

N° 377

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2013

## PROJET DE LOI

*relatif à l'élection des sénateurs,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Manuel VALLS,

ministre de l'intérieur

*(Envoyé 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 présent projet de loi comprend deux séries de dispositions : la première intéresse le collège sénatorial ; les secondes sont relatives aux modes de scrutin applicables à l'élection des sénateurs.

Les sénateurs sont aujourd'hui élus dans chaque département par un collège électoral composé des députés, des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département, ou, en Corse, des conseillers de l'Assemblée de Corse, ainsi que des conseillers généraux, des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués. En Guyane et en Martinique, après la création de la collectivité territoriale prévue par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, les conseillers régionaux et généraux seront remplacés par les conseillers à l'assemblée de chacune de ces collectivités.

Dans les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués des communes varie selon l'effectif des conseils municipaux. Dans les communes de 9 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent en sus des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants en sus de 30 000 habitants.

Ces modalités de calcul du nombre de délégués des communes favorisent la représentation des communes rurales faiblement peuplées. Ainsi, plus de deux tiers des délégués des conseils municipaux représentent les communes de moins de 10 000 habitants alors que celles-ci ne regroupent que la moitié de la population. Or, les exigences posées par l'article 24 de la Constitution selon lesquelles le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République doivent toutefois être conciliées avec l'impératif constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

L'objectif poursuivi par le texte est donc de modifier les modalités de calcul du nombre des délégués des communes afin de permettre une meilleure représentation démographique des communes urbaines tout en

maintenant la représentation de toutes les communes au sein du collège électoral. La désignation dans les communes de plus de 30 000 habitants d'un délégué supplémentaire par tranche de 800 habitants au-delà de 30 000 habitants permet de remplir cet objectif.

Par ailleurs, sur un total de 348 sénateurs, on dénombre actuellement seulement 76 femmes (soit 21,8 %). Cette situation découle en partie du choix, pour l'élection des sénateurs, du scrutin majoritaire dans 71 des 101 départements, ainsi que dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer ; ces départements et collectivités élisent 168 des 348 sénateurs. Ce mode de scrutin ne favorise pas l'accès des femmes au Sénat alors que le scrutin proportionnel comporte l'obligation de former des listes paritaires pour les 30 départements concernés ainsi que pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

L'objectif du projet de loi est donc de renforcer la parité au sein du Sénat, en augmentant le nombre de sénateurs élus au scrutin de liste. Les départements dans lesquels sont élus trois sénateurs éliront ces derniers au scrutin proportionnel, alors qu'ils les élisaient depuis 2003 au scrutin majoritaire.

Au total, avec cette réforme, 255 sénateurs répartis dans 49 départements, incluant également les sénateurs représentant les Français établis hors de France, seront élus au scrutin de liste, soit 73,3 % des sénateurs.

Un nombre plus important de femmes devraient donc accéder au mandat de sénateur.

**L'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi modifie l'article L. 285 du code électoral relatif aux modalités de calcul du nombre de délégués supplémentaires. Il augmente le nombre de délégués supplémentaires dans les communes de plus de 30 000 habitants en prévoyant que les conseils municipaux élisent un délégué supplémentaire pour 800 habitants en sus de 30 000 habitants.

**Les articles 2 et 3** modifient les articles L. 294 et L. 295 du code électoral et le mode de scrutin applicable aux élections sénatoriales en prévoyant que dans les départements élisant trois sénateurs et plus, l'élection se fera au scrutin de liste.

**L'article 4** rend cette modification applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### Article 1<sup>er</sup>

Au second alinéa de l'article L. 285 du code électoral, le nombre : « 1000 » est remplacé par le nombre : « 800 ».

### Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article L. 294 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. »

### Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 295 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. »

### Article 4

À l'article L. 439 du même code, les mots : « dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « dans leur rédaction en vigueur le lendemain de la publication de la loi n° ... du ... relative à l'élection des sénateurs ».

Fait à Paris, le 20 février 2013

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,

Signé : MANUEL VALLS



**PROJET DE LOI RELATIF A L'ELECTION DES SENATEURS**

**ETUDE D'IMPACT**

**18 FEVRIER 2013**

# SOMMAIRE

## Introduction

## **I. MODALITES DE DESIGNATION DES DELEGUES SENATORIAUX, REGIME ELECTORAL DES SENATEURS**

### **I.1. Modalités de désignation des délégués sénatoriaux : dispositions en vigueur**

### **I.2. Régime électoral des sénateurs**

#### I.2.1. Dispositions en vigueur

#### I.2.2. Problématiques résultant de la situation actuelle

I.2.2.1 Des communes peuplées peu représentées dans le collège sénatorial

I.2.2.2 La parité peut être renforcée au sein du Sénat

I.2.2.3 Le pluralisme des courants d'idées et d'opinions pourrait être amélioré

I.2.2.4 La représentativité du collège sénatorial élisant les sénateurs des Français de l'étranger est contestée

