

N° 217

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs,

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Soerdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 115 (1991-1992).

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. L'AMPLEUR EXACTE DU PROJET	6
A. L'EXTENSION DU SCRUTIN PROPORTIONNEL À PLUS DE 69 % DES SIÈGES DES SÉNATEURS RÉPRÉSENTANT LES DÉPARTEMENTS ...	6
B. LA REMISE EN CAUSE DRASTIQUE DE L'ASSISE ÉLECTORALE DU SÉNAT	11
II. LE MODE ACTUEL D'ÉLECTION DES SÉNATEURS DES DÉPARTEMENTS CONSTITUE EN RÉALITÉ UNE TRIPLE SAUVEGARDE	15
A. LA SAUVEGARDE D'UN VÉRITABLE SYSTÈME BICAMÉRAL	15
B. LA SAUVEGARDE D'UNE CERTAINE ÉGALITÉ ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	18
C. LA NÉCESSAIRE SAUVEGARDE DE L'ESPACE FRANÇAIS	25
CONCLUSION : LE REJET DE L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI	27
TABLEAU COMPARATIF	29
ANNEXES	39
. Communiqué à la presse de la Présidence du Sénat (9 décembre 1991)	41
. Liste des auditions auxquelles a procédé la commission des lois ...	42
. Compte rendus des auditions réalisées par la commission des lois .	43
. Tableau de répartition des délégués des conseils municipaux pour l'élection des sénateurs	71
. Observations sur les dispositions du projet de loi relatives à l'élection des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte	83
. Eléments statistiques transmis par M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, au cours de son audition devant la commission des lois le 18 décembre 1991.	87

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a examiné le projet de loi n° 115 (1991-1992), relatif à l'élection des sénateurs.

Après quelques hésitations, le gouvernement s'est résolu, le 14 novembre dernier, à adopter en Conseil des ministres ce projet de loi, qui tend à modifier les modalités d'élection des sénateurs des départements de métropole et d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Ce texte a été déposé sur le Bureau du Sénat le jour même, soit moins d'un mois avant la fin de la présente session et moins de neuf mois avant les prochaines élections sénatoriales qui permettront de procéder au renouvellement partiel du Sénat.

Le gouvernement a également hésité pour l'inscription de ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat puisqu'il a attendu le 10 décembre pour confirmer par écrit à M. le Président du Sénat que le projet de loi serait examiné le 19 décembre, soit la veille de la fin de la session.

Ce projet de loi fait en réalité écho à une proposition de loi présentée, en son temps, non par le groupe socialiste dans son ensemble mais par seulement neuf de ses membres, qui voulaient donner suite à une campagne dirigée, de longue date, contre le Sénat par certains professeurs de droit et quelques esprits chagrins qui ne manquent pas, périodiquement, d'affirmer à tort que le Sénat n'est pas représentatif.

Dès le dépôt de ce projet de loi, la commission des Lois a pris conscience, comme l'écrasante majorité des sénateurs, de l'exacte portée de la réforme proposée, qui va beaucoup plus loin que la

proposition de loi de nos collègues du groupe socialiste, notamment pour ce qui concerne la désignation des délégués municipaux.

Contrairement aux apparences, et contrairement à l'exposé des motifs, il ne s'agit pas uniquement d'une modification du mode de scrutin du Sénat, ni d'un simple réaménagement technique destiné à accroître le poids électoral des centres urbains : l'incidence réelle de ce projet de loi dépasse sans commune mesure ces seuls objectifs et tend à une véritable réforme institutionnelle du Sénat.

Force est en effet de constater que l'ensemble des mesures proposées, en tout premier lieu l'injection à forte dose de proportionnelle, ainsi que l'abandon de l'assise territoriale du Sénat, tendent à une véritable remise en cause de la vocation constitutionnelle du Sénat qui est, aux termes de l'article 24 de notre Constitution, d'assurer la représentation des collectivités territoriales.

En substituant un système exclusivement démographique à un système essentiellement territorial, le projet de loi affaiblit le Sénat et réduit sa singularité, au risque de saper l'un des fondements du bicaméralisme inégalitaire mais équilibré que la Constitution de 1958 a repris de la tradition constitutionnelle de la République.

Votre commission ne peut que s'élever avec la plus grande vigueur contre le calendrier d'examen imposé par le gouvernement. A cet égard, elle se trouve en parfaite harmonie avec le Président du Sénat qui a tenu à s'indigner, dans le communiqué à la presse publié à la suite de son entrevue avec le Premier ministre, de l'absence de concertation préalable.

Voilà pourquoi la commission des Lois a estimé indispensable de procéder à la consultation de l'ensemble des présidents des groupes politiques comme de la réunion administrative des sénateurs non-inscrits. Ces auditions ont montré ou confirmé que ce texte rencontre l'opposition résolue, -et sans doute irréductible-, de quatre groupes politiques sur six, qui représentent près des deux tiers du Sénat.

Cette opposition globale du Sénat mais surtout la portée du projet de loi, qui s'apparente à une réforme en profondeur de l'institution sénatoriale, ont conduit votre commission des Lois à considérer que ce projet de loi ne pouvait être examiné à la sauvette à la fin d'une session ordinaire déjà très chargée.

Avant même d'en examiner la teneur, il convient de constater que la réforme proposée qui bouleverse simultanément et de façon radicale deux éléments fondamentaux du statut du Sénat : la composition de son collège électoral et son mode de scrutin, va très au-delà de l'intitulé de ce projet «*relatif à l'élection des sénateurs*». Elle a en fait conduit à une véritable réforme institutionnelle du Sénat.

A aucun moment, le Président de la République n'a fait savoir de façon claire aux Français qu'il entendrait un jour remettre en cause la représentation spécifique dévolue au Sénat par l'article 24 de la Constitution.

Depuis 1981, d'autres réformes institutionnelles majeures ont été proposées qui, elles aussi, mettaient en cause la conception qu'on pouvait se faire des institutions ou de la société. Ce fut le cas, par exemple, avec les nationalisations de secteurs entiers de l'économie nationale, ou de l'adoption du scrutin à la représentation proportionnelle pour l'élection des députés : mais ces réformes majeures avaient été annoncées à l'avance et sans aucune ambiguïté aux Français ; elles avaient fait l'objet d'engagements électoraux précis dont chaque électeur avait pu juger la nature et l'étendue avant les deux élections présidentielles de 1981 et de 1988. En tout état de cause, ces réformes se fondaient sur une sorte de contrat électoral proposé par le futur Chef de l'Etat et soumis à l'approbation des citoyens, qu'il s'agisse des «110 propositions» ou de la «Lettre à tous les Français».

Dans le cas de la réforme du mode d'élection des sénateurs, au contraire, le Président de la République n'a sollicité aucun mandat explicite ou tacite des Français qui, dans leur immense majorité, découvrent un projet de loi dont rien ne permettait de prévoir le dépôt dans les tout derniers jours de cette session. Elle n'a d'ailleurs même pas été évoquée par le Président de la République lors de son entretien télévisé du 15 décembre 1991, à quelques jours seulement de la date imposée par le Gouvernement au Sénat pour l'examen du projet de loi. Faute de traduire un engagement précis et dûment ratifié par les électeurs, cette réforme n'est fondée sur aucun mandat électoral et se trouve donc dépourvue de la nécessaire légitimité politique qui serait seule susceptible de la justifier.

Quant au gouvernement, il n'est aucunement habilité par les Français à conduire seul, grâce à une majorité de circonstance à l'Assemblée nationale, une réforme dont l'initiative aurait logiquement dû revenir au Chef de l'Etat et dont ce dernier, élu au

suffrage universel direct, aurait été personnellement comptable envers le peuple.

On aurait certes pu concevoir qu'après un large débat dans l'opinion publique, le Premier ministre se trouve finalement habilité par celle-ci à engager cette réforme. En l'état, force est de constater que ce débat n'a pas eu lieu. La réforme proposée, tant dans son principe que dans ses modalités, n'était d'ailleurs pas inscrite dans la déclaration de politique générale présentée par le Premier ministre à l'Assemblée nationale, le 22 mai 1991.

De toute évidence, faute d'un mandat électoral clair, le gouvernement n'est pas habilité à imposer précipitamment une réforme de cette nature.

I. L'AMPLEUR EXACTE DU PROJET

A. L'EXTENSION DU SCRUTIN PROPORTIONNEL À PLUS DE 69 % DES SIÈGES DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES DÉPARTEMENTS

L'article L.295 du code électoral fixe à cinq le nombre des sièges à partir duquel les sénateurs des départements sont élus à la représentation proportionnelle. Cette disposition s'applique actuellement à 15 départements élisant à eux tous 98 sénateurs, soit un tiers de l'effectif total des sénateurs élus dans les départements (compte tenu du Val d'Oise, qui ne dispose que de quatre sièges mais dont les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle au même titre que les autres sénateurs des départements issus de l'ancienne Seine-et-Oise).

RÉPARTITION DES DÉPARTEMENTS SELON LE NOMBRE DE SIÈGES

**(304 sièges soit 296 pour les départements de métropole
et 8 pour les départements d'outre-mer)**

(Pour les départements de métropole et d'outre-mer)

DÉPARTEMENTS	MODE DE SCRUTIN	NOMBRE DE SIÈGES PAR DÉPARTEMENT	NBRE TOTAL DE SIÈGES
Alpes de Haute-Provence, Corse du Sud, Haute-Corse, Hautes-Alpes, Ariège, Territoire de Belfort, Guyane, Lozère	Scrutin majoritaire	1	$1 \times 8 = 8$
Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Cantal, Charente, Cher, Corrèze, Creuse, Dordogne, Drôme, Eure-et-Loir, Gers, Guadeloupe, Indre, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Haute-Marne, Martinique, Mayenne, Meuse, Nièvre, Orne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne	Scrutin majoritaire	2	$2 \times 42 = 84$
Aisne, Calvados, Charente-Maritime, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Doubs, Eure, Gard, Hérault, Indre-et-Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Morbihan, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Réunion, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Somme, Var, Vendée	Scrutin majoritaire	3	$3 \times 26 = 78$
Alpes-Maritimes, Finistère, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Isère, Loire, Meurthe-et-Moselle, Bas-Rhin, Seine-et-Marne	Scrutin majoritaire	4	$4 \times 9 = 36$
Val d'Oise	Représentation proportionnelle (art. 3 de la loi n° 66-504 du 12 juillet 1966)	4	$4 \times 1 = 4$
Essonne, Gironde, Loire-Atlantique, Moselle, Yvelines	Représentation proportionnelle	5	$5 \times 5 = 25$
Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marné	Représentation proportionnelle	6	$6 \times 3 = 18$
Bouches-du-Rhône, Hauts-de-Seine, Pas-de-Calais, Rhône	Représentation proportionnelle	7	$7 \times 4 = 28$
Nord	Représentation proportionnelle	11	$11 \times 1 = 11$
Paris	Représentation proportionnelle	12	$12 \times 1 = 12$

En ramenant de cinq à trois le seuil d'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle, l'article 4 du projet de loi inverserait radicalement l'équilibre actuel entre les sièges des départements pourvus au scrutin majoritaire et ceux pourvus à la proportionnelle, puisque le nombre total de ces derniers atteindrait 212, soit désormais plus des deux tiers de l'effectif total des sénateurs des départements.

RÉPARTITION DES SIÈGES SELON LE MODE DE SCRUTIN

(Pour les départements de métropole et d'outre-mer)

MODE DE SCRUTIN	SYSTÈME ACTUEL		SYSTÈME PROPOSÉ	
	Nombre de sièges	%	Nombre de sièges	%
Scrutin majoritaire	206	67,76	92	30,26
Représentation proportionnelle	98	32,24	212	69,74
TOTAL	304	100	304	100

Appréciée par référence au nombre des départements concernés, la réforme proposée modifierait le statut électif des sénateurs dans 35 départements, soit 114 sièges. Elle accroîtrait ainsi de plus du triple le nombre des départements à élection proportionnelle, dont l'effectif actuel, - 15 départements, soit moins d'un département sur cinq-, passerait brutalement à 50, soit plus d'un département sur deux.

Ces chiffres traduisent assez l'objectif de la réforme proposée : à l'inverse de la situation actuelle, la représentation proportionnelle deviendrait le principal mode de scrutin utilisé pour les élections sénatoriales.

A maintes reprises, le Président de la République a exprimé son souhait d'instiller une certaine dose de proportionnelle dans les élections législatives. Or, au cas présent, la méthode proposée ne consiste pas en une instillation, mais en une injection massive de proportionnelle dans une assemblée qui, pourtant, répond déjà largement aux préoccupations du Chef de l'Etat

puisque 30 % de ses membres sont actuellement élus au scrutin proportionnel.

Personne ne peut raisonnablement contester que les modifications proposées auraient une influence décisive sur les équilibres politiques au sein de la Haute Assemblée. Mais en dehors même de cette seule considération politicienne, il faut surtout observer qu'un bouleversement aussi considérable du mode de recrutement électif des sénateurs rejallirait sur la nature du Sénat lui-même : ce bouleversement, présenté comme un simple « correctif » dans l'exposé des motifs du projet de loi, s'analyse en fait comme une remise en cause fondamentale.

Appliqué au Sénat, et à le supposer entièrement sincère, le « correctif » proposé procède en fait d'une grave erreur d'analyse, dans la mesure où la « correction » qu'il faut attendre de la représentation proportionnelle dans une assemblée parlementaire diffère fondamentalement suivant le type de représentation qui lui est assigné.

Du fait de la grande diversité des départements français, la répartition entre les sénateurs élus à la proportionnelle et les sénateurs élus au scrutin majoritaire représente actuellement une situation d'équilibre qui permet au Sénat de disposer aujourd'hui à la fois d'une représentativité démographique et d'une représentativité territoriale.

L'abaissement de ce seuil, tel qu'il est proposé par le projet de loi, ruinerait cet équilibre au détriment de la représentation spécifique des collectivités territoriales, en raison notamment de l'atténuation très sensible du lien fondé sur la proximité et les affinités personnelles que le scrutin majoritaire permet d'établir et de maintenir entre les électeurs des départements les moins peuplés et leurs sénateurs. Ce lien se distendrait inévitablement dans une élection à la représentation proportionnelle où, quoiqu'à eux tous plus proches du corps électoral considéré dans son ensemble, les élus sont individuellement plus éloignés de chacun des électeurs qui le composent.

D'autre part, le scrutin proportionnel rend les candidats beaucoup plus dépendants des partis politiques, alors que l'actuel scrutin majoritaire permet à la plupart des sénateurs de disposer à leur égard d'un recul suffisant pour assumer pleinement la représentation des collectivités territoriales dont ils émanent. C'est cette indépendance qui permet au Sénat de ne pas adopter systématiquement les mêmes attitudes que l'Assemblée nationale, où l'influence des partis politiques est, —très logiquement d'ailleurs—,

bien plus sensible. Comme l'observe avec pertinence le Sénateur Jean Cluzel :

«... Les deux tiers des sénateurs étant élus au suffrage majoritaire à deux tours, la plupart d'entre eux n'ont que des liens fragiles avec les partis politiques dont ils se réclament peu ou prou... En fait, tout se tient :

«C'est le degré d'indépendance politique des sénateurs qui rend possible le bon fonctionnement du bicaméralisme parlementaire.

«C'est le mode de scrutin utilisé pour les deux tiers des sénateurs qui rend possible l'indépendance du Sénat.»

