutions de se dérouler dans les meilleures conditions. Cependant, son rejet par la commission des lois de l'Assemblée nationale n'augure rien de bon.