## **II. LES OBJECTIFS DE LA REFORME**

### **II.1. Adapter le collège sénatorial aux évolutions démographiques**

**II- 2 Renforcer la représentativité des élus en abaissant le seuil au-delà duquel les sénateurs sont élus dans le département au scrutin proportionnel**

### **II.3. Favoriser l'égal accès des hommes et des femmes au mandat de sénateur**

## **III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS**

### **III.1. Adaptation du collège sénatorial aux évolutions démographiques**

#### III.1.1. Les options possibles en matière d'adaptation du collège sénatorial aux évolutions démographiques

- 1) Le système de la pondération a été écarté, son introduction n'étant pas exempt de tout risque constitutionnel
- 2) Augmenter le nombre de délégués désignés par les conseils municipaux
- 3) La réforme du collège sénatorial des Français de l'étranger fait l'objet de dispositions spécifiques dans le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

III.1.2. Une augmentation mesurée du nombre de délégués désignés par les conseils municipaux permet de répondre à l'objectif de correction démographique tout en préservant une part importante de délégués directement issus des conseils municipaux



## **III.2. Extension du scrutin de liste proportionnel aux élections sénatoriales**

III.2.1. Les options possibles en matière d'extension du scrutin de liste proportionnel aux élections sénatoriales

III.2.2. Un passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements représentés par plus de 2 sénateurs renforce la parité et favorise la meilleure représentativité des courants politiques au Sénat

## **IV. IMPACT DE LA LOI**

**IV.1 Impact de l'augmentation du nombre de délégués par les conseils municipaux**

**IV.2. Impact du passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus**

IV.2.1. Impact juridique

IV.2.2. Impact en termes de parité

IV.2.3. Impact financier

## **V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME**

**V.1. Application dans le temps**

**V.2. Application dans l'espace**

**V.3. Consultations**

**V.4. Textes d'application**

## **Introduction**

Le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs améliore la représentativité du collège électoral des sénateurs et modifie dans certains départements le mode de scrutin des élections sénatoriales. Il s'inscrit à cet égard dans la continuité du rapport remis au Président de la République en novembre 2012 par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique : il propose ainsi de répondre au déficit de représentativité des communes urbaines dans le collège électoral sénatorial et de renforcer l'égalité de représentation des femmes et des hommes au Sénat, en abaissant le seuil en deçà duquel l'élection des sénateurs a lieu au scrutin de liste.

Sur ce dernier point, la loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs avait déjà prévu un passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements à 3 sénateurs et plus.

Toutefois, la loi n°2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs était revenue sur ces dispositions en prévoyant le régime actuellement en vigueur du scrutin de liste proportionnel dans les départements à 4 sénateurs et plus.

## **I. MODALITES DE DESIGNATION DES DELEGUES SENATORIAUX, REGIME ELECTORAL DES SENATEURS**

### **I.1. Modalités de désignation des délégués sénatoriaux : dispositions en vigueur**

- En métropole et en outre-mer

L'article L. 280 du code électoral prévoit que les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé des députés, des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département, le cas échéant des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III *bis* du livre deuxième de ce même code, des conseillers à l'assemblée de Guyane, des conseillers à l'assemblée de Martinique ainsi que des conseillers généraux, des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.

Dans les communes de moins de 9 000 habitants, conformément à l'article L. 284 du code électoral, les conseils municipaux élisent parmi leurs membres :

- Un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres ;
- Trois délégués pour les conseils municipaux de quinze membres ;
- Cinq délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres ;
- Sept délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres ;
- Quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres.

Dans les communes de 9 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent en sus des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants en sus de 30 000 habitants (article L. 285 du code électoral).

Le tableau suivant récapitule le nombre de délégués sénatoriaux attribués selon la taille de la commune :

Population de la commune	Effectif du conseil municipal	Nombre de délégués
Moins de 9 000 habitants	9 à 11 membres	1 délégué
	15 membres	3 délégués
	19 membres	5 délégués
	23 membres	7 délégués
	27 à 29 membres	15 délégués
Entre 9 000 et 30 000 habitants	29 à 35 membres	Tous les conseillers municipaux
Plus de 30 000 habitants	39 à 69 membres	Tous les conseillers municipaux + 1 délégué supplémentaire par tranche de 1 000 habitants au-dessus de 30 000 habitants

- Les sénateurs représentant les Français de l'étranger

Depuis 1958, les sénateurs représentant les Français de l'étranger sont élus au scrutin indirect par un collège électoral composé par les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), devenu Assemblée des Français de l'étranger (AFE) en 1982. D'abord fixé à 6, le nombre de sénateurs a été progressivement augmenté à 9 en 1962, puis porté à 12 en 1982.