En favorisant le lien personnel avec les électeurs sénatoriaux plutôt qu'avec les partis politiques, le scrutin majoritaire favorise certes l'élection de «notables», c'est-à-dire en fait de personnalités peut être moins connues au plan national, mais profondément ancrées dans le tissu des solidarités locales. Et c'est précisément parce qu'ils sont des «notables» et qu'ils disposent ainsi d'une légitimité d'une autre nature que celle des députés, que les sénateurs peuvent défendre efficacement les collectivités locales, dont les intérêts, par nature locaux, doivent être sauvegardés parmi les autres intérêts nationaux.

L'«Assemblée des notables» que représente le Sénat, issue d'un mode de scrutin qui lui est propre, représente ainsi dans les institutions le contrepoids nécessaire et un élément de permanence et de stabilité face à une Assemblée nationale plus changeante et plus politisée.

A lui seul, le brutal accroissement de la proportionnalité dans les élections sénatoriales compromettrait cet équilibre institutionnel hautement souhaitable.

Au cas présent, l'effet de l'abaissement de cinq à trois du seuil de proportionnalité serait encore fortement accentué du fait que les délégués des conseils municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus seraient désormais eux aussi tous élus à la représentation proportionnelle (articles 2 et 3 du projet de loi), alors qu'actuellement ce mode de scrutin n'est pas applicable dans les communes de moins de 9 000 habitants.

En fait, en cherchant, comme le soutient l'exposé des motifs du projet de loi, à «approcher d'assez près» la «proportionnalité exacte entre le nombre des délégués sénatoriaux et la population de chaque commune», le système proposé, combiné avec l'abaissement à trois du seuil d'élection à la proportionnelle, aboutirait à la

désignation des deux tiers du Sénat sur la base d'une stricte proportionnalité politique aux populations des départements concernés par cette réforme.

Quelque opinion qu'on s'en forme, cette proportionnalité modifierait le statut du Sénat lui-même, désormais moins à même d'assurer la représentation spécifique, -et donc la protection parlementaire-, des départements concernés et de leurs collectivités territoriales.

De ce seul fait, l'utilisation de la représentation proportionnelle pour désigner 212 des 304 sénateurs des départements atténuerait d'une façon importante la portée réelle du suffrage indirect pour l'élection des sénateurs, et méconnaîtrait ainsi manifestement le sens pourtant clair de la disposition constitutionnelle aux termes de laquelle le Sénat est élu au suffrage universel indirect, c'est-à-dire compte tenu des décalages inévitables, -et en l'occurrence voulus par le Constituant-, qui caractérisent les élections à deux degrés.

B. LA REMISE EN CAUSE DRASTIQUE DE L'ASSISE ÉLECTORALE DU SÉNAT

Ainsi que l'observait le Président Gaston Monnerville : *«Le Sénat est le reflet de la géographie de la France, alors que l'Assemblée nationale en est la traduction démographique.»*

L'article 24 alinéa 3 de la Constitution dispose à cet effet que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, assure la représentation des collectivités territoriales et celle des Français établis hors de France. C'est d'ailleurs précisément pour assurer cette représentation d'une nature spécifique confiée au Sénat que le suffrage sénatorial est indirect, puisque la composition de son collège électoral permet d'introduire un élément qui, concernant la représentation des collectivités, excède la simple proportionnalité démographique du suffrage et lui imprime une marque territoriale accentuée.

La représentation parlementaire spécifique des collectivités territoriales par le Sénat correspond à une tradition constante depuis 1875, comme le retracent les tableaux ci-après.

**COMPOSITION DU SÉNAT DE LA IIIÈME RÉPUBLIQUE,
DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE (1946-1948)
ET DU SÉNAT DE LA VÈME RÉPUBLIQUE**

	Sénat IIIème République	Conseil de la République		Sénat Vème République
		1946	1948	
E F F E C T I F	314 sénateurs (9 ans) dont : 307 départ. métropol. 3 départ. algériens 1 Martinique 1 Guadeloupe 1 Réunion 1 Inde française	315 conseillers dont : 200 départ. métropol. 14 départ. algériens 2 Martinique 2 Guadeloupe 2 Réunion 1 Guyane 44 autres T.O.M. (dont 2 Inde) 50 élus par l'A.N. (dont 8 représentants les Français des protectorats et pays étrangers)	320 conseillers (6 ans) dont : 246 départ. métropol. 14 départ. algériens 2 Martinique 2 Guadeloupe 2 Réunion 1 Guyane 44 autres T.O.M. (dont 1 Inde) 8 représentants les Français des protectorats et pays étrangers 1 représentant les Français d'Indo- chine.	304 élus dans les départements dont : • 296 départ. métropol. • 8 D.O.M. 4 T.O.M. (dont Afars et Issas) • 1 Mayotte 1 Saint-Pierre-et- Miquelon 12 Représentants les Français établis hors de France
	R E P A R T I T I O N	De 2 à 5 par département 10 pour la Seine 8 pour le Nord	137 élus dans le cadre départemental, à raison de 1 par 500.000 habitants ou fraction de 500.000 73 élus dans le cadre interdépartemental, et répartis dans les départements	1 siège jusqu'à 154.000 habitants et 1 par 250.000 habitants supplémentaires. De 2 à 7 par département. 20 pour la Seine. 9 pour le Nord

**MODE D'ÉLECTION DU SÉNAT DE LA IIIÈME RÉPUBLIQUE,
DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE (1946-1948)
ET DU SÉNAT DE LA VÈME RÉPUBLIQUE**

	Sénat IIIème République	Conseil de la République		Sénat Vème République
		1946	1948	
C O L L È G E S E L E C T O R A U X	<p>Députés Conseillers généraux Conseillers d'arrond. Délégués sénatoriaux élus par les conseils municipaux :</p> <p>1 pour conseils de 10 2 pour conseils de 12 3 pour conseils de 16 6 pour conseils de 21 9 pour conseils de 23 12 pour conseils de 27 15 pour conseils de 30 18 pour conseils de 32 21 pour conseils de 34 24 pour conseils de 36 et au-dessus</p> <p>Paris : 30 délégués.</p>	<p>Députés, conseillers généraux et délégués (grands électeurs) élus au suffrage universel dans chaque canton à raison de 1 par 300 électeurs ou fraction de 300.</p>	<p>Députés, conseillers généraux et délégués des communes :</p> <p>1° moins de 9.000 habitants : 1 pour conseils de 11 3 pour conseils de 13 5 pour conseils de 17 7 pour conseils de 21 15 pour conseils de 23</p> <p>2° Plus de 9.000, tous les conseillers.</p> <p>3° Plus de 45.000, 1 délégué supplémentaire par 5.000 habitants</p>	<p>Députés, Conseillers régionaux élus dans le département ; Conseillers généraux Délégués des conseils municipaux :</p> <p>1° moins de 9.000 habitants : 1 pour conseils de 9 et 11 3 pour conseils de 15 5 pour conseils de 19 7 pour conseils de 23 15 pour conseils de 27 et 29</p> <p>2° Plus de 9.000, tous les conseillers.</p> <p>3° Plus de 30.000, 1 délégué supplémentaire par 1.000 habitants en sus de 30.000 habitants</p>
	M O D E d' É L E C T I O N	<p>Scrutin majoritaire de liste à deux tours. Renouvellement par tiers tous les 3 ans.</p>	<p>Représentation proportionnelle de fait sur le plan national. Renouvellement dans l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux.</p>	<p>1° Scrutin majoritaire à deux tours dans les départements ayant moins de 4 sièges. 2° Représentation proportionnelle dans les 11 autres départements. Renouvellement par moitié tous les trois ans.</p>

Cette représentation traditionnelle répond aussi à une nécessité impérieuse et d'autant plus actuelle que depuis plusieurs années, ces collectivités sont devenues des partenaires à part entière de la vie politique de notre pays.

Aires privilégiées de la pratique et du développement des libertés locales, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, disposent de compétences élargies et de ressources propres qui justifient, plus encore que par le passé, la mission constitutionnelle impartie au Sénat. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, qui atteignent approximativement le quart du budget de l'Etat et les budgets locaux, qui représentent quant à eux environ la moitié du budget national, démontrent assez l'imbrication étroite des collectivités territoriales dans les affaires nationales, et la nécessité absolue de leur représentation spécifique au sein du Parlement de la Vème République.

En tout état de cause, les citoyens français ne sauraient être représentés au Parlement sur une base uniquement démographique, en tant que détenteurs individuels d'une infime parcelle de la souveraineté nationale. Ils doivent aussi disposer d'une représentation qui prend en compte l'existence de ces communautés humaines de taille plus restreinte, certes, mais qui constituent par elles-mêmes autant de cadres territoriaux où la citoyenneté s'exerce dans sa plénitude.

A cette fin, les représentants naturels des collectivités territoriales, c'est-à-dire leurs conseils élus, participent ès-qualités et suivant les modalités définies par la loi à l'élection des sénateurs des départements : les conseillers régionaux et généraux pour assurer la représentation des régions et des départements, et surtout les délégués des conseils municipaux, en nombre naturellement beaucoup plus considérable à partir du moment où les 36.500 communes françaises représentent la trame fondamentale de l'organisation territoriale de notre pays.

A cet égard, le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, sous couvert de renforcer la représentativité démographique du Sénat, méconnaît gravement les principes fondateurs qui régissent, -et justifient-, le système bicaméral français. Le débat n'est certes pas nouveau. Il y a déjà plus de vingt ans, l'éminent sénateur et politologue Marcel Prélot posait déjà le problème dans des termes qui conservent toute leur actualité :

« L'une des vertus du bicamérisme est de donner au pays une représentation différente grâce à l'existence de deux chambres. Si les exigences numériques sont déterminées dans la formation de l'assemblée populaire, elles doivent, dans la Chambre haute, se

combiner avec d'autres considérations. Sans aller jusqu'à l'égalité de représentation qui, dans certaines constitutions fédérales, est établie entre des États de population et de territoire fort inégaux, on doit pondérer la représentation de telle sorte que les parties du territoire les moins peuplées conservent une influence dans les affaires du pays et ne soient pas vouées à un dépérissement irrémédiable.

«Même apparemment sur-représentés, les milieux ruraux sont en état d'infériorité par rapport aux cités où se concentre l'influence intellectuelle et technique. Il serait foncièrement illogique d'accomplir financièrement de grands efforts pour éviter une excessive concentration urbaine et de hâter la désertion des campagnes et le déclin des petites villes en supprimant leur représentation ou en ne leur laissant qu'une part trop faible d'influence pour se faire entendre».

II. LE MODE ACTUEL D'ÉLECTION DES SÉNATEURS DES DÉPARTEMENTS CONSTITUE EN RÉALITÉ UNE TRIPLE SAUVEGARDE

Le mode d'élection des sénateurs constitue en réalité une triple sauvegarde :

- la sauvegarde d'un véritable système bicaméral ;
- la sauvegarde d'une certaine égalité entre les collectivités territoriales ;
- la sauvegarde d'une véritable et nécessaire prise en compte de l'espace français.

A. LA SAUVEGARDE D'UN VÉRITABLE SYSTÈME BICAMÉRAL

Le mode actuel de scrutin constitue d'abord la sauvegarde d'un véritable système bicaméral. Le changement de la base territoriale du Sénat tend à une remise en cause des fondements même du bicaméralisme français, qui ne se justifie qu'à partir du moment où les deux Chambres présentent des singularités de nature à tempérer leur influence respective.

Le mode d'élection des sénateurs constitue en fait la sauvegarde spécifique de cette différence de représentation entre les deux assemblées du Parlement, qui concourent toutes deux, mais suivant des modalités différentes, à l'expression d'une souveraineté nationale aussi indivisible que la République elle-même.

En confiant précisément la représentation des collectivités territoriales au Sénat et non pas à un quelconque organe constitutionnel extérieur au Parlement, le Constituant a indissociablement lié ces collectivités à l'exercice de la souveraineté nationale, sous une forme qui diffère certes de celle de l'Assemblée nationale, mais qui demeure de même nature. Cette identité de nature s'exprime au même titre à travers les deux modes d'élection des parlementaires : le suffrage universel direct, d'essence exclusivement démographique, pour l'élection des députés, et le suffrage universel indirect par les représentants des conseils élus des collectivités territoriales pour l'élection des sénateurs.

En fixant la composition du collège électoral des sénateurs sur une base établie par seule référence à un nombre d'habitants (*«un délégué pour 500 habitants ou fraction de ce nombre»*), l'article premier du projet de loi privilégie à titre exclusif le critère démographique, qui serait désormais appliqué uniformément à toutes les communes françaises (dont les représentants constituent l'essentiel du collège électoral des sénateurs élus dans les départements, eu égard à la proportion infiniment moindre qu'y représentent les conseillers régionaux et les conseillers généraux ou les députés) : on passe ainsi d'une représentation territoriale et, pour les communes les plus importantes, *«essentiellement»* démographique à un critère *«exclusivement»* démographique.

En fait, le problème de la représentativité des sénateurs se pose en d'autres termes, d'ordre territorial et non d'ordre démographique.

Avec cette fois encore Marcel Prélot, on doit convenir que ces différences ponctuelles de représentation n'altèrent en rien la représentativité globale du Sénat, par essence différente de celle de l'Assemblée nationale :

«La première chambre reflète la démographie et l'opinion publique comme un instantané. La seconde traduit sa géographie, ses terres, ses communautés, c'est-à-dire sa permanence.»

La fonction du bicaméralisme varie beaucoup entre tous les Etats dotés d'un Parlement comportant deux assemblées. C'est ainsi par exemple que le Sénat américain manifeste le génie propre

du fédéralisme des Etats-Unis ; il y assure un rôle essentiel alors qu'il demeure, en droit comme en fait, délié de toute considération démographique, puisque l'Etat le moins peuplé dispose d'une représentation sénatoriale absolument identique à celle de l'Etat le plus peuplé. A l'opposé, le mode de recrutement des membres du Sénat italien est analogue à celui des députés : la seconde chambre italienne constitue ainsi un véritable «*doppione*» (double) de la première, au détriment sans doute de l'efficacité du bicaméralisme italien.

Dans notre pays, la tradition constitutionnelle et le génie propre des Institutions françaises font du Sénat l'émanation des collectivités territoriales de la République. Ce principe, qui puise sa force dans une tradition constitutionnelle constante, fut d'ailleurs réaffirmé par le Général de Gaulle, dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946 :

« Tout nous conduit à instituer une deuxième chambre dont, pour l'essentiel, nos conseillers généraux et municipaux éliront les membres. Cette assemblée complètera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses projets de loi soit à en examiner d'autres, tout en faisant valoir, dans la confection des lois, ce facteur d'ordre administratif qu'un collègue purement politique a forcément tendance à négliger. »

En définitive, accroître à ce point l'influence des villes au Sénat revient à rapprocher la seconde Chambre du Parlement, tant par son recrutement que par les intérêts dont elle deviendrait le défenseur privilégié : il s'agit là d'une remise en cause des fondements même du bicaméralisme français, qui ne se justifie qu'à partir du moment où les deux Chambres présentent des singularités de nature à tempérer leur influence respective.

Le bicaméralisme français se fonde sur des options politiques simples : l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct est assise sur une représentation exclusivement démographique et reflète au fil des élections législatives les évolutions du corps électoral ; le Sénat au contraire, élu au suffrage universel indirect et renouvelable par tiers, est assis sur une représentation essentiellement territoriale qui prend en compte des éléments de permanence et de stabilité inscrits dans la géographie administrative de la France.