Aujourd'hui, les 12 sénateurs sont donc élus par les 155 membres élus de l'AFE.

## **I.2. Régime électoral des sénateurs**

### **I.2.1. Dispositions en vigueur**

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires. A ce titre, le code électoral a établi une distinction entre deux modes de scrutin selon les départements :

- Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours (article L. 294 du code électoral) ;
- Dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel (article L. 295 du code électoral).

71 départements, 5 collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie appliquent ainsi le scrutin majoritaire aux élections sénatoriales. La représentation proportionnelle est appliquée dans 30 départements.

## **I.2.2. Problématiques résultant de la situation actuelle**

### **I.2.2.1 Des communes peuplées peu représentées dans le collège sénatorial**

La Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a relevé que le mode de désignation des délégués sénatoriaux « favorise à l'excès la représentation des communes rurales faiblement peuplées, au détriment des communes urbaines » (page 47 « Améliorer la représentativité du Sénat »). Elle observe en effet que le nombre de délégués des conseils municipaux n'est pas proportionnel à la population des communes : plus de deux tiers des délégués des conseils municipaux représentent les communes de moins de 10 000 habitants alors que celles-ci ne regroupent que la moitié de la population. La Commission note également que la population totale des communes de plus de 100 000 habitants est deux fois plus élevée que celle des communes de moins de 500 habitants, tandis que ces dernières disposent de deux fois plus de délégués.

S'il convient de respecter les exigences de l'article 24 de la Constitution (le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République), il n'en demeure pas moins nécessaire de les concilier avec l'impératif constitutionnel d'égalité devant le suffrage (article 3). A cet égard, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 a autorisé une augmentation du nombre des délégués supplémentaires désignés dans les communes, sous réserve que leur participation au collège sénatorial « conserve un caractère de correction démographique », sans constituer « une part substantielle, voire (...) majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux ».

### **I.2.2.2 La parité peut être renforcée au sein du Sénat**

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. Si ces dispositions ne contraignent pas le législateur à faire respecter une stricte parité, elles l'amènent toutefois à rechercher les moyens de s'en rapprocher. Sur un total de 348 sénateurs, il y a actuellement 76 sénatrices, soit 21,8% de femmes au sein de cette assemblée : par comparaison avec les 48,5% de femmes dans les conseils régionaux, des marges de progression subsistent au Sénat.

Ce constat résulte en partie du choix du scrutin majoritaire à deux tours retenu dans la majorité des départements. En effet, ce mode de scrutin n'est pas favorable à un meilleur accès des femmes au Sénat, alors que le scrutin proportionnel inclut l'obligation de former des listes paritaires (chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe).

A titre d'exemple, la série 1, renouvelée en 2011, comprend 44 circonscriptions composée de 42 départements et 2 collectivités d'outre-mer.

Sur ces 44 circonscriptions, 25 d'entre elles ont élu 58 sénateurs au scrutin majoritaire, 19 en élisant 106 au scrutin proportionnel. En outre, les 6 sénateurs des Français établis hors de France sont également élus au scrutin proportionnel.

Dans les départements où s'est appliqué le scrutin de liste proportionnel lors de son dernier renouvellement, 39 sièges sur 112 (34,8%) ont été remportés par des femmes. Dans les départements à 3 sénateurs et moins, où s'appliquait le scrutin majoritaire, 17,2% des sièges (10 sur 58) ont été remportés par des femmes. Dans les départements où s'applique le scrutin de liste proportionnel, les femmes ont ainsi remporté deux fois plus de sièges en part du nombre de sièges à pourvoir.

L'adoption du scrutin de liste proportionnel dans les départements élisant 3 sénateurs et plus concernera, dans cette série 1, lors du prochain renouvellement, 8 départements élisant donc au total 24 sénateurs. La part de sénateurs élus selon ce mode de scrutin passera dans cette série de 66% à 80%.

Dans la série 2, renouvelable en 2014, cette adoption concernera 17 départements, soit 51 sénateurs.

Au total, alors qu'aujourd'hui 180 sénateurs sont élus au scrutin de liste proportionnel (52%) et 168 au scrutin majoritaire, ce sera avec ce retour au scrutin de liste proportionnel pour les départements élisant 3 sénateurs, 255 sénateurs qui seront élus selon ce mode de scrutin, soit 73,7%. Mécaniquement, un nombre plus important de femmes devraient accéder au mandat de sénateur.

### **I.2.2.3 Le pluralisme des courants d'idées et d'opinions pourrait être amélioré**

La Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a également souligné la difficulté à représenter la diversité des courants politiques dans les conditions spécifiques du mode de scrutin indirect majoritaire des élections sénatoriales. Le constat est notable s'agissant des élections municipales, dans le cadre desquelles la liste victorieuse bénéficie d'une prime majoritaire de 50% des sièges au conseil municipal. Dans la mesure où les délégués sénatoriaux élus par les conseils municipaux représentent près de 96% du collège électoral sénatorial, une élection des sénateurs au scrutin majoritaire ne fait que démultiplier les effets de la logique majoritaire.

### **I.2.2.4 La représentativité du collège sénatorial élisant les sénateurs des Français de l'étranger est contestée**

Dans son rapport remis au Président de la République le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a souligné que : « *Le collège qui élit aujourd'hui les sénateurs représentant les Français expatriés soulève des difficultés particulières. Il est composé de 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, eux-mêmes élus au suffrage universel direct dans 52 circonscriptions, dont le découpage entraîne des écarts démographiques importants. L'étroitesse de ce collège semble critiquable à la Commission. L'idée de confier le soin d'élire ces sénateurs à un collège élargi lui paraît, à tout le moins, devoir être envisagée* ». Force est de constater que, lors des prochaines élections sénatoriales, en septembre 2014, chacun des 6 sièges soumis à renouvellement au titre des sénateurs représentant les Français établis hors de France devraient en l'état actuel du droit être élus par à peine 28 grands électeurs.

## II. LES OBJECTIFS DE LA REFORME

### II.1. Adapter le collège sénatorial aux évolutions démographiques

La composition actuelle du collège sénatorial octroie une meilleure représentation aux petites communes, en proportion du nombre de délégués sénatoriaux par rapport à la population. L'objet de la réforme consiste donc à assurer une meilleure représentation des communes les plus peuplées.

Pour autant, l'objectif du présent projet de loi ne peut consister à garantir, dans chaque commune, un nombre de délégués sénatoriaux strictement proportionnel à la population. Un tel objectif se heurterait à deux obstacles :

- un obstacle constitutionnel : selon l'article 24 de la Constitution « *le Sénat (...) assure la représentation des collectivités territoriales de la République* ». Le principe de l'égalité du suffrage énoncé à l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution doit donc être concilié avec l'exigence de représentativité de toutes les communes, quel que soit leur poids démographique ;
- un obstacle juridique et technique : dans les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués sénatoriaux dépend du nombre de conseillers municipaux. Or, le nombre de conseillers municipaux par commune est défini à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales selon des seuils de population qui peuvent inclure plusieurs milliers d'habitants, à l'image du seuil de 5 000 à 9 999 habitants. Il ne serait dès lors pas possible de prévoir une proportionnalité parfaite entre le nombre de délégués sénatoriaux et la population sans remettre en question ces dispositions relatives à la composition des conseils municipaux ; ce n'est pas l'option retenue par le Gouvernement.

L'objectif de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi est donc de réaliser une correction démographique au bénéfice d'une plus juste représentation des grandes villes, tout en assurant la représentation des petites communes.

Par une représentation accrue des communes les plus peuplées, élisant leur conseil municipal au scrutin proportionnel, l'objectif d'un meilleur pluralisme serait également atteint par une diversité accrue des courants d'idées et d'opinions.

### **II- 2 Renforcer la représentativité des élus en abaissant le seuil au-delà duquel les sénateurs sont élus dans le département au scrutin proportionnel**

L'un des avantages reconnus au scrutin proportionnel a trait à la meilleure représentation des courants d'idées et d'opinion. En abaissant le seuil au-delà duquel les sénateurs sont élus au scrutin proportionnel, le Gouvernement souhaite atteindre l'objectif d'un meilleur pluralisme.

Pour autant, le Gouvernement souhaite que le seuil retenu pour le scrutin de liste soit raisonnable. Le scrutin de liste ne peut pas en effet être appliqué s'il n'y a pas un nombre d'élus minimum à désigner.

### **II.3. Favoriser l'égal accès des hommes et des femmes au mandat de sénateur**

Le présent projet de loi a également pour objet d'augmenter la part des départements qui élisent les sénateurs à la représentation proportionnelle. L'obligation de constituer des listes paritaires dans ces départements devrait entraîner, lors des élections sénatoriales qui suivront la mise en œuvre de ces dispositions, une augmentation de la part des femmes au sein de cette assemblée.