A ce titre, le Sénat n'a certes pas le dernier mot, mais il doit pouvoir dire son mot, et ce mot n'a d'intérêt que s'il n'est pas nécessairement le même que celui de l'Assemblée nationale. A deux

reprises, les Français ont exprimé par voie de référendum leur attachement profond à cette logique, en rejetant d'abord en 1946 un projet de Constitution monocamérale, et en 1969 en s'opposant à la réduction drastique des pouvoirs du Sénat.

A nouveau, le projet de loi sur l'élection des sénateurs tente de remettre en cause la représentation spécifique du Sénat, et par là même l'élément qui caractérise le système bicaméral français.

Les Français, il y a déjà plus d'un an, ont par avance condamné cette entreprise. Interrogés sur ce qu'ils pensaient de la non coïncidence des majorités à l'Assemblée nationale et au Sénat depuis 1988, 62 % d'entre eux ont estimé que cette situation était une bonne chose. Seulement 22 % ont exprimé une opinion contraire. A la seule exception des personnes exprimant leur préférence pour le parti communiste, l'opinion favorable était majoritaire toutes préférences partisans confondues.

Ne pas admettre que la représentativité du Sénat puisse être différente de celle de l'Assemblée nationale revient en fait à dénier aux collectivités territoriales de la République ce droit qu'elles tiennent directement de la Constitution à être représentées, en tant que telles, au Parlement.

B. LA SAUVEGARDE D'UNE CERTAINE ÉGALITÉ ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En deuxième lieu, les règles électorales actuelles assurent la sauvegarde d'une certaine égalité entre les collectivités territoriales.

Les différences démographiques entre les collectivités territoriales de la République n'ont pas d'incidence sur leur égalité de droits et l'article 72 de la Constitution n'opère à cet égard aucune ségrégation entre les petites et les grandes communes, qu'il s'agisse de leur territoire, de leur population, de leurs ressources, etc... Toutes jouissent d'un statut constitutionnel équivalent, qui leur donne vocation à une représentation parlementaire elle-même équivalente.

Chaque collectivité territoriale a un droit éminent à sa représentation. Comme les collectivités locales se trouvent dans une situation inégalitaire, il y a lieu de rétablir un certain équilibre par une représentation égale en faveur des petites communes.

Tourner le dos à ce principe, comme le fait le projet de loi, c'est amplifier par le suffrage les inégalités existantes.

D'après les statistiques encore provisoires dont on dispose quant à l'incidence exacte du projet de loi sur la composition des collèges électoraux des sénateurs appréciée au niveau national, il apparaît que la réforme proposée maintiendrait pratiquement inchangé le nombre total des délégués des conseils municipaux au sein de ces collèges : 136 231 délégués, contre 134 082 à l'heure actuelle.

Du fait de cette quasi stabilité au plan national, la réforme proposée entraînera une profonde redistribution du nombre des délégués respectivement attribué aux petites communes et aux communes d'importance moyenne.

Le tableau ci-après récapitule par catégories principales de communes l'incidence du projet de loi sur la répartition des délégués des conseils municipaux pour l'élection des sénateurs. Des indications plus précises sont fournies en annexe.

RÉPARTITION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX POUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

Catégorie de communes par nombre d'habitants	Nombre de communes	Population totale des communes	% de la population française	Nombre de délégués par commune		% du total des délégués municipaux		Représentation démographique par délégué	
				Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé	Système proposé	Système proposé
- 500	21 704	4 750 116	8,39	1	1	16,17	15,93	218,85	218,85
500 à 1 499	9 216	7 760 054	13,70	3	1 à 3	20,60	15,44	280,67	368,75
1 500 à 2 499	2 213	4 256 980	7,51	5	3 à 5	8,24	7,15	384,72	437,01
2 500 à 3 999	1 275	3 983 148	7,03	7 à 15	5 à 8	8,46	6,40	350,81	456,52
4 000 à 9 999	1 328	8 063 752	14,24	15 à 29	8 à 20	15,77	12,33	376,75	479,84
10 000 à 29 999	589	9 992 057	17,64	33 à 35	20 à 60	14,73	14,87	505,64	492,99
30 000 à 49 999	130	5 093 063	8,99	39 à 62	60 à 100	4,94	7,75	768,18	482,34
50 000 à 69 999	37	2 137 940	3,77	65 à 88	100 à 140	2,47	3,84	642,79	408,47
70 000 à 99 999	24	1 976 245	3,49	89 à 122	140 à 200	1,84	2,91	799,12	498,29
100 000 à 499 999	33	5 648 165	9,97	125 à 538	200 à 1000	5,29	8,96	795,51	462,28
Lyon	-	422 444	0,74	465	845	0,34	0,62	908,48	499,93
Marseille	-	807 726	1,42	878	1 616	0,65	1,18	919,96	499,83
Paris	-	2 175 200	3,84	2 308	4 351	1,72	3,19	942,46	499,93

En ce qui concerne les grandes villes, les chiffres parlent d'eux-mêmes : avec 30 000 habitants par exemple, une ville disposerait désormais de 60 délégués, contre seulement 39 actuellement. Cette majoration croît proportionnellement à la population des villes, pour atteindre des écarts tout à fait considérables à partir de 100 000 habitants. A partir de ce seuil, la représentation des villes aux collèges électoraux des sénateurs serait en moyenne accrue de plus de 50 %. Le tableau ci-après en offre quelques exemples démonstratifs :

Villes	Nombre de délégués sénatoriaux		
	Système actuel	Système proposé	Accroissement
Bordeaux	244	427	+ 183 + 75 %
Lille	207	357	+ 150 + 72,46 %
Lyon	465	845	+ 380 + 81,72 %
Marseille	878	1 616	+ 770 + 87,69 %
Nantes	287	505	+ 218 + 75,95 %
Nice	384	692	+ 308 + 80,20 %
Orléans	132	216	+ 84 + 63,63 %
Strasbourg	290	512	+ 222 + 76,55 %
Toulouse	404	732	+ 328 + 81,18 %

L'inconvénient est d'autant plus regrettable pour l'authenticité du scrutin que la structure même de la population des communes diffère fondamentalement suivant qu'il s'agit de bourgades rurales ou de grands centres urbains. Dans les premières, la population prise en compte pour le calcul du nombre des délégués sénatoriaux est composée essentiellement de citoyens français. Dans les villes au contraire, la concentration des étrangers est très importante, pouvant dans maints cas atteindre 15 %, voire nettement plus dans certaines communes péri-urbaines. Dans le décompte de la population servant au calcul du nombre des délégués sénatoriaux, ce volant de population étrangère n'est pas distingué des citoyens français, et introduit un facteur supplémentaire de distorsions entre la représentativité réelle des délégués des grandes villes par rapport aux délégués des petites communes.

Dans le cas des communes comptant jusqu'à 500 habitants, la réforme proposée maintient en valeur absolue la représentation dont elle disposait jusqu'à présent, c'est-à-dire un seul délégué au collège électoral du département. Mais il faut souligner que ce maintien est beaucoup plus apparent que réel, puisqu'en valeur relative, la voix de ce délégué sera dispersée parmi un nombre beaucoup plus considérable d'électeurs sénatoriaux représentant les centres urbains du département.

Dans le cas enfin des communes moyennes, c'est-à-dire celles dont la population est comprise entre environ 3 000 et 7 000 habitants, la diminution de leur représentation au sein du collège électoral est mesurable non seulement en valeur relative par rapport à l'accroissement du nombre des délégués des villes plus importantes, mais également en valeur absolue du seul fait de la réduction du nombre des électeurs sénatoriaux que leurs conseils municipaux seront appelés à désigner. C'est ainsi par exemple qu'une commune de 3 500 habitants verrait sa représentation régresser de 15 délégués à 7, soit un déficit net de 8 sièges, c'est-à-dire de plus de 50 % par rapport à la situation actuelle.

Le même phénomène est observable dans le cas de toutes les agglomérations dont la population est comprise entre 8 501 et 16 000 habitants. Pour une commune de 10 000 habitants par exemple, le déficit de représentation s'élève à 13 délégués (réduction de 33 à 20 électeurs sénatoriaux), soit plus du tiers par rapport à la situation actuelle.

Le tableau figurant à la fin du présent paragraphe retrace l'incidence du projet de loi sur le nombre des délégués des conseils municipaux dont disposent au sein du collège électoral des sénateurs des départements les communes de moins de 30 000 habitants.

Des distorsions de même nature vont procéder des dispositions particulières proposées par le projet de loi pour l'élection des sénateurs des Territoires d'outre-mer. C'est ainsi par exemple qu'en Nouvelle-Calédonie, la volonté maintes fois réaffirmée par le gouvernement de rééquilibrage entre Nouméa et les communes de la Brousse se trouve singulièrement démentie puisque Nouméa, qui élit actuellement 83 délégués sénatoriaux en élirait 128, tandis que les communes de la Brousse verraient leur représentation considérablement diminuée : 8 délégués à Bourail contre 15 actuellement, 4 contre 5 à Hienghène, 5 contre 15 à Koné, 7 contre 15 à Poindimié et 1 contre 3 à Pouembout.

**NOMBRE DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX
DANS LES COMMUNES DE 30 000 HABITANTS ET MOINS**

Population de la commune	Effectifs des conseils municipaux	Système actuel		Système proposé	Différence entre les deux systèmes
de 1 à 500	9 et 11 15	de 1 à 499 :	1 3	1 1	- 2
de 501 à 1 000	15		3	2	- 1
de 1 001 à 1 500	15 19	de 1 001 à 1 499 :	3 5	3	- 2
de 1 501 à 2 000	19		5	4	- 1
de 2 001 à 2 500	19 23	de 2 001 à 2 499 :	5 7	5	- 2
de 2 501 à 3 000	23		7	6	- 1
de 3 001 à 3 500	23 27	de 3 001 à 3 499 :	7 15	7	- 8
de 3 501 à 4 000	27		15	8	- 7
de 4 001 à 4 500	27		15	9	- 6
de 4 501 à 5 000	27 5 000 : 29		15	10	- 5
de 5 001 à 5 500	29		15	11	- 4
de 5 501 à 6 000	29		15	12	- 3
de 6 001 à 6 500	29		15	13	- 2
de 6 501 à 7 000	29		15	14	- 1

Population de la commune	Effectifs des conseils municipaux	Système actuel	Système proposé	Différence entre les deux systèmes
de 7 001 à 7 500	29	15	15	
de 7 501 à 8 000	29	15	16	+ 1
de 8 001 à 8 500	29	15	17	+ 2
de 8 501 à 9 000	29	15 9 000 : 29	18	- 11
de 9 001 à 9 500	29	29	19	- 10
de 9 501 à 10 000	29 10 000 : 33	29 10 000 : 33	20	- 9 - 13
de 10 001 à 10 500	33	33	21	- 12
de 10 501 à 11 000	33	33	22	- 11
de 11 001 à 11 500	33	33	23	- 10
de 11 501 à 12 000	33	33	24	- 9
de 12 001 à 12 500	33	33	25	- 8
de 12 501 à 13 000	33	33	26	- 7
de 13 001 à 13 500	33	33	27	- 6
de 13 501 à 14 000	33	33	28	- 5
de 14 001 à 14 500	33	33	29	- 4
de 14 501 à 15 000	33	33	30	- 3
de 15 001 à 15 500	33	33	31	- 2
de 15 501 à 16 000	33	33	32	- 1
de 16 001 à 16 500	33	33	33	0
de 16 501 à 17 000	33	33	34	+ 1
de 17 001 à 17 500	33	33	35	+ 2
de 17 501 à 18 000	33	33	36	+ 3
de 18 001 à 18 500	33	33	37	+ 4
de 18 501 à 19 000	33	33	38	+ 5
de 19 001 à 19 500	33	33	39	+ 6
de 19 501 à 20 000	33 20 000 : 35	33 20 000 : 35	40	+ 7 + 5

Population de la commune	Effectifs des conseils municipaux	Système actuel	Système proposé	Différence entre les deux systèmes
de 20 001 à 20 500	35	35	41	+ 6
de 20 501 à 21 000	35	35	42	+ 7
de 21 001 à 21 500	35	35	43	+ 8
de 21 501 à 22 000	35	35	44	+ 9
de 22 001 à 22 500	35	35	45	+ 10
de 22 501 à 23 000	35	35	46	+ 11
de 23 001 à 23 500	35	35	47	+ 12
de 23 501 à 24 000	35	35	48	+ 13
de 24 001 à 24 500	35	35	49	+ 14
de 24 501 à 25 000	35	35	50	+ 15
de 25 001 à 25 500	35	35	51	+ 16
de 25 501 à 26 000	35	35	52	+ 17
de 26 001 à 26 500	35	35	53	+ 18
de 26 501 à 27 000	35	35	54	+ 19
de 27 001 à 27 500	35	35	55	+ 20
de 27 501 à 28 000	35	35	56	+ 21
de 28 001 à 28 500	35	35	57	+ 22
de 28 501 à 29 000	35	35	58	+ 23
de 29 001 à 29 500	35	35	59	+ 24
de 29 501 à 30 000	35	35	60	+ 25
	30 000 : 39	30 000 :	39	+ 21

C. LA NÉCESSAIRE SAUVEGARDE DE L'ESPACE FRANÇAIS

Enfin, le mode de scrutin actuel permet de sauvegarder la nécessaire prise en compte de l'espace français.

Par nature, le Sénat est comptable de l'espace français.

Parce que sa mission constitutionnelle est essentiellement la représentation parlementaire du territoire, le Sénat a toujours témoigné un très vif attachement à la politique d'aménagement du territoire. A ce titre, il est le défenseur naturel de la «ruralité», entendue non pas seulement dans son sens agricole, mais surtout comme l'espace où se répartissent les bourgs et les petites villes, aujourd'hui seuls à même d'endiguer la désertification de l'espace français.

L'espace rural constitue une des richesses essentielles de la France.

Face aux grandes villes et à leur très fort potentiel d'attraction, les «bourgs-centres», les «pôles ruraux», les petites sous-préfectures constituent autant d'unités démographiques plus petites certes, mais beaucoup mieux distribuées sur l'ensemble du territoire français. Ces centres locaux sont à la fois des bassins d'emploi, des lieux de vie et d'activité économique et les aires d'une citoyenneté plus active et beaucoup moins anonyme que dans les grandes villes. Les bourgs et les petites villes demeurent toutefois organisés sociologiquement et économiquement sur des liens de proximité et assurent, sous des formes nouvelles, la pérennité des valeurs rurales sur lesquelles la France s'est construite.

Le Gouvernement affiche une politique d'aménagement du territoire qui accorde prétendument une attention toute particulière à ces pôles locaux de développement.

Il y a donc un paradoxe certain à promouvoir la préservation et l'aménagement du territoire quand, dans le même temps, on s'efforce d'en minorer la représentation politique au Parlement.

Or, ce sont précisément ces centres locaux que le projet de loi dépouille de leur représentation parlementaire au seul bénéfice des grandes villes à forte concentration démographique. Il est inadmissible de voir fragilisée la représentation d'unités territoriales qui deviennent un élément essentiel de la politique d'aménagement du territoire et qui offrent la seule issue crédible entre la désertification complète des zones rurales et la concentration excessive de la population dans les grandes villes.

On savait que suivant les termes même de Madame le Premier Ministre, «*Il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet*» : le projet de loi conduit à penser que pour le Premier Ministre, il doit également y avoir des territoires ruraux à représentation parlementaire minorée, et des grandes villes dont la représentation au Sénat serait fortement accrue.

Si, comme on l'a affirmé parfois et non sans raison, « *le code civil a été une machine à hacher le sol* », le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs apparaît à cet égard comme « *une machine à casser l'aménagement du territoire* ».

*

* *

A la limite, le Sénat devient une « Assemblée nationale bis ». Dans ces conditions, à quoi bon le maintien d'une seconde chambre ?

Le Sénat demeure fondamentalement attaché à une certaine conception de la liberté, à une certaine conception de la vie politique, à une certaine conception de la vie sociale.

Ce faisant, il est certain de traduire l'état d'esprit d'une très grande majorité des Français hostiles aux remises en cause des cadres fondamentaux de la vie nationale.

Le Sénat continuera à accomplir cette tâche ; il continuera parce qu'il a bien le sentiment que s'il acceptait la remise en cause de la mission que la Constitution lui donne, il renoncerait à son rôle essentiel qui, tout au long de son histoire, a été d'assurer la défense de la liberté.

Toutes ces considérations amènent votre commission des Lois à proposer au Sénat de rejeter de la façon la plus catégorique et la plus claire l'ensemble du projet de loi qui nous est soumis.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code électoral	Article premier. L'article L. 285 du code électoral est ainsi rédigé :	TITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ELECTORAL	<i>Rejet de l'ensemble du projet de loi.</i>
<i>Art. L. 285.- Dans les communes de 9000 habitants et plus, ainsi que dans toutes les communes de la Seine, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.</i>	<i>"Art. L. 285.- Dans les communes de plus de 3 500 habitants tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.</i>		
En outre, dans les communes de plus de 30000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1000 habitants en sus de 30000.	<i>"En outre, dans les communes de 20000 habitants les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 500 habitants en sus de 20000."</i>		
<i>Art. L. 284.- Les conseils municipaux élisent dans les communes de moins de 9000 habitants :</i>		Article premier.	
- un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres ;		Le premier alinéa de l'article L. 284 du code électoral est ainsi rédigé :	
		<i>" Les conseils municipaux élisent un nombre de délégués déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué par tranche de 500 habitants ou fraction de ce nombre. "</i>	

Texte en vigueur

- 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.

Art. L. 288.- Dans les communes élisant quinze délégués ou moins, l'élection des délégués et celle des suppléants ont lieu séparément dans les conditions prévues à l'article L. 121-12 du code des communes.

Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)

Art 2

Dans l'article L. 284 du code électoral, sont supprimés les mots : "quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres".

Art 3.

Dans l'article L. 288 du Code électoral, les mots : "quinze délégués ou moins" sont remplacés par les mots : "sept délégués ou moins"

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le premier alinéa de l'article L. 288 du code électoral est ainsi rédigé :

" Dans les communes où les conseillers municipaux sont élus dans les conditions prévues au chapitre II du titre IV du livre premier du présent code, l'élection des délégués et celle des suppléants ont lieu séparément dans les conditions prévues par l'article L. 121-12 du code des communes."

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Texte de la proposition
de loi n° 65 (1989-1990)

Texte du projet de loi

Propositions de la
commission

Art. 4.

Art. 3.

Art. L. 289.- L' élection des suppléants dans les communes de 9000 habitants et plus et dans les communes de la Seine, ainsi que l'élection des délégués et des suppléants dans les communes de plus de 30000 habitants ont lieu sur la même liste suivant 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.

Chaque conseiller municipal ou groupe de conseillers municipaux peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants.

L'ordre des suppléants résulte de leur rang de présentation.

En cas de refus ou d'empêchement d'un délégué, c'est le suppléant de la même liste venant immédiatement après le dernier délégué élu de la liste qui est appelé à le remplacer.

Dans l'article L 289 du code électoral, les mots : " 9000 habitants " sont remplacés par les mots : "3500 habitants", et les mots : "30000 habitants" sont remplacés par les mots : " 20000 habitants".

I.- Le premier alinéa de l'article L. 289 du code électoral est ainsi rédigé :

" Dans les communes où les conseillers municipaux sont élus dans les conditions prévues aux chapitres III et IV du titre IV du livre premier du présent code, l'élection des délégués et des suppléants a lieu sur la même liste suivant 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 y a de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir. "

II.- Le dernier alinéa de l'article L. 289 du code électoral est ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Le vote par procuration est admis pour les députés et conseillers généraux, pour des cas exceptionnels, qui sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 294.- Dans les départements qui ont droit à quatre sièges de sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Art. L. 295.- Dans les départements qui ont droit à cinq sièges de sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)

Art. 5.

Le premier alinéa de l'article L. 294 du code électoral est ainsi rédigé :

" Dans les départements qui ont droit à deux sièges de sénateurs au plus, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. "

Art. 6.

Le premier alinéa de l'article L. 295 du code électoral est ainsi rédigé :

" Dans les départements qui ont droit à trois sièges de sénateurs au moins, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. "

Texte du projet de loi

" Le vote par procuration est admis dans les conditions prévues par l'article L. 121-12 du code des communes. "

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Le premier alinéa de l'article L. 300 du code électoral est ainsi rédigé :

Propositions de la commission

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 300.- Dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, la liste des candidats doit comporter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir.</p> <hr/>		<p>" Dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, chaque liste de candidats doit comporter deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir. "</p>	
<p>Art. L. 285.- cf supra art. 1er de la proposition de loi.</p>		<p>Art. 7. L'article L. 285 et le deuxième alinéa de l'article L. 287 du code électoral ainsi que l'article 3 de la loi n° 66-504 du 12 juillet 1966 sont abrogés.</p>	
<p>Art. L. 287.- Le choix des conseils municipaux ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller régional, ni sur un conseiller à l'Assemblée de Corse, ni sur un conseiller général.</p>			
<p>Au cas où un député, un conseiller régional, un conseiller à l'Assemblée de Corse ou un conseiller général serait délégué de droit comme conseiller municipal, un remplaçant lui est désigné par le maire sur sa présentation.</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 66-504 du 12 juillet 1966 portant modification des dispositions du code électoral relatives à l'élection des sénateurs</p>			
<p><i>Art. 3.-</i> Par dérogation aux dispositions de l'article L. 294 du code électoral, est maintenu pour les départements nouveaux de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines le mode d'attribution des sièges de l'ancien département de Seine-et-Oise, tel qu'il est déterminé à l'article L. 295 du code électoral.</p>			
<p><i>Art. L. 312.-</i> Dans les départements, le collège électoral se réunit au chef-lieu.</p>	<p>Art. 7</p> <p>L'article L. 312 du code électoral est ainsi rédigé:</p> <p>"Art. L. 312.- Dans les départements où les élections ont lieu au scrutin majoritaire, le collège électoral se réunit au chef-lieu de département.</p> <p>"Dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, le collège électoral se réunit au chef-lieu de département et au chef-lieu d'arrondissement. "</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Ordonnance n° 59-260 du 4 février 1958 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs</p>		<p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES À L'ELECTION DES SENATEURS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET A MAYOTTE</p>	
		<p>Art. 8.</p>	
		<p>Les dispositions de la présente loi sont applicables à la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	
		<p>Pour leur application cette collectivité est assimilée aux départements mentionnés à l'article 4.</p>	
		<p>Art. 9.</p>	
		<p>L'article 7 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs est ainsi rédigé :</p>	
<p>TITRE Ier</p>			
<p>Sénateurs représentant les territoires d'outre-mer.</p>			
<p>.....</p> <p>Art. 7.- Les conseils municipaux élisent dans les communes de moins de 9000 habitants :</p>			
<p>Un délégué pour les conseils municipaux de neuf à onze membres ;</p>			
<p>Trois délégués pour les conseils municipaux de douze à quinze membres ;</p>		<p>" Art. 7.- Les conseils municipaux élisent un nombre de délégués déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué par tranche de 500 habitants ou fraction de ce nombre. "</p>	

Texte en vigueur

Cinq délégués pour les conseils municipaux de seize à dix-neuf membres;

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

Quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres.

Toutefois, dans les communes de 9000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.

En outre, dans les communes de plus de 30000 habitants, les conseillers municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1000 habitants en sus de 30000 habitants.

Code des communes

Art. L. 121-12. - Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 10.

Sont insérés dans le titre premier de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 précitée deux articles 8-1 et 8-2 ainsi rédigés :

Texte en vigueur

Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul mandat. Le mandat est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents ; les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Texte de la proposition de loi n° 65 (1989-1990)

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

" Art. 8-1.- Dans les communes de la Polynésie française, l'élection des délégués et celle des suppléants ont lieu séparément dans les conditions prévues par l'article L. 121-12 du code des communes.

" L'ordre des suppléants est déterminé par le nombre de voix obtenues ; à égalité de voix, la préséance appartient au plus âgé.

" Art. 8-2.- Dans les communes de la Nouvelle-Calédonie, l'élection des délégués et des suppléants a lieu sur une même liste suivant 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.

Texte en vigueur

**Texte de la proposition
de loi n° 65 (1989-1990)**

Texte du projet de loi

**Propositions de la
commission**

" Chaque conseiller municipal ou groupe de conseillers municipaux peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants.

" L'ordre des suppléants résulte de leur rang de présentation.

" En cas de refus ou d'empêchement d'un délégué, c'est le suppléant de la même liste venant immédiatement après le dernier délégué élu de la liste qui est appelé à le remplacer. "

ANNEXES

Paris, le 9 décembre 1991

PRESIDENCE DU SENAT

COMMUNIQUE A LA PRESSE

A l'issue de l'entretien qu'il a eu avec Madame Edith CRESSON, Premier ministre, au sujet du projet de réforme du mode d'élection des Sénateurs, M. Alain POHER, Président du Sénat, a déclaré :

"J'ai indiqué à Madame Edith CRESSON, Premier ministre, qu'avec une très grande majorité de mes Collègues, je m'opposerai au projet de réforme du mode d'élection des Sénateurs que le Gouvernement veut imposer, à la fin de cette session parlementaire, en urgence, c'est-à-dire en donnant sans navette le dernier mot à l'Assemblée nationale.

"Une telle démarche m'apparaît inopportune, inutile et dangereuse.

"Il est inopportun de renforcer le poids électoral des grandes villes au moment où les villes moyennes et le monde rural ont besoin d'être soutenus.

"Il est inutile de diviser les Français sur des questions électorales quand il vaudrait mieux les rassembler face à la crise du chômage et pour relever le défi européen.

"Il est dangereux de vouloir, par une réforme hâtive, changer la nature du Sénat dont tout le monde connaît et approuve le rôle nécessaire d'équilibre de nos Institutions et de défenseur vigilant de nos libertés.

"S'agissant de notre loi fondamentale et des règles du jeu de notre démocratie, je n'accepte pas qu'elles soient modifiées sans que soient respectées les règles traditionnelles de la République et la nécessaire concertation.

"C'est pourquoi, n'étant pas opposé à certaines adaptations de notre Constitution, j'ai proposé à Mme Edith CRESSON, Premier ministre, la création d'un Comité regroupant les courants d'opinion de notre Pays, composé à l'exemple du Comité Consultatif Constitutionnel de 1958, dont le rôle serait de recueillir les propositions et de les étudier avec les juristes les plus compétents, hors de toute pression électoraliste.

"Je rencontrerai demain le Président de la Commission des Lois et les Présidents de groupe de la majorité du Sénat pour les informer de mon entretien avec Madame le Premier ministre."

**AUDITIONS AUXQUELLES A PROCÉDÉ LA COMMISSION SUR LE
PROJET DE LOI RELATIF À L'ÉLECTION DES SÉNATEURS**

- M. Philippe MARCHAND, Ministre de l'Intérieur
- Mme Hélène LUC, Présidente du Groupe communiste
- M. Marcel LUCOTTE, Président du Groupe de l'Union des
Républicains et des Indépendants
- M. Daniel HOFFEL, Président du Groupe de l'Union
Centriste
- M. Jacques HABERT, Président de la Réunion administrative
des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe
- M. Charles PASQUA, Président du Groupe du Rassemblement
pour la République
- M. Claude ESTIER, Président du Groupe socialiste
- M. Ernest CARTIGNY, Président du Groupe du
Rassemblement Démocratique et Européen

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA COMMISSION

M. Philippe Marchand
Ministre de l'Intérieur

A titre liminaire, **M. Jacques Larché, président**, a tenu à souligner qu'il n'était pas convenable que la discussion d'un texte d'une telle importance pour l'avenir du Sénat s'engage dans d'aussi mauvaises conditions.

Rappelant l'ordre du jour extrêmement chargé du Sénat et déplorant, en particulier, les conditions dans lesquelles serait examiné le projet de loi relatif au statut de la magistrature, il a estimé que de telles méthodes ne pouvaient que détériorer profondément les relations entre le Gouvernement et le Sénat et discréditer les travaux de la Haute-Assemblée. Il a demandé au ministre de l'Intérieur de faire part de ces observations au Premier ministre.

Après avoir fait état de la lettre qui lui avait été adressé par le Premier ministre en réponse à l'invitation qu'il lui avait faite de venir s'exprimer devant la commission, **M. Jacques Larché, président**, a regretté qu'aucune indication précise ne soit contenue dans ce courrier.

En conséquence, il a souhaité savoir si le Gouvernement s'engageait, d'une part, à ne pas déclarer l'urgence sur le projet de loi, d'autre part, à ne pas soumettre le projet de loi à l'Assemblée nationale avant la fin de la présente session et, enfin, à ne pas inscrire le projet de loi à l'ordre du jour d'une éventuelle session extraordinaire, si son examen n'était pas achevé d'ici la fin de la session.

En réponse, **M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur**, a tout d'abord fait part de son souci de préserver la qualité du dialogue qu'il entretenait avec le Parlement, en général, et avec les commissions des lois des deux assemblées, en particulier.

Il a ensuite indiqué, d'une part, que le Gouvernement ne déclarerait pas l'urgence sur le projet de loi, d'autre part, que celui-ci ne serait pas inscrit à l'ordre du jour d'une éventuelle session extraordinaire et, enfin, qu'il ne serait pas soumis à l'Assemblée nationale avant le début de la session de printemps.

Le ministre a, en outre, souligné qu'il était également attaché à ce que le projet de loi sur les conditions d'exercice des mandats locaux puisse être examiné dans de bonnes conditions.

Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. René-Georges Laurin, Jacques Larché, président, Daniel Hoeffel, Paul Masson et Philippe de Bourgoing, le ministre a tenu à rappeler que, selon les termes mêmes de la lettre adressée par le Premier ministre au président de la commission des lois, le Gouvernement n'avait jamais eu l'intention de déclarer l'urgence sur ce projet de loi.

Présentant ensuite le projet de loi, M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a indiqué que le dispositif proposé tendait à améliorer la représentativité du Sénat.

S'appuyant, d'une part, sur l'article 24 de la Constitution qui dispose que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et qu'il est élu au suffrage universel indirect et, d'autre part, sur l'article 3 de la Constitution qui établit que le suffrage est toujours universel, égal et secret, le ministre a fait observer que le projet de loi était fondé sur ces principes.

Il a précisé que le projet de loi avait pour triple objet de modifier le mode de composition des collèges électoraux, de garantir le droit des minorités dans la désignation des délégués sénatoriaux et d'étendre le champ d'application de la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs.

S'agissant, en premier lieu, des collèges électoraux, il a souligné que les communes de moins de 16.000 habitants étaient sur-représentées au Sénat mais pas d'une manière uniforme. Les communes de 7.500 à 9.000 habitants sont, en effet, pour leur part, sous-représentées.

En conséquence, il a relevé que le système proposé, en prévoyant la désignation d'un délégué par fraction de 500 habitants, permettrait d'assurer une meilleure proportionnalité.