En prévoyant d'augmenter la part des départements où les sénateurs sont élus au scrutin de liste proportionnel, le présent projet de loi a donc bien vocation à améliorer l'accès des femmes aux mandats électifs, en cohérence avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

## **III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS**

### **III.1. Adaptation du collège sénatorial aux évolutions démographiques**

#### **III.1.1. Les options possibles en matière d'adaptation du collège sénatorial aux évolutions démographiques**

- 1) Le système de la pondération a été écarté, son introduction n'étant pas exempt de tout risque constitutionnel

Dans la proposition numéro 10 de son rapport, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique propose que les voix exprimées par les élus des communes les plus peuplées soient affectées d'une pondération renforçant leur poids dans l'élection des sénateurs. Dans les communes de moins de 5 000 habitants, le conseil municipal élirait, parmi ses membres, un nombre de délégués proportionnel à sa taille. Dans les communes de plus de 5 000 habitants, tous les conseillers municipaux seraient délégués de droit. Leur vote serait affecté d'une pondération proportionnelle à la population de la commune. Le système des délégués supplémentaires serait supprimé. Les députés seraient retirés de la liste des catégories d'élus appelés à désigner les sénateurs.

Ce système présenterait toutefois d'importants risques juridiques. Il instaure en effet dans le collège électoral un système de suffrage inégal, qu'il semble difficile de concilier avec les termes du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 de la Constitution selon lesquels « *le suffrage est direct ou indirect ... Il est toujours universel, égal et secret* ». Ainsi, dans sa décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 3 de la Constitution que la qualité de citoyen ouvre « *le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques* » et que les mêmes dispositions s'opposent « *à toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles* », sauf si la loi est habilitée à opérer une différenciation par la Constitution elle-même.

Les dispositions de l'article 24 de la Constitution pourraient toutefois être interprétées comme une habilitation à opérer cette différenciation entre les délégués sénatoriaux. Une incertitude subsiste cependant sur la conciliation de ces dispositions avec l'article 3 de la Constitution, qui ne permet pas la division des électeurs en catégories.

## 2) Augmenter le nombre de délégués désignés par les conseils municipaux

Une augmentation du nombre de délégués désignés par les conseils municipaux permet d'éviter les risques juridiques de la pondération. Toutefois, le niveau de cette augmentation est encadré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il est en effet nécessaire de tenir compte de la décision n°2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel. Celle-ci avait censuré les dispositions de la loi relative à l'élection des sénateurs adoptée en juin 2000 qui prévoyait que toutes les communes au-delà d'un certain seuil aient un délégué supplémentaire par fraction ou tranche de 300 habitants. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré *« qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside ; »*.

Dès lors, si le Conseil constitutionnel admet, pour assurer la représentation des communes les plus peuplées, des délégués supplémentaires choisis en dehors du conseil municipal, *« c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique »* ; en l'espèce, il avait estimé que la règle proposée allait au-delà de la simple correction démographique et *« qu'en application des dispositions du 1° de l'article 2 de la loi déferée, des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal, seront désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal ; que, dès lors, ces délégués supplémentaires constitueront une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux »*.

En application des dispositions censurées, les conseillers municipaux ne représentaient plus que 70% des délégués contre 92% précédemment, une forte progression du nombre de délégués dans les grandes villes impliquant, dans celles-ci, un accroissement correspondant des grands électeurs dépourvus de mandats électifs.

Le Gouvernement a donc réalisé cinq simulations afin d'apprécier dans quelle mesure il était possible de concilier ces deux principes de correction démographique et de représentation des collectivités territoriales, en s'assurant que la part des délégués supplémentaires (hors Paris) ne devienne pas substantielle, voire majoritaire dans le collège départemental. Il a à la fois émis des hypothèses sur le seuil d'habitants au-delà duquel des délégués supplémentaires seraient élus ainsi que sur la tranche d'habitants permettant d'avoir un délégué supplémentaire.



La première simulation établie à partir de l'hypothèse qui a été censurée par le Conseil constitutionnel en 2000 lui a permis d'établir le seuil au-delà duquel le Conseil estimerait que l'augmentation du nombre de délégués supplémentaires serait trop importante. La réforme envisagée en 2000 aurait conduit à ce que 30% environ des délégués communaux soient des délégués supplémentaires<sup>1</sup>. Dans les communes les plus peuplées, cette proportion aurait même dépassé près de 68% (pour les communes de plus de 30 000 à 40 000 habitants), 80% dans les communes de de 60 000 habitants à 80 000 habitants et 90% dans les communes de plus de 200 000 habitants).

La deuxième simulation a été effectuée sur la base de l'octroi d'un délégué supplémentaire par tranche de 800 habitants au-delà de 20 000 habitants. La part de délégués supplémentaires dans le total des délégués représenterait en France (métropole et outre-mer) 13%, atteignant (hors Paris) un maximum de 43,4% dans les Hauts-de-Seine. Le nombre de délégués supplémentaires augmenterait de 59%. Dans les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, cette augmentation serait respectivement de + 77% et de + 90%, les délégués supplémentaires représentant respectivement 43,4% et 39,5% du collège sénatorial contre 30,2% et 25,6% actuellement.

S'agissant des troisième et quatrième simulations (un délégué pour 900 habitants au-delà de 25 000 habitants et un pour 900 au-delà de 20 000 habitants), le ratio moyen du nombre d'habitants par délégué passerait de 431 à 423 dans la troisième hypothèse et de 431 à 417 dans la quatrième hypothèse. L'augmentation de la part des délégués supplémentaires dans le collège électoral serait respectivement de + 24,2% et de + 41,1%.

La cinquième simulation a été effectuée sur la base de l'octroi d'un délégué supplémentaire au-delà de 30 000 habitants par tranche de 800 habitants, et non de 1 000 comme c'est le cas actuellement. Très proche du système actuel dont elle ne modifie que la tranche, la cinquième simulation est apparue au Gouvernement comme étant la plus équilibrée.

- 3) La réforme du collège sénatorial des Français de l'étranger fait l'objet de dispositions spécifiques dans le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

Un projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France est actuellement en préparation. Le Gouvernement a dès lors envisagé la possibilité d'inclure dans le présent projet de texte des dispositions relatives au collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger puisque celui-ci comporte des dispositions relatives aux délégués communaux.

---

<sup>1</sup>

### III.1.2. Une augmentation mesurée du nombre de délégués désignés par les conseils municipaux permet de répondre à l'objectif de correction démographique tout en préservant une part importante de délégués directement issus des conseils municipaux

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans le présent projet de loi, le Gouvernement a donc retenu une solution équilibrée consistant à ce qu'un délégué supplémentaire soit désigné par tranche de 800 habitants (au lieu de 1 000 habitants à l'heure actuelle) au-dessus de 30 000 habitants.

Cette mesure demeure une simple correction démographique qui ne vise pas à atteindre une stricte égalité de représentativité des délégués pour toutes les strates de communes. En effet, à l'heure actuelle, les communes de plus de 100 000 habitants disposent de 7,34% des sièges du collège électoral revenant aux communes, alors qu'elles représentent 15,06% de la population (Données INSEE population 2010 publiée en janvier 2013). Avec ce correctif, les délégués sénatoriaux des communes de plus de 100 000 habitants représenteraient désormais 8,58% du collège électoral revenant aux communes. L'évolution de la part des sièges par catégories de communes, avant réforme et après réforme, est récapitulée dans le tableau suivant :

De même, dans les communes de 30 000 à 99 999 habitants, qui représentent 16,40% de la population, les sièges de délégués représenteraient 9,42 % des sièges de délégués attribués aux communes, contre 8,95% dans le système précédent.