Après avoir rappelé qu'à la demande de M. Jacques Larché, président, ses services avaient réalisé deux études relatives, d'une part, aux effets du nouveau système au niveau national et, d'autre part, à ses conséquences, département par

département, il a remis aux membres de la commission des tableaux explicatifs établis à partir des données du recensement de 1990.

Commentant ces tableaux, le ministre a fait observer que le nouveau système aurait essentiellement des effets sur la représentation des communes de 30.000 habitants et plus. En effet, ces communes qui ne disposent, selon le système actuel, que de 15,8 % des délégués sénatoriaux, alors qu'elles représentent 31,4 % de la population, auront dans le nouveau système 26,8 % des délégués, soit une représentation plus proche de leur importance démographique.

S'agissant, en second lieu, de la garantie du droit des minorités, il a précisé que le projet de loi tendait à permettre la désignation à la représentation proportionnelle les délégués des communes de plus de 3.500 habitants.

Enfin, s'agissant de l'extension du champ d'application de la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs, il a indiqué que le projet de loi, en rendant ce mode de scrutin applicable dans les départements élisant trois sénateurs et plus, permettait de rendre homogène le mode d'élection.

M. Jacques Larché, président, relevant que le projet de loi était fondé sur une appréciation de simplicité et sur une description mécanique du système, a déploré l'absence d'analyse des principes qui lui étaient sous-jacents.

A cet égard, il a fait observer que les principes mêmes qui sont à la base du fonctionnement du Sénat étaient mis en cause par ce texte.

Soulignant que les deux tiers des sénateurs seraient désormais élus à la représentation proportionnelle, contre le tiers seulement dans le système en vigueur, il a estimé que le dispositif proposé entraînerait une modification profonde du régime applicable.

Rappelant ensuite qu'un grand nombre de députés refusaient que la représentation proportionnelle soit appliquée

pour la désignation de l'Assemblée nationale, il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles un traitement particulier était réservé au Sénat.

M. Jacques Larché, président, a en outre évoqué le problème de la constitutionnalité des systèmes d'élection mixte, relevant que le président du Conseil constitutionnel s'était lui-même interrogé récemment sur cette question et que les dispositions relatives aux modalités d'élection des sénateurs n'avaient fait l'objet d'aucun contrôle de constitutionnalité.

Il a également fait observer que l'application de la représentation proportionnelle aurait pour effet de supprimer la relation directe qui existe actuellement entre les sénateurs et leurs électeurs.

M. Jacques Larché, président, a par ailleurs estimé que cette réforme n'était pas moralement et intellectuellement fondée dans la mesure où le peuple n'avait été, à aucun moment, consulté à son sujet.

Rappelant ensuite que le Sénat était le représentant des collectivités territoriales et que chacune d'entre elles avait, en conséquence, un droit éminent à être représentée en son sein, il a fait remarquer que ces collectivités se trouvaient en réalité dans une situation inégalitaire. En conséquence, il a souligné qu'afin de rétablir une véritable égalité, la loi devait nécessairement prévoir un système inégalitaire.

Il a enfin estimé que, dans le nouveau système, les grandes mairies auraient fatalement la maîtrise de l'élection sénatoriale. Ce qui constituerait une mise en cause du principe même de l'existence du Sénat.

Il a ajouté que la majorité sénatoriale aurait recours à toutes les voies pour s'opposer à la réforme. Il a, d'autre part, exposé que celle-ci déposerait, dès l'adoption du texte, une proposition de loi d'abrogation. Enfin, il a indiqué que tous les candidats de la majorité sénatoriale présenteraient au corps

électoral les grandes lignes de la réforme et les vives critiques appelées par celle-ci.

Il a, ensuite, observé que l'alignement du régime électoral du Sénat sur celui de l'Assemblée nationale conduisait à faire disparaître la raison d'être d'une seconde chambre et il a souligné que la réforme remettait, au demeurant, en cause les principes fondamentaux sur lesquels reposait le Sénat.

Enfin, il a indiqué qu'à son sens la réforme mettait en péril par ses effets la politique d'aménagement du territoire. Il a démontré sur ce point qu'en Nouvelle-Calédonie, par exemple, le nouveau dispositif proposé porterait atteinte à l'équilibre entre les régions et Nouméa.

M. Daniel Millaud a interrogé le ministre sur quatre points. Il a demandé au ministre pour quelles raisons les assemblées territoriales des territoires d'outre-mer n'avaient pas été effectivement consultées sur la réforme. Il a, d'autre part, tenu à connaître les motifs pour lesquels la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon n'était pas prise en compte dans le cadre de la réforme. Par ailleurs, il a mis l'accent sur les différences existant entre le régime prévu pour la Nouvelle-Calédonie et celui défini pour la Polynésie. Enfin, s'agissant du cas de la Polynésie, il s'est interrogé sur les fondements mêmes du dispositif, quant à la combinaison de la base démographique et de la nécessaire représentation de collectivités parfois limitées à une seule île de l'archipel.

Après avoir remercié le ministre pour ses propos, M. Etienne Dailly s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'avait pas pris en considération l'évolution démographique du pays quant à une éventuelle diminution du nombre de sénateurs, tenant compte de cette évolution, ou à l'inverse, à une augmentation de ce nombre. Il a observé que le projet du Gouvernement n'était pas complété par des dispositions à caractère organique dans ce domaine, contrairement à la proposition de loi du groupe socialiste.

M. Jacques Sourdille a souligné que le Gouvernement s'était enfermé dans une logique purement

démographique sans prendre conscience que les villes disposaient déjà de nombreux moyens de se faire entendre et en négligeant gravement les nécessités de l'aménagement du territoire rural. Il a souhaité savoir comment le Gouvernement entendait procéder pour permettre la représentation des zones dites rurales.

M. Paul Masson a exposé qu'il rejoignait pleinement la démonstration du président Jacques Larché. Il a estimé d'autre part qu'il n'était pas convenable de prévoir l'examen d'une telle réforme à neuf mois du renouvellement de septembre 1992, observant que dans les départements concernés les candidats aux élections sénatoriales seraient amenés à modifier leur comportement en fonction d'un dispositif électoral à l'état de projet, ce qui nuirait à la qualité de la compétition. Enfin il a rappelé que le texte était apparu soudainement, sans aucun débat préalable.

M. Raymond Bouvier a exposé qu'il n'avait aucune observation à ajouter à celles présentées par le président Jacques Larché, dont il a souligné qu'il rejoignait pleinement les vues. Il a mis en relief le fait qu'il importait de s'en tenir à la seule idée constitutionnelle d'une représentation par le Sénat des collectivités territoriales. Il a ajouté que le pays connaissait aujourd'hui des problèmes autrement plus graves, qu'il convenait de traiter par priorité. Enfin, il a exposé que les communes rurales devaient retenir toute l'attention, soulignant que le ministre se devait, dès lors, de consulter les maires de France sur la réforme. Par ailleurs, il a estimé que le dépôt d'un projet portant réforme du régime électoral du Sénat apparaissait surprenant, dans la mesure où un débat semblait en cours au sein du Gouvernement au sujet du mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

M. Marcel Rudloff a exposé que l'application du principe d'un rapport rigoureux entre la population et le nombre de ses représentants, prévu par la réforme, conduisait à s'interroger sur la mise en jeu d'un même rapport relativement aux conseils municipaux. Il a souligné que l'acceptation de ce dispositif pouvait poser la question d'une redéfinition corrélative de la composition des conseils.

M. Daniel Hoeffel a estimé que l'analyse du projet de loi présentée par M. Jacques Larché avait pris en compte les observations du groupe centriste. Il a souligné que le président

Larché avait notamment mis en relief à juste raison les trois questions fondamentales posées par la réforme.

M. Guy Allouche a remercié le président Larché pour la franchise de son propos, observant que le débat sur la réforme se résumait à un combat politique. Il a ajouté que le projet de loi ne supprimait pas les disparités actuelles mais se limitait à, seulement, les réduire. Il a exposé que le rapport électoral restait très défavorable encore, dans la réforme, aux communes urbaines. Il a souhaité, dans le prolongement de son propos, que le président Larché et les membres de la majorité sénatoriale déposent un recours au Conseil constitutionnel sur les dispositions du projet de loi, de telle sorte que celui-ci puisse se prononcer sur l'interprétation de la Constitution dans ce domaine, notamment quant aux articles 3 et 24 du texte fondamental. Enfin, il a souligné que l'argumentation selon laquelle on ne devait pas modifier le mode de scrutin entre deux élections était dépourvue de fondement, dans la mesure où une telle modification ne pouvait, par définition, intervenir qu'après ou avant une élection.

M. Charles Jolibois a souhaité présenter trois observations sur le projet de loi. Il a exposé que, maire depuis trente-six ans, il avait eu l'occasion d'assister à tous les congrès des maires de France et qu'il lui était apparu un souci traditionnel de consultation de ceux-ci par le Gouvernement dans le cas de réformes importantes. Or, il a relevé, pour le regretter très vivement, que le ministre n'avait pas interrogé les maires sur cette réforme.

Il a ajouté, d'autre part, que des considérations d'éthique et de déontologie imposaient que le Gouvernement renonce à modifier le mode de scrutin à six mois seulement du prochain renouvellement.

Enfin, il a considéré que l'application du régime proportionnel aboutissait à des conséquences absurdes, pour des raisons mathématiques, dans le cadre d'un dispositif d'élection à trois degrés, illustrant à partir d'un exemple concret l'inadaptation du mécanisme prévu à cet égard.

En réponse à ces observations, **M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur**, a tout d'abord estimé que si, à son sens, la saisine du Conseil constitutionnel ne devait pas être systématique, elle pourrait néanmoins avoir une grande utilité en l'espèce.

Il a également rappelé que certaines assemblées, telles que les conseils régionaux ou le Conseil supérieur des Français de l'Étranger étaient désignés à la représentation proportionnelle sans que ce mode d'élection ne soulève de critiques particulières.

Rappelant ensuite que sur 321 sénateurs, 211 sont actuellement élus au scrutin majoritaire et 110 à la représentation proportionnelle, il a indiqué que, dans le nouveau système, la répartition entre ces deux modes d'élection serait respectivement de 97 sénateurs pour le scrutin majoritaire et 224 pour la représentation proportionnelle.

Le ministre a, par ailleurs, fait observer que, tandis que le mode de scrutin pour l'Assemblée nationale devait avant tout permettre de dégager des majorités de gouvernement, il avait au contraire, en ce qui concerne le Sénat, pour principal objet d'assurer une juste représentation des collectivités territoriales.

M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a ensuite estimé que le projet de loi réalisait l'équilibre nécessaire entre la représentation des collectivités territoriales et l'égalité du suffrage et que, par ailleurs, il ne bouleverserait pas la composition politique de la Haute assemblée.

Au sujet des conditions d'examen du projet de loi, il a jugé qu'aucune contrainte n'était imposée au Sénat, l'urgence n'ayant pas été déclarée par le Gouvernement et la durée prévue pour le déroulement du débat apparaissant satisfaisante.

Il a considéré par ailleurs que les inconvénients d'une modification du mode de scrutin à une date trop proche des

élections étaient de toute façon moins prononcés que pour des élections au suffrage universel direct.

S'agissant de la crainte que la représentation proportionnelle ne distende le lien entre les sénateurs et leurs électeurs, il a estimé que cette crainte n'était pas véritablement fondée.

A propos du rôle excessif qui serait accordé aux maires des grandes villes, le ministre a fait observer que, dans le système actuel, le président du conseil général avait d'ores et déjà une influence très forte sur l'élection sénatoriale ajoutant que l'influence de tel ou tel élu faisait partie du jeu normal de démocratie.

S'agissant d'une éventuelle modification des dispositions organiques relatives au nombre de sénateurs, il a indiqué qu'elle n'aurait des effets véritables qu'à Paris.

A propos de la consultation des assemblées territoriales sur le projet de loi, il a précisé qu'il apporterait une réponse à cette question dans un délai bref.

S'agissant, enfin, de la consultation de l'Association des maires de France, il a reconnu qu'elle n'avait pas eu lieu mais il a rappelé que le Gouvernement avait pris des dispositions témoignant de son intérêt pour les communes rurales. Il a, en outre, tenu à souligner qu'à titre personnel, il n'était pas favorable à la suppression de cantons ruraux.

En conclusion, M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a souhaité qu'un débat fructueux puisse s'engager afin de résoudre les difficultés éventuelles posées par ce texte.

**Mme Hélène Luc
présidente du groupe communiste**

Mme Hélène Luc a tout d'abord dénoncé la mise en cause des droits de parlement et la dérive antidémocratique des institutions, illustrée notamment par le récent sommet de Maastricht dont les conséquences préoccupent légitimement l'opinion.

Mme Hélène Luc, présidente du groupe communiste, a indiqué qu'elle avait demandé au Premier ministre que le Parlement soit informé et qu'un débat suivi d'un vote soit organisé avant la signature du traité.

Après avoir rappelé qu'au mois d'octobre 1989, le groupe communiste avait formulé des propositions sur la rénovation des méthodes de travail du Sénat, elle a ensuite estimé que la modernisation de l'institution sénatoriale ne pourrait être réalisée sans modification de son mode de désignation. Elle a fait observer à cet égard que bien que le parti communiste compte un nombre très élevé d'élus municipaux (21.351), sensiblement équivalent à celui d'autres groupes, il ne bénéficiait au Sénat que de 5 % des sièges.

Elle a en outre fait remarquer qu'au cours de la présente session, le groupe communiste avait interrogé le Gouvernement sur plusieurs problèmes : l'utilisation répétée de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution dont il souhaitait la suppression, la mise sous tutelle du Parlement par les institutions de Bruxelles et le rythme effréné du déroulement des sessions parlementaires.

Elle a indiqué que le groupe communiste était favorable à une session permanente du Parlement, sous réserve d'une brève interruption en hiver et en été, et qu'il s'opposait aux institutions de la Vème République qui organisent la domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Elle a notamment exprimé le souhait que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct soit supprimée.

Cependant, elle a fait observer que ces réformes nécessaires devaient s'accompagner d'une modification en profondeur du mode de fonctionnement du Parlement. S'agissant de l'élection des députés, elle a souhaité le retour à la représentation proportionnelle intégrale. S'agissant de l'élection des sénateurs, elle a souligné que les communes urbaines

désignaient un faible nombre de délégués puisque les communes de plus de 30.000 habitants ne représentent que 15,8 % des grands électeurs.

Après avoir rappelé que seulement 15 départements élisaient des sénateurs à la représentation proportionnelle, elle a exprimé sa préférence pour la représentation proportionnelle intégrale dans tous les départements, à l'exception de ceux ne désignant qu'un seul sénateur.

A cet égard, elle a estimé que l'adoption du projet de loi permettrait une évolution positive. Après avoir souligné qu'il ne s'agissait pas d'opposer les villes et les campagnes, elle a regretté que la réforme proposée ne porte pas également sur la répartition des sénateurs sur le territoire national, en relevant qu'il était contraire au principe démocratique que les Bouches-du-Rhône avec 246.314 habitants ne désigne qu'un seul sénateur alors que la Creuse avec 69.984 habitants bénéficie de la même représentation.

Elle a en conséquence exprimé la préférence de son groupe pour un système de désignation des sénateurs à la représentation proportionnelle au plus fort reste, chaque département devant disposer d'un siège de sénateur au minimum.

Après avoir souligné que l'existence de deux assemblées justifiait un mode d'élection différent pour chacune d'entre elles et que le Sénat devait conserver sa spécificité de représentant des collectivités territoriale, elle a estimé que la meilleure représentativité de la Haute-assemblée qui résulterait du projet de loi lui permettrait d'être mieux écoutée.

Mme Hélène Luc, présidente du groupe communiste, a enfin relevé que d'autres problèmes devraient être pris en considération, notamment ceux relatifs aux méthodes d'examen des textes qui ne permettaient pas actuellement de mettre en oeuvre la concertation qui serait nécessaire.

Exprimant le souhait de son groupe que le Sénat joue pleinement son rôle, grâce à une amélioration non seulement de ses méthodes de travail mais aussi de son mode de scrutin, elle a indiqué que le groupe communiste voterait la réforme proposée.

M. Jacques Larché, président, après avoir souligné la position constante du parti communiste en faveur de la représentation proportionnelle tant pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat, a relevé que ce parti ne mettait désormais plus en cause le système bicaméral.

Il a ensuite rappelé les conditions dans lesquelles le Gouvernement avait tenu le Sénat dans l'ignorance de l'éventuel examen de ce projet de loi, qui n'avait été inscrit à l'ordre du jour

que le 12 décembre dernier. Il a estimé que cette attitude illustre les conditions de travail imposées par le Gouvernement au Parlement.

Mme Hélène Luc, présidente du groupe communiste, après avoir à son tour déploré la précipitation dans laquelle l'ensemble des textes était examiné par le Parlement, a néanmoins indiqué qu'à partir des positions de principe qu'elle avait rappelées, son groupe souhaitait que ce projet de loi vienne en discussion.

Elle a ensuite souligné les dysfonctionnements du Parlement en relevant notamment les effets très négatifs de la loi d'amnistie. En conséquence, tout en considérant qu'il conviendrait de trouver des solutions au problème de la ruralité en général, elle a estimé que l'adaptation du Parlement à la réalité impliquait une meilleure représentation des villes.

M. Jacques Larché, président, après avoir souligné le problème de la désertification de l'espace rural, a fait observer qu'il y avait un risque sérieux que la diminution de la représentation des communes de moyenne importance, éléments actifs de la reconstitution de l'espace rural, mette en cause toute politique d'aménagement du territoire.

A cet égard, Mme Hélène Luc, présidente du groupe communiste, a fait remarquer que les problèmes des campagnes ne se posaient pas seulement au travers de leur représentation au Sénat. Elle a notamment fait état des difficultés rencontrées en matière d'agriculture, d'éducation nationale, de poste et d'infrastructures hospitalières, en particulier en raison des nombreuses fermetures d'établissements. Elle a donc estimé que c'était l'ensemble de la politique menée à l'égard du monde rural qui était en cause.

M. Jacques Larché, président, citant les chiffres d'augmentation de la représentation des grandes villes tels qu'ils résultent du projet de loi, a souligné les problèmes qui résulteraient d'une modification aussi brutale.

Mme Hélène Luc, présidente du groupe communiste, faisant observer que les villes devaient disposer d'une juste représentation au Sénat, a estimé que l'adoption de la réforme proposée permettrait de refléter plus objectivement la réalité.

Elle a néanmoins rappelé que son groupe avait pris position contre la désertification des campagnes.

Elle a ensuite soulevé le problème de la citoyenneté européenne en faisant remarquer que certains étrangers qui

auront racheté leur terre à des agriculteurs contraints de les vendre, disposeraient du droit de vote, ce qui constituerait une atteinte manifeste à la souveraineté nationale.

Par ailleurs, elle a déploré que les travaux du Sénat ne soient pas davantage mis en évidence et considéré à cet égard qu'une meilleure représentativité était nécessaire pour remédier à cette situation.

M. Jacques Larché, président, après avoir rappelé que la population globale, y compris les étrangers, était prise en compte pour la détermination du nombre des grands électeurs, a fait observer que cette règle démographique était injuste dans la mesure où le nombre d'étrangers était faible dans les campagnes.

M. Guy Allouche a souligné que la même règle était appliquée pour la détermination des effectifs des conseils municipaux ou pour la répartition des dotations globales de fonctionnement ou d'équipement.

M. Jacques Larché, président, s'inscrivant en faux contre les propos récemment tenus par le président de la république, a souligné que la reconnaissance de la citoyenneté européenne aurait des effets réels sur le plan du droit de vote et que les majorités politiques des conseils généraux et des conseils régionaux résultaient de la volonté exprimée par le peuple.

En réponse à **M. René-Georges Laurin**, **Mme Hélène Luc**, présidente du groupe communiste, a enfin estimé qu'une réflexion était nécessaire sur la citoyenneté européenne, en faisant observer que les propositions faites à ce sujet manquaient de clarté.

M. Marcel Lucotte
président de l'Union des Républicains et des Indépendants

M. Marcel Lucotte a tout d'abord vivement critiqué les conditions d'examen du projet de loi soumis à la Haute assemblée la veille du dernier jour de la session parlementaire. Il a regretté cette précipitation alors que le Sénat aurait dû disposer de tout le temps nécessaire pour discuter d'un texte le concernant au premier chef.

M. Marcel Lucotte s'est ensuite demandé si la modification des lois électorales constituait une priorité fondamentale alors que tant de problèmes se posaient actuellement sur le plan de la politique étrangère, de la politique de défense et en

matière économique. Il a évoqué, à cet égard, les conséquences du traité de Maastricht ainsi que les difficultés rencontrées par les douze pays membres de la Communauté européenne pour adopter une politique commune dans la crise yougoslave.

En troisième lieu, M. Marcel Lucotte a estimé que la disposition la plus importante du projet de loi concernait le collège électoral appelé à désigner les grands électeurs. Si dans les communes de moins de 500 habitants, a-t-il ajouté, on constatait que la réforme proposée se traduisait par une stabilité du nombre des grands électeurs, on relèverait en revanche une réduction de ceux-ci dans les communes de 500 à 16 000 habitants, une augmentation sensible dans les communes de 16 000 à 30 000 habitants et une augmentation considérable dans les communes de plus de 30 000 habitants : la proportion des grands électeurs représentant ces dernières passant ainsi de 15,8 à 26,8 %.

M. Marcel Lucotte a souligné que la réforme concernerait 35 départements et 114 sénateurs ; au total, 212 sénateurs, soit plus de 69 % d'entre eux seraient élus au scrutin proportionnel. Il a précisé que la réforme inverserait exactement les proportions actuelles, deux tiers et un tiers, des sièges pourvus selon le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle.

M. Marcel Lucotte a jugé que l'adoption du projet de loi aurait, pour l'essentiel, trois conséquences. Tout d'abord, elle ne pourrait qu'accroître la politisation des conseils municipaux. En second lieu, elle entraînerait un profond changement institutionnel ; M. Marcel Lucotte a rappelé à cet égard que le Sénat, assemblée représentative des collectivités territoriales de la République, assurait la représentation non seulement des hommes mais aussi des territoires. Il a souligné que cette spécificité constituait une donnée essentielle du bicamérisme et que la réforme pourrait aboutir à transformer le Sénat en une « Assemblée nationale bis » privée des caractéristiques et des missions spécifiques qui sont aujourd'hui celles de la Haute Assemblée.

En troisième lieu, M. Marcel Lucotte a déclaré que la modification proposée serait un handicap considérable pour l'espace rural. Il a rappelé que celui-ci représentait en France près des quatre cinquièmes du territoire, que 80 % de la population vit actuellement sur 20 % environ de l'espace français.

M. Marcel Lucotte a estimé qu'en dépit de l'important mouvement revendicatif exprimé récemment par les organisations professionnelles agricoles, le projet de loi affichait en fait un mépris total pour le monde rural.

M. Marcel Lucotte a encore relevé qu'aux Etats-Unis d'Amérique chaque Etat, quelle que soit sa population, était

représenté par deux sénateurs et que la composition d'une seconde chambre pouvait ne pas être directement liée à la démographie.

Après avoir souligné avec regret qu'aucune concertation n'avait précédé le dépôt du projet de loi, M. Marcel Lucotte a appelé de ses vœux une discussion générale aussi large que possible tout en précisant que le groupe de l'U.R.E.I. se prononcerait contre le projet de loi.

M. Daniel Hoeffel
président du groupe de l'Union centriste.

M. Daniel Hoeffel a exposé les deux arguments qui conduisaient son groupe à être défavorable à la réforme du mode de scrutin sénatorial, en cette fin de session : un argument de fond et un argument de procédure.

En ce qui concerne l'argument de fond, M. Daniel Hoeffel a estimé que le projet de loi portait atteinte à la nature même du bicaméralisme, qui est fondé sur des bases et des modes différents de représentation des deux assemblées. Il a rappelé que l'Assemblée nationale était élue au suffrage universel direct, qu'elle était renouvelée intégralement et qu'elle pouvait être dissoute, alors que le Sénat était élu au suffrage universel indirect, renouvelé par tiers et sans possibilité de dissolution. Il a indiqué, en outre, que l'âge minimum pour être élu dans chacune des deux assemblées était différent. Il a considéré que ces modes de représentation différents faisaient que l'Assemblée nationale reflétait les impulsions instantanées du suffrage universel alors que le Sénat, notamment en raison du renouvellement par tiers, disposait d'un plus grand recul. Il a jugé qu'ainsi les textes pouvaient faire l'objet d'un examen équilibré, nécessaire à la pérennité des lois.

Quant à la base de représentation de chacune des deux assemblées, M. Daniel Hoeffel a jugé que celui de l'Assemblée nationale lui permettait de refléter le plus fidèlement possible la démographie dans toutes ses fluctuations et que celui du Sénat en faisait le représentant des collectivités locales et du territoire. Pour ces motifs, il a estimé essentiel de veiller, non pas à rapprocher les deux bases de représentation, mais au contraire à en maintenir la complémentarité, afin de conserver au bicaméralisme sa raison d'être.

En outre, il a déclaré que, bien qu'ayant une base de représentation différente, le Sénat était incontestablement représentatif notamment des zones rurales, des villes moyennes,

des présidents de conseils régionaux et généraux et même des villes importantes.

Il a donc considéré qu'il n'était pas souhaitable de modifier en profondeur le mode d'élection du Sénat.

En ce qui concerne l'argument de procédure, M. Daniel Hoeffel a déclaré que la loi électorale, tout comme la Constitution, constituait un élément fondamental de l'équilibre des institutions qu'on ne devait modifier que par exception.

Il a indiqué que, si on estimait devoir toucher à la loi électorale, une large concertation préalable était alors nécessaire, afin de réunir le plus large consensus politique possible. Il a estimé que la loi électorale ne devait pas être modifiée pour des préoccupations conjoncturelles. Il s'est étonné qu'alors que pour la modification de la loi électorale relative aux douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, un consensus avait été recherché et obtenu, une semblable démarche n'ait pas été jugée opportune pour la loi électorale qui concerne pourtant la quasi totalité du Sénat.

Il a fait remarquer que la France était certainement celle des démocraties occidentales où l'on modifiait le plus souvent les lois électorales.

En conclusion, il a indiqué que le groupe de l'union centriste ne jugeait pas opportun ni nécessaire que l'on débâte de ce projet de loi à la hâte en fin de session.

M. Jacques Larché, président, a relevé que M. Daniel Hoeffel, président du groupe de l'union centriste, avait évoqué la représentation des villes moyennes. Il a indiqué qu'il lui paraissait nécessaire de prendre en compte l'importance de ces villes pour parvenir à un développement équilibré du territoire.

Il a demandé à M. Daniel Hoeffel si la position du groupe de l'union centriste devait être interprétée comme étant défavorable à une discussion.

Le président du groupe de l'union centriste, a précisé que son groupe estimait inopportun un débat sur un texte qui touchait au bicaméralisme mais que, bien entendu, si la discussion devait s'engager en application de l'ordre du jour prioritaire, le groupe de l'union centriste y participerait.

M. Daniel Hoeffel a attiré l'attention sur le fait que les villes moyennes avaient le sentiment d'être les grandes oubliées alors que, sur le plan des équipements, elles supportaient une charge importante correspondant à celle de l'ensemble de la zone géographique qui les entoure. Il s'est demandé s'il convenait

d'amoindrir leur représentation, au moment où les zones rurales s'interrogent sur leur devenir et au moment où ces villes moyennes ont le sentiment que l'intercommunalité, qui leur permettrait de réduire leurs charges, ne progressait pas assez vite.

M. Jacques Habert
délégué de la réunion administrative des sénateurs
ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

M. Jacques Larché, président, s'est félicité de l'audition de M. Jacques Habert non seulement en sa qualité de représentant des sénateurs non inscrits, mais également comme sénateur représentant les Français de l'étranger. S'agissant de ces derniers, le Président Jacques Larché a rappelé que l'une des «110 propositions» établies en vue de l'élection présidentielle de 1981 proposait de garantir le caractère démocratique de la désignation de leurs représentants parlementaires, rien au contraire n'étant prévu au sujet de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat.

M. Jacques Habert s'est déclaré très sensible à son audition par la commission des Lois, et a relevé que les non inscrits jouissaient au Sénat de plus de considération qu'à l'Assemblée nationale, où ils étaient pourtant plus nombreux. En cela, la Haute Assemblée montrait qu'elle allait au-delà des considérations purement arithmétiques, aussi bien dans son fonctionnement interne que dans le régime électoral de ces membres.

M. Jacques Habert, citant l'exemple de l'assemblée des Nations Unies, a souligné que des différences démographiques extrêmes ne faisaient pas obstacle à l'égalité des voix des représentants de chacun des États membres : il a estimé que si cet exemple n'était certes pas transposable tel quel au Sénat, il confirmait que la démocratie ne reposait pas exclusivement sur des critères démographiques. Dans le cas de la seconde chambre du Parlement français, il a affirmé que la mission spécifique de représentation des collectivités territoriales constituait non seulement un des fondements mais encore la véritable justification du bicaméralisme français.

M. Jacques Habert a indiqué que les sénateurs non inscrits auraient sans doute accepté de réfléchir sereinement à d'éventuelles modifications du régime électoral du Sénat, d'autant que des propositions dignes d'intérêt ont été formulées dans ce sens, si le Gouvernement n'avait pas imposé des conditions de précipitation, qu'il a jugées scandaleuses et insultantes pour le

Sénat. Une telle hâte ne peut que radicaliser les oppositions au projet de loi, et empêcher l'élaboration de solutions transactionnelles susceptibles de rallier l'accord des sénateurs. **M. Jacques Habert** s'est déclaré navré par l'image très négative que l'opinion publique aurait d'un tel débat. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité même de faire discuter un projet de loi exclusivement institutionnel à une période où la France traversait des difficultés beaucoup plus instantanées et devait se préparer aux futures grandes échéances européennes.

Interrogé par **M. Jacques Larché**, président, sur la position des autres sénateurs non inscrits, **M. Jacques Habert** a précisé que l'ensemble de ses collègues de la réunion administrative partageaient unanimement son propos. Il a indiqué que certains d'entre eux, élus de zones rurales, étaient tout à fait opposés à la réduction de la représentation parlementaire de ces territoires déjà fragiles.

M. Jacques Habert a constaté que si les sénateurs représentant les Français de l'étranger n'étaient pas concernés par la réforme proposée, la plupart d'entre eux demeureraient pourtant circonspects. Il a exprimé le souhait que le Sénat soit préservé des dysfonctionnements graves qui avaient été induits par l'introduction de la proportionnelle au plus fort reste dans le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

M. Jacques Habert a enfin déploré que contrairement à la plupart des grandes démocraties dans le monde, la France ne parvienne pas à se doter de lois électorales stables. Il a considéré, en conclusion, que la modification du régime électoral des sénateurs à quelques mois du prochain renouvellement triennal ne manquerait pas de susciter un certain étonnement à l'étranger.