Tranche	Données					1 pour 1 000 au-delà de 30 000 (situation actuelle)				1 pour 8 00 au-delà de 30 000				
	nb de communes	population	nb de délégués par commune	nb de délégués	nb d'habts par délégué	nb de délégués supp	nb total de délégués	nb d'habts par délégué (total)	part des délégués supp dans le total	nb de délégués supp	nb total de délégués	nb d'habts par délégué (total)	part des délégués supp dans le total	évo. du nb de délégués supp
De 1 à 499 habitants	20 009	4 545 018	1	20 009	227		20 009	227			20 009	227		
De 500 à 1 499 habitants	10 003	8 578 800	3	30 009	286		30 009	286			30 009	286		
De 1 500 à 2 499 habitants	2 604	5 008 589	5	13 020	385		13 020	385			13 020	385		
De 2 500 à 3 499 habitants	1 171	3 459 030	7	8 197	422		8 197	422			8 197	422		
De 3 500 à 4 999 habitants	919	3 814 639	15	13 785	277		13 785	277			13 785	277		
De 5 000 à 8 999 habitants	990	6 539 169	15	14 850	440		14 850	440			14 850	440		
De 9 000 à 9 999 habitants	121	1 152 482	29	3 509	328		3 509	328			3 509	328		
De 10 000 à 19 999 habitants	511	7 092 875	33	16 863	421		16 863	421			16 863	421		
De 20 000 à 29 999 habitants	187	4 591 362	35	6 545	702		6 545	702			6 545	702		
De 30 000 à 39 999 habitants	83	2 856 224	39	3 237	882	323	3 560	802	9,1%	420	3 657	781	11,5%	30,0%
De 40 000 à 49 999 habitants	54	2 376 423	43	2 322	1 023	733	3 055	778	24,0%	919	3 241	733	28,4%	25,4%
De 50 000 à 59 999 habitants	41	2 223 473	45	1 845	1 205	973	2 818	789	34,5%	1 223	3 068	725	39,9%	25,7%
De 60 000 à 79 999 habitants	27	1 852 676	49	1 323	1 400	1 031	2 354	787	43,8%	1 290	2 613	709	49,4%	25,1%
De 80 000 à 99 999 habitants	16	1 409 989	53	848	1 663	923	1 771	796	52,1%	1 154	2 002	704	57,6%	25,0%
De 100 000 à 149 999 habitants	24	2 986 955	55	1 320	2 263	2 255	3 575	836	63,1%	2 822	4 142	721	68,1%	25,1%
De 150 000 à 199 999 habitants	6	998 130	59	354	2 820	815	1 169	854	69,7%	1 020	1 374	726	74,2%	25,2%
De 200 000 à 249 999 habitants	3	673 895	61	183	3 682	583	766	880	76,1%	728	911	740	79,9%	24,9%
De 250 000 à 299 999 habitants	3	814 103	65	195	4 175	722	917	888	78,7%	904	1 099	741	82,3%	25,2%
Et de 300 000 et au-dessus	5	4 364 009	69	475	9 187	4 211	4 686	931	89,9%	5 264	5 739	760	91,7%	25,0%
<b>Totaux</b>	<b>36 777</b>	<b>65 336 841</b>		<b>138 889</b>	<b>470</b>	<b>12 569</b>	<b>151 458</b>	<b>431</b>	<b>8,3%</b>	<b>15 744</b>	<b>154 633</b>	<b>423</b>	<b>10,2%</b>	<b>25,3%</b>

La part des délégués représentant les communes qui ne sont pas conseillers municipaux n'atteindra donc pas des proportions substantielles. En effet, on passera d'une situation actuelle de 91,70% de délégués conseillers municipaux à 89,82 % (au lieu de 70% prévu en 2000). Le nombre de délégués supplémentaires augmentera de 12 569 à 15 744. Le nombre de délégués non conseillers municipaux ne sera majoritaire qu'à Paris (94,4%), ce qui est déjà le cas. Dans certains départements, la part des délégués non conseillers municipaux augmentera d'environ 5 points mais en restant toujours à un niveau proche de 40% : elle passera de 32,7 % à 37,8 % dans les Bouches-du-Rhône, de 30,2% à 35,1% dans les Hauts-de-Seine, de 25,6% à 30,2% en Seine-Saint-Denis et de 30% à 34,9% à La Réunion. Les plus forts pourcentages concernent évidemment les départements les plus urbains. Le ratio nombre de

d'habitants pour un délégué sera grandement amélioré, en particulier dans les communes de plus de 100 000 habitants (par exemple dans les communes de 100 000 à 150 000 habitants il passera de 836 à 721, soit une amélioration de 15,9% et dans celles de plus de 300 000 habitants de 931 à 760, soit une amélioration de 22,5%).

Simple aménagement du dispositif existant, cette hypothèse permet d'apporter une correction démographique indispensable au collège sénatorial tout en respectant la diversité des communes.

### **III.1.3. Intégrer les dispositions relatives au collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger dans le projet de texte relatif à la représentation des Français établis hors de France**

Le Gouvernement a préféré intégrer les modifications envisagées relatives au collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger dans le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France et non dans le présent projet de texte. En effet, la définition du collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger est intrinsèquement liée à l'évolution du statut de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) puisque les membres de cette dernière constituent actuellement le collège sénatorial des sénateurs des Français de l'étranger. Par ailleurs, les sénateurs des Français de l'étranger constituent comme les députés représentant les Français établis hors de France et l'AFE un des trois niveaux de représentation politique des Français de l'étranger. Il est donc apparu plus cohérent au Gouvernement de présenter une réforme globale touchant la représentation des Français établis hors de France et plus particulièrement l'AFE.

En tout état de cause, les deux textes, le présent projet de loi et le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, seront présentés en conseil des ministres le même jour et seront déposés concomitamment au Parlement.

## **III.2. Extension du scrutin de liste proportionnel aux élections sénatoriales**

### **III.2.1. Les options possibles en matière d'extension du scrutin de liste proportionnel aux élections sénatoriales**

Le Gouvernement a étudié la possibilité de faire élire tous les sénateurs au scrutin de liste. Toutefois, les effets d'un passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements élisant un ou deux sénateurs lui sont apparus contestables.