M. Charles Pasqua
président du groupe du Rassemblement pour la République.

M. Charles Pasqua a tout d'abord souligné qu'il ne voyait pas d'objection de principe à une évolution des institutions et qu'une réflexion sur le mode d'élection des sénateurs était notamment tout à fait possible. Il a, cependant, déploré les conditions dans lesquelles le projet de loi avait été soumis à l'examen du Sénat, notamment l'inscription du texte à la fin de la présente session parlementaire et l'absence de toute concertation préalable.

Il a ensuite fait observer que, sous l'apparence d'une réforme technique et démocratique, le projet de loi constituait une triple atteinte à la légitimité du Sénat, à la tradition républicaine et aux libertés locales. S'agissant de la généralisation de la proportionnelle aux départements à trois et quatre sièges, il a estimé que le projet qui retenait la règle de la plus forte moyenne n'instaurait en réalité qu'un système proportionnaliste faussé.

S'agissant en premier lieu de l'atteinte portée à la légitimité du Sénat, M. Charles Pasqua, après avoir rappelé que nul ne contestait la qualité du travail législatif accompli par celui-ci, a fait observer que le débat sur sa représentativité n'avait pas de justification technique.

Il a estimé que le projet gouvernemental illustrait un contresens sur le rôle et la légitimité du Sénat. Deux légitimités se sont, en effet, développées concurremment dans l'histoire des institutions politiques françaises : une légitimité populaire ou de suffrage ; une légitimité locale, beaucoup plus ancienne nourrie par le respect des libertés des collectivités.

Citant la formule de Gambetta qualifiant le Sénat de « Grand Conseil des communes de France », M. Charles Pasqua a souligné que l'article 24 de la Constitution de la Vème République avait consacré cette tradition qui constituait la spécificité propre du Sénat, le distinguant fondamentalement de la chambre élue au suffrage universel direct.

M. Charles Pasqua a donc fait observer que le Sénat n'avait pas vocation à représenter les citoyens et que son mode d'élection, qui n'avait pas varié depuis la suppression, en 1884, des sénateurs inamovibles en constituait la traduction.

Il a également estimé que ce mode d'élection excluait les sénateurs du champ de l'article 3, alinéa 1, de la Constitution, considérant qu'il n'était pas dans le rôle du Sénat d'exprimer la volonté nationale.

M. Charles Pasqua s'est, à cet égard, interrogé sur le débat qui pourrait avoir lieu entre deux chambres élues dans des conditions comparables, en s'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel des 1er et 2 juillet 1986 relative à l'élection des députés qui précise que « l'Assemblée nationale désignée au suffrage universel direct doit être élue sur des bases essentiellement démographiques. »

Il a ensuite relevé que l'idéal de la représentativité était en lui-même fallacieux, en soulignant que la composition de l'Assemblée nationale qui sur-représentait les fonctionnaires

autant que celle du Sénat sur-représentait les élus ruraux, subissait elle-même d'importantes déformations.

Il a par ailleurs fait remarquer que le Sénat avait une vocation et une tradition de modération en soulignant l'indépendance de ses membres en raison notamment de la durée de leur mandat et l'effet positif du renouvellement triennal qui permettait de conjurer la brutalité des raz de marée électoraux, ce qui n'était pas inutile dans un régime où la coïncidence des trois majorités présidentielle, gouvernementale et majoritaire, renforçait la centralisation du pouvoir aux mains d'une même coalition ou d'un parti dominant.

S'agissant, en second lieu, de la remise en cause de la tradition républicaine, M. Charles Pasqua a rappelé que le Constituant avait entendu, sans revenir au statut du Sénat de la Troisième République, conférer au Sénat de la Cinquième République des compétences plus larges que celles de la Haute assemblée de la Quatrième République, le bicaméralisme égalitaire pour la révision constitutionnelle et l'adoption des lois organiques relatives au Sénat.

M. Charles Pasqua a, en outre, fait référence à la décision du Conseil constitutionnel du 8 août 1985 relative à la loi électorale sur la Nouvelle Calédonie, qui n'avait fait qu'une application limitée du principe selon lequel il doit y avoir un lien entre la représentativité d'une assemblée et ses bases «essentiellement démographiques». Selon le Conseil constitutionnel en effet, le critère démographique, retenu pour une assemblée qui n'a pas vocation à représenter des collectivités territoriales mais des citoyens est susceptible d'être complété par d'«autres impératifs d'intérêt général».

M. Charles Pasqua a également rappelé que, dans l'histoire des Républiques françaises, existait une coutume de neutralité de l'Assemblée élue au suffrage universel direct à l'égard des modalités de composition des collèges électoraux de la seconde chambre. Il a estimé qu'une transgression de cette coutume autoriserait toutes les manipulations.

S'agissant, enfin, de l'atteinte aux libertés, M. Charles Pasqua a rappelé que, comme l'avait souligné maintes fois la doctrine, et comme il l'avait démontré en de nombreuses occasions, notamment au sujet de la liberté d'association, le Sénat était le défenseur des libertés et de la légalité républicaines.

Il a, en particulier, fait observer que le Sénat était le défenseur traditionnel des libertés locales et que le processus de décentralisation engagé il y a dix ans ne rendait que plus légitime

la défense des droits des collectivités locales et d'une répartition équitable des charges entre l'Etat et ces dernières.

Or, il a relevé que le projet gouvernemental pénaliserait les 14 042 communes de 500 à 9 000 habitants qui perdront ainsi 14 134 délégués au bénéfice des 235 communes de plus de 30 000 habitants (+ 14 479 délégués). Il a en conséquence estimé que moins représentées les petites communes seraient aussi moins défendues alors que le monde agricole français traversait une crise morale, matérielle et financière sans précédent.

En conclusion, après avoir souligné que le Sénat remplissait sa mission avec modération, M. Charles Pasqua a fait observer que l'élection des deux tiers des sénateurs à la représentation proportionnelle aurait inévitablement des conséquences sur le mode de désignation des députés.

M. Jacques Larché, président, a souligné le problème particulier posé par la minoration de la représentation des communes de 1 000 à 16 000 habitants.

M. Charles Pasqua, faisant état des modifications de représentation par strate de population, telles qu'elles ressortaient du projet de loi, a fait observer que deux conséquences préoccupantes en résulteraient : une diminution de la représentation des petites collectivités et le poids excessif reconnu aux grandes collectivités.

En réponse à M. Bernard Laurent qui déplorait que, au moment où il était question de restructurer le monde rural, il soit envisagé de diminuer la représentation des bourgs ruraux qui constituent un maillon essentiel de cette restructuration, M. Charles Pasqua a estimé que c'était effectivement le principal reproche qui pouvait être formulé à l'égard du projet de loi.

M. Jacques Larché, président, s'est ensuite inquiété des délais d'examen de ce texte en soulignant notamment que la commission devrait normalement procéder à l'audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, ainsi que de différentes organisations qui avaient souhaité être entendues par elle.

M. Charles Pasqua a estimé que si le Gouvernement était maître de l'ordre du jour prioritaire, il lui semblait néanmoins difficile que le projet de loi puisse être examiné à la date prévue sans le retrait préalable d'autres textes inscrits à l'ordre du jour.

Il a, en outre, rappelé que le Président de la République avait tout récemment indiqué que les questions

électorales ne devraient pas être examinées au cours d'une session extraordinaire.

M. Guy Allouche, après avoir fait observer que les propos du Président de la République concernaient les élections cantonales et régionales, s'est interrogé sur l'idée selon laquelle le Sénat n'aurait pas vocation à représenter les citoyens.

En réponse, **M. Charles Pasqua** a précisé que, désigné au suffrage universel indirect, le Sénat ne représentait pas directement les citoyens.

M. Jean-Marie Girault a souligné que les communes devaient être représentées en tant que telles par leurs conseillers municipaux, au risque, dans le cas contraire, que soit mise en cause la représentation des collectivités territoriales par le Sénat.

M. Guy Allouche a fait observer que cette question pourrait faire l'objet d'amendements lors de l'examen du projet de loi.

M. Claude Estier
président du groupe socialiste.

Après avoir rappelé les grandes lignes de la réforme, **M. Claude Estier** a souhaité répondre aux arguments présentés contre celle-ci.

A la critique faite d'une précipitation du Gouvernement dans ce domaine, **M. Claude Estier** a répondu que dès le lendemain du renouvellement sénatorial de 1989, **M. Pierre Joxe** avait fait part de son souhait d'une modification du mode de scrutin sénatorial.

M. Claude Estier a, d'autre part, rappelé que peu après, une proposition de loi du groupe socialiste avait été déposée sur ce sujet, précisant en réponse à une observation de **M. Jacques Larché**, président, que cette proposition, bien que signée par neuf parlementaires, traduisait la volonté de l'ensemble du groupe. Il a ajouté que le projet de loi prenait la suite de cette proposition de loi.

Enfin, il a observé que le précédent Gouvernement de **M. Michel Rocard** avait prévu l'inscription du projet de réforme à l'ordre du-jour du Parlement mais que celle-ci n'avait pu être opérée du fait de la cessation des fonctions de **M. Michel Rocard**.

M. Claude Estier a ensuite souhaité répondre à l'idée avancée selon laquelle la réforme remettait en cause la représentation du monde rural. Il a exposé qu'à son sens, une telle objection ne pouvait être retenue dans la mesure où les départements à un ou deux sièges, pouvant être considérés comme des départements ruraux et représentant 17 % de la population, demeureraient représentés par une proportion de l'effectif total du Sénat supérieure à ce dernier pourcentage.

Il a, d'autre part, exposé que la Constitution prévoyait que le Sénat était le représentant des collectivités territoriales et non des seules communes rurales.

Il a souligné, par ailleurs, que la loi organique du 16 juillet 1976 avait modifié la composition du Sénat pour tenir compte de l'évolution démographique constatée par le recensement de 1975, témoignant d'une tradition affirmée, dans la définition du régime électoral du Sénat, d'une prise en considération de l'évolution de la population.

Enfin, il s'est demandé si la majorité sénatoriale s'estimait la seule représentante des collectivités rurales, soulignant que dans les faits ces communes bénéficiaient à l'inverse d'une représentation diversifiée.

M. Claude Estier a ensuite souhaité répondre à l'objection selon laquelle l'accroissement du nombre de sénateurs élus au scrutin proportionnel changerait la nature du Sénat. Il a observé que cette objection n'était pas fondée dans la mesure où 50 départements élisant 92 sénateurs continueraient de le faire au scrutin majoritaire cependant que dès aujourd'hui 98 sénateurs élus dans 15 départements l'étaient selon le mode proportionnel.

Il a, d'autre part, observé que la majorité sénatoriale avait à l'égard du scrutin proportionnel une attitude contrastée, soulignant qu'elle avait accepté ce mode de scrutin aux élections européennes, qu'elle l'avait rejeté pour les élections législatives et qu'elle l'avait retenu pour la désignation de représentants au Conseil Supérieur des Français de l'Étranger.

Enfin, il a exposé qu'à son sens les objections de la majorité sénatoriale dans ce domaine résultaient de la volonté de celle-ci de ne pas voir se réduire l'avantage que lui conférait le mode de scrutin actuel.

En conclusion de son exposé, **M. Claude Estier** a souligné que pour lui le réel danger était que le Sénat se coupe des forces vives de la société française, observant que la Haute assemblée n'était pas représentative de l'état des forces politiques du pays.

M. Jacques Larché, président, après avoir remercié **M. Claude Estier** pour ses observations, a tenu à rappeler que la réforme présentait un caractère fondamental. Il a ajouté que celle-ci intervenait de surcroît alors que la question n'avait pas fait l'objet d'un débat national, étant notamment absente des «110 propositions» présentées par **M. François Mitterrand**, en 1981, lors de la campagne présidentielle. Il a, d'autre part, exposé que les propos de **M. Pierre Joxe** en 1989 ne pouvaient être tenus pour suffisants quant à l'affirmation d'une véritable volonté future du Gouvernement dans ce domaine, ajoutant qu'en revanche, le ministre chargé des relations avec le Parlement était resté muet sur ce point jusqu'à la conférence des présidents du 5 décembre incluse.

Enfin, il a indiqué que la commission se trouvait dans la nécessité de procéder à des consultations sur le projet de loi et qu'après avoir été informée de l'impossibilité pour **Mme Edith Cresson** de venir lui exposer les grandes lignes de la réforme, elle attendait une réponse de **M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur.

Par ailleurs, il a tenu à souligner que la procédure retenue par le Gouvernement n'était pas respectueuse des droits du Parlement et singulièrement de ceux du Sénat.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, **M. Claude Estier** a rappelé que l'absence d'indications données à la conférence des présidents par **M. Jean Poperen** jusqu'au 5 décembre inclus résultait de son souhait de tenir compte de l'entretien prévu le 8 décembre entre **Mme Edith Cresson** et **M. Alain Poher**.

M. Etienne Dailly a interrogé **M. Claude Estier** sur le fait que le projet de loi du Gouvernement, à la différence de la proposition de loi du groupe socialiste, n'est pas accompagné de dispositions à caractère organique, tendant notamment à l'accroissement du nombre de sénateurs résultant de l'évolution de la démographie dans certains départements. Il a souhaité savoir si le groupe socialiste tenait à ce que des dispositions de même nature soient retenues dans le cadre de la présente discussion.

D'autre part, il a rappelé que **Mme Edith Cresson** avait indiqué par courrier à **M. Jacques Larché** qu'elle n'avait pas envisagé l'urgence sur le projet de loi et a demandé à **M. Claude Estier** si celui-ci pouvait éclairer la commission sur les intentions actuelles du Gouvernement dans ce domaine.

M. Claude Estier a exposé, en réponse à **M. Etienne Dailly**, que le Président du Sénat avait demandé, lors de l'entretien du 8 décembre, que l'urgence ne soit pas déclarée sur le projet de

loi, demande à laquelle Mme Edith Cresson avait accédé. Il a observé que ce geste de bonne volonté n'avait pas, cependant, été suivi d'une réplique de même nature de la majorité sénatoriale, telle que le laissait apparaître l'inscription dans la discussion générale de 75 orateurs, nombre qu'il a jugé déraisonnable.

D'autre part, il a indiqué que le groupe socialiste n'avait pas renoncé à l'examen des dispositions organiques relatives au nombre des sénateurs.

M. Ernest Cartigny
président du groupe du Rassemblement
Démocratique et Européen.

M. Ernest Cartigny a tout d'abord rappelé qu'il convenait de respecter la lettre et l'esprit des textes régissant le Sénat et qu'il se félicitait que la commission des Lois ait précisément ce souci. Il a ensuite exposé que, à l'unanimité, son groupe s'était prononcé contre le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, marquant par là qu'au-delà des clivages politiques, il était inopportun de modifier la loi électorale dans des conditions de précipitation inacceptables et à une date beaucoup trop proche du scrutin sénatorial d'octobre 1992.

Abordant le contenu même du projet de loi, M. Ernest Cartigny a rappelé les termes de l'article 24 de la Constitution et s'est élevé contre l'analyse qui figurait dans l'exposé des motifs du projet de loi, analyse en vertu de laquelle le Sénat devrait représenter la population alors qu'en réalité, il avait pour vocation de représenter les collectivités locales et l'ensemble du territoire national.