En effet, lorsqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir, c'est toutefois le scrutin majoritaire qui, de fait, s'applique. Par ailleurs lorsque deux sièges sont en jeu, l'application de la représentation proportionnelle serait factice : dans la plupart des cas, elle revient à déterminer par avance l'attribution des sièges entre les deux principaux courants politiques du département.

En outre, les effets à attendre en termes de parité d'une application du scrutin de liste proportionnel dans les départements à un ou deux sénateurs seraient moindres : si les têtes de liste sont des hommes et si deux candidats de deux listes différentes sont élus, l'obligation d'alterner un homme et une femme sur les listes ne permet pas de favoriser l'augmentation des sièges attribués à des femmes.

Il n'est dès lors pas apparu pertinent au Gouvernement de faire élire tous les sénateurs au scrutin proportionnel.

### **III.2.2. Un passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements représentés par plus de 2 sénateurs renforce la parité et favorise la meilleure représentativité des courants politiques au Sénat**

Lors du renouvellement partiel du Sénat qui a eu lieu, en 2001, au scrutin de liste proportionnel dans les départements élisant 3 sénateurs et plus, le nombre de femmes élues a augmenté : parmi les 102 sénateurs sortants, il n'y avait que 7 femmes, soit 6,9% des sénateurs. Le renouvellement a conduit à l'élection de 22 femmes sur les 102 sièges à pourvoir, soit 21,6% des sénateurs élus ou réélus.

De même, lors du renouvellement de la série 1 en 2011, si une proportion de femmes de 34,8% avaient été élues dans les départements à 3 sénateurs, au même titre que dans les départements à 4 sénateurs et plus qui appliquent le scrutin de liste proportionnel, 3 femmes supplémentaires auraient obtenu un siège au Sénat sur un total de 170 sénateurs nouvellement élus.

Dans le présent projet de loi, il est donc proposé que les sénateurs dans les départements représentés par trois sénateurs soient désormais élus au scrutin de liste proportionnel.

Par ce biais, la parité et la diversité des courants politiques seront renforcés. Le scrutin majoritaire conserve en revanche une réelle cohérence dans les départements représentés par 1 ou 2 sénateurs.

## **IV. IMPACT DE LA LOI**

### **IV.1. Impact de l'augmentation du nombre de délégués désignés par les conseils municipaux**

#### **IV.1.1. Impact juridique**

L'article L. 285 du code électoral est modifié pour adapter les dispositions relatives à la désignation des délégués supplémentaires dans les communes de plus de 30 000 habitants.

#### **IV.1.2. Impact en termes de parité**

L'augmentation du nombre de délégués supplémentaire n'a pas d'effet sur la parité. En effet, l'obligation de parité ne s'impose pas dans la désignation des délégués supplémentaires.

#### **IV.1.3. Impact financier**

En application des articles L. 317 et R. 171 du code électoral, les délégués sénatoriaux qui prennent part au scrutin bénéficient d'une indemnité représentative de frais et du remboursement de leurs frais de transport à l'occasion de leur déplacement au chef-lieu de département. Le montant moyen de ces indemnités s'élève en moyenne à 20 € par électeur. Par conséquent, le passage à la règle d'un délégué pour 800 habitants au-delà de 30 000 habitants (3175 délégués supplémentaires) devrait générer un surcoût de 63 500 € environ.

## **IV.2. Impact du passage au scrutin de liste proportionnel dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus**

### **IV.2.1. Impact juridique**

Les articles L. 294 et L. 295 du code électoral sont modifiés pour prévoir l'élection des sénateurs au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, ainsi que l'élection à la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus.

Par coordination, à l'article L. 439 du code électoral, la référence à la loi n° 2012-412 du 14 avril 2011 est remplacée par la référence à la présente loi.

### **IV.2.2. Impact en termes de parité**

Compte tenu de la part plus importante de femmes élues lorsque la représentation proportionnelle s'applique, une extension de ce mode de scrutin a vocation à augmenter la part des sièges occupés par des femmes.

### **IV.2.3. Impact financier**

Ces dispositions n'ont pas d'impact financier : elles sont sans effet sur la composition du collège électoral et sur les modalités d'organisation du scrutin.

## **V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME**

### **V.1. Application dans le temps**

Compte tenu de la date prévue pour l'adoption de la loi, celle-ci s'appliquera au prochain renouvellement partiel du Sénat.

### **V.2. Application dans l'espace**

Les dispositions de la présente loi sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

### **V.3. Consultations**

### **V.4. Textes d'application**

Dans la partie réglementaire du code électoral, les articles R. 168 et R. 169 devront être modifiés pour intégrer les modifications prévues aux articles L. 294 et L. 295 du code électoral.