Quant à l'argument tiré du principe d'égalité posé à l'article 3 de la Constitution, il a estimé qu'il n'était pas recevable dès lors que ce principe n'imposait pas un rapprochement entre le nombre des membres du Sénat et la population représentée, mais exigeait, dans une élection au suffrage indirect, une stricte égalité entre les voix de chacun des grands électeurs.

M. Ernest Cartigny a ensuite souligné que la modification du mode de désignation des délégués sénatoriaux dans les communes de 3.500 à 9.000 habitants aurait des incidences considérables, tant sur la représentation du sol au Sénat que sur l'évolution des assemblées municipales qui risquaient de subir un phénomène de politisation croissante.

Par ailleurs, concernant les sénateurs élus à la représentation proportionnelle, le président du groupe du Rassemblement Démocratique et Européen a estimé que leur base électorale se trouvant considérablement modifiée, les zones urbaines bénéficieraient d'une sur-représentation difficilement compatible avec l'idée selon laquelle le Sénat représentait l'ensemble des collectivités territoriales de la République.

En réponse à une question du président Jacques Larché, M. Ernest Cartigny s'est élevé contre les conditions dans lesquelles le Sénat était amené à débattre du projet de loi et a estimé que ce contexte expliquait très certainement la réaction unanime de l'ensemble des membres de son groupe.

A M. Jacques Larché, président, qui s'interrogeait également sur l'opportunité du recours au mode de scrutin à la proportionnelle dans les départements très peuplés et massivement urbanisés, M. Ernest Cartigny a admis que pareil raisonnement pouvait s'appliquer à la Seine-Saint-Denis, mais qu'il paraissait plus difficile de l'admettre dans des départements très peuplés et comprenant de nombreuses communes rurales.

Le président du groupe du Rassemblement Démocratique et Européen a ensuite dénoncé la théorie du "rééquilibrage" en estimant qu'il n'était pas conforme à la morale politique de modifier les règles du jeu électoral pour priver de représentation la partie la plus vulnérable du territoire national au seul motif qu'il convenait d'assurer à l'actuelle majorité une meilleure représentation au Sénat.

M. Jacques Larché, président, a alors signalé que le Président de la République avait tenu d'autres propos étranges, en estimant que le fait que vingt régions sur vingt-deux soient gérées par l'opposition conduisait à une injustice alors que les conseils régionaux avaient bien été élus au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle, lors des élections régionales de 1986.

Après que M. Philippe de Bourgoing eût rappelé qu'il avait été envisagé de modifier le mode de scrutin pour les prochaines élections régionales, M. Guy Allouche a fait valoir que dans dix-sept départements qui avaient pourtant désigné au cours des quatre derniers scrutins législatifs des représentants appartenant pour la plupart à l'actuelle majorité, aucun sénateur de gauche n'était actuellement élu. Quant au mode de scrutin régional, il a rappelé que le parti socialiste avait été favorable à sa modification, mais qu'il n'avait pas semblé possible d'y procéder avant le scrutin du mois de mars prochain.

M. Etienne Dailly a estimé que des représentations assises sur des bases différentes n'étaient aucunement contraires au principe démocratique, et qu'à vouloir trop rapprocher la composition des deux chambres, on en viendrait nécessairement au monocramérisme.

M. Jacques Larché, président, s'est associé à cette dernière remarque en soulignant qu'une trop grande similitude dans la composition socio-politique des deux assemblées conduirait à s'interroger sur l'opportunité de maintenir la seconde chambre.

M. Guy Allouche a rappelé que le bicamérisme constituait à son sens l'un des principes fondamentaux de notre système institutionnel mais que, faute d'agir aujourd'hui, le Sénat risquait, à moyen terme, de se voir mis en cause dans un cadre communautaire en pleine évolution.

M. Ernest Cartigny a approuvé les propos tenus sur la spécificité de la représentation assurée par le Sénat et a rappelé que la Constitution en tirait les conséquences en ne reconnaissant qu'à la seule Assemblée nationale le soin de renverser le gouvernement et d'adopter, en dernière lecture, les projets de loi n'ayant pas reçu l'approbation du Sénat.

Il a enfin estimé, à titre personnel, qu'il n'était pas justifié de bouleverser un mode de scrutin à la veille d'une élection que l'on craignait de perdre.

M. Jacques Larché, président, a rappelé enfin que, sous la IIIème République, le Sénat s'était arrogé le droit de renverser le gouvernement et que le président du Conseil, Léon Bourgeois, avait dû se retirer après avoir été ainsi censuré.

La commission a ensuite désigné **MM. Lucien Lanier, Bernard Laurent, Charles Lederman et Paul Masson** pour faire partie de la mission d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

**TABLEAU DE RÉPARTITION PAR TRANCHES DE POPULATION DES
DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX
POUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS**

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
Moins de 50 habitants	1 111	9	1	1	1 111	1 111
50 à 99 habitants	3 020	9	1	1	3 020	3 020
100 à 149 habitants	3 575	11	1	1	3 575	3 575
150 à 199 habitants	3 173	11	1	1	3 173	3 173
200 à 249 habitants	2 724	11	1	1	2 724	2 724
250 à 299 habitants	2 188	11	1	1	2 188	2 188
300 à 399 habitants	3 506	11	1	1	3 506	3 506
400 à 499 habitants	2 407	11	1	1	2 407	2 407
500 à 699 habitants	3 667	15	3	2 500 : 1	11 001	7 334
700 à 999 habitants	2 937	15	3	2	8 811	5 874
1 000 à 1 499 habitants	2 612	15	3	3 1 000 : 2	7 836	7 836
1 500 à 1 999 habitants	1 324	19	5	4 1 500 : 3	6 620	5 296
2 000 à 2 499 habitants	889	19	5	5 2 000 : 4	4 415	4 445
2 500 à 2 999 habitants	571	23	7	6 2 500 : 5	3 997	3 426
3 000 à 3 499 habitants	421	23	7	7	2 947	2 947
3 501 à 4 000 habitants	294	27	15	8	4 410	2 352
4 001 à 4 500 habitants	262	27	15	9	3 930	2 358
4 501 à 5 000 habitants	185	27 5 000 : 29	15	10	2 775	1 850

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
5 001 à 5 500 habitants	160	29	15	11	2 400	1 760
5 501 à 6 000 habitants	143	29	15	12	2 145	1 716
6 001 à 6 500 habitants	123	29	15	13	1 845	1 599
6 501 à 7 000 habitants	88	29	15	14	1 320	1 232
7 001 à 7 500 habitants	83	29	15	15	1 245	1 245
7 501 à 8 000 habitants	76	29	15	16	1 140	1 216
8 000 à 8 500 habitants	60	29	15	17	900	1 020
8 501 à 9 000 habitants	40	29	15 9 000 : 29	18	600	720
9 001 à 9 500 habitants	51	29	29	19	1 479	969
9 501 à 10 000 habitants	56	29 10 000 : 33	29 10 000 : 33	20	1 624	1 120
10 001 à 10 500 habitants	37	33	33	21	1 221	777
10 501 à 11 000 habitants	33	33	33	22	1 089	726
11 001 à 11 500 habitants	47	33	33	23	1 551	1 081
11 501 à 12 000 habitants	34	33	33	24	1 122	816
12 001 à 12 500 habitants	24	33	33	25	792	600
12 501 à 13 000 habitants	21	33	33	26	693	546
13 001 à 13 500 habitants	17	33	33	27	561	459
13 501 à 14 000 habitants	17	33	33	28	561	476

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
14 001 à 14 500 habitants	16	33	33	29	528	464
14 501 à 15 000 habitants	17	33	33	30	561	510
15 001 à 15 500 habitants	16	33	33	31	528	496
15 501 à 16 000 habitants	16	33	33	32	528	512
16 001 à 16 500 habitants	22	33	33	33	726	726
16 501 à 17 000 habitants	18	33	33	34	594	612
17 001 à 17 500 habitants	15	33	33	35	495	525
17 501 à 18 000 habitants	24	33	33	36	792	864
18 001 à 18 500 habitants	13	33	33	37	429	481
18 501 à 19 000 habitants	18	33	33	38	594	684
19 001 à 19 500 habitants	10	33	33	39	330	390
19 501 à 20 000 habitants	12	33 20 000 : 35	33 20 000 : 35	40	396	480
20 001 à 20 500 habitants	11	35	35	41	385	451
20 501 à 21 000 habitants	8	35	35	42	280	336
21 001 à 21 500 habitants	7	35	35	43	245	301
21 501 à 22 000 habitants	13	35	35	44	455	572
22 001 à 22 500 habitants	9	35	35	45	315	405
22 501 à 23 000 habitants	8	35	35	46	280	368

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
23 001 à 23 500 habitants	12	35	35	47	420	564
23 501 à 24 000 habitants	9	35	35	48	315	432
24 001 à 24 500 habitants	5	35	35	49	175	245
24 501 à 25 000 habitants	10	35	35	50	350	500
25 001 à 25 500 habitants	9	35	35	51	315	459
25 501 à 26 000 habitants	7	35	35	52	245	364
26 001 à 26 500 habitants	7	35	35	53	245	371
26 501 à 27 000 habitants	6	35	35	54	210	324
27 001 à 27 500 habitants	6	35	35	55	210	330
27 501 à 28 000 habitants	8	35	35	56	280	448
28 001 à 28 500 habitants	9	35	35	57	315	513
28 501 à 29 000 habitants	7	35	35	58	245	406
29 001 à 29 500 habitants	6	35	35	59	210	354
29 501 à 30 000 habitants	5	35 30 000 : 39	35 30 000 : 39	60	175	300
30 001 à 30 500 habitants	4	39	39	61	156	244
30 501 à 31 000 habitants	6	39	39 31 000 : 40	62	234	372
31 001 à 30 500 habitants	7	39	40	65	280	441
31 501 à 32 000 habitants	5	39	40 32 000 : 41	64	200	320

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
32 001 à 32 500 habitants	2	39	41	65	82	130
32 501 à 33 000 habitants	6	39	41 33 000 : 42	66	246	396
33 001 à 33 500 habitants	1	39	42	67	42	67
33 501 à 34 000 habitants	5	39	42 34 000 : 43	68	210	340
34 001 à 34 500 habitants	5	39	43	69	215	345
34 501 à 35 000 habitants	3	39	43 35 000 : 44	70	129	210
35 001 à 35 500 habitants	6	39	44	71	264	426
35 501 à 36 000 habitants	5	39	44 36 000 : 45	72	220	360
36 001 à 36 500 habitants	6	39	45	73	270	438
36 501 à 37 000 habitants	5	39	45 37 000 : 46	74	225	370
37 001 à 37 500 habitants	1	39	46	75	46	75
37 501 à 38 000 habitants	2	39	46 38 000 : 47	76	92	152
38 001 à 38 500 habitants	1	39	47	77	47	77
38 501 à 39 000 habitants	2	39	47 39 000 : 48	78	94	156
39 001 à 39 500 habitants	3	39	48	79	144	237
40 501 à 41 000 habitants	4	43	53 41 000 : 54	82	212	328
41 001 à 41 500 habitants	2	43	54	83	108	166
41 501 à 42 000 habitants	5	43	54 42 000 : 55	84	270	420

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
42 001 à 42 500 habitants	5	43	55	85	275	425
42 501 à 43 000 habitants	8	43	55 43 000 : 56	86	440	688
43 001 à 43 500 habitants	1	43	56	87	56	87
43 501 à 44 000 habitants	2	43	56 44 000 : 57	88	112	176
44 001 à 44 500 habitants	2	43	57	89	114	178
44 501 à 45 000 habitants	4	43	57 45 000 : 58	90	228	360
45 001 à 45 500 habitants	3	43	58	91	174	273
45 501 à 46 000 habitants	1	43	58 46 000 : 59	92	58	92
46 001 à 46 500 habitants	3	43	59	93	177	279
46 501 à 47 000 habitants	3	43	59 47 000 : 60	94	177	282
47 001 à 47 500 habitants	4	43	60	95	240	380
47 501 à 48 000 habitants	2	43	60 48 000 : 61	96	120	192
48 001 à 48 500 habitants	3	43	61	97	183	291
48 501 à 49 000 habitants	6	43	61 49 000 : 62	98	366	588
49 001 à 49 500 habitants	2	43	62	99	124	198
50 001 à 50 500 habitants	3	45	65	101	195	303
51 001 à 51 500 habitants	3	45	66	103	198	309
51 501 à 52 000 habitants	3	45	66 52 000 : 67	104	198	312

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
52 001 à 52 500 habitants	1	45	67	105	67	105
52 501 à 53 000 habitants	3	45	67 53 000 : 68	106	201	318
53 001 à 53 500 habitants	2	45	68	107	136	214
54 001 à 54 500 habitants	3	45	69	109	207	327
55 501 à 56 000 habitants	1	45	70 56 000 : 71	112	70	112
56 001 à 56 500 habitants	1	45	71	113	71	113
56 501 à 57 000 habitants	1	45	71 57 000 : 72	114	71	114
57 001 à 57 500 habitants	1	45	72	115	72	115
57 501 à 58 000 habitants	1	45	72 58 000 : 73	116	72	116
58 501 à 59 000 habitants	2	45	73 59 000 : 74	118	146	236
59 001 à 59 500 habitants	2	45	74	119	148	238
59 501 à 60 000 habitants	1	45 60 000 : 49	74 60 000 : 79	120	74	120
60 501 à 61 000 habitants	4	49	79 61 000 : 80	122	316	488
61 501 à 62 000 habitants	1	49	80 62 000 : 81	124	80	124
62 001 à 62 500 habitants	2	49	81	125	162	250
62 501 à 63 000 habitants	2	49	81 63 000 : 82	126	162	252
64 501 à 65 000 habitants	1	49	83 65 000 : 84	130	83	130
65 001 à 65 500 habitants	1	49	84	131	84	131

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
65 501 à 66 000 habitants	2	49	84 66 000 : 85	132	168	264
66 001 à 66 500 habitants	1	49	85	133	85	133
67 001 à 67 500 habitants	1	49	86	135	86	135
67 501 à 68 000 habitants	1	49	86 68 000 : 87	136	86	136
69 001 à 69 500 habitants	1	49	88	139	88	139
70 501 à 71 000 habitants	1	49	89 71 000 : 90	142	89	142
71 001 à 71 500 habitants	1	49	90	143	90	143
71 501 à 72 000 habitants	1	49	90 72 000 : 91	144	90	144
72 001 à 72 500 habitants	2	49	91	145	182	290
73 501 à 74 000 habitants	1	49	92 74 000 : 93	148	92	148
75 501 à 76 000 habitants	1	49	94 76 000 : 95	152	94	152
77 001 à 77 500 habitants	1	49	96	155	96	155
78 501 à 79 000 habitants	1	49	97 79 000 : 98	158	97	158
79 001 à 79 500 habitants	1	49	98	159	98	159
79 501 à 80 000 habitants	1	49 80 000 : 53	98 80 000 : 103	160	98	160
82 001 à 82 500 habitants	1	53	105	165	105	165
82 501 à 83 000 habitants	3	53	105 83 000 : 106	166	315	498
83 501 à 84 000 habitants	1	53	106 84 000 : 107	168	106	168

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
86 501 à 87 000 habitants	1	53	109 87 000 : 110	174	109	174
89 001 à 89 500 habitants	1	53	112	179	112	179
90 501 à 91 000 habitants	1	53	113 91 000 : 114	182	113	182
91 001 à 91 500 habitants	1	53	114	183	114	183
94 001 à 94 500 habitants	2	53	117	189	234	378
95 001 à 95 500 habitants	1	53	118	191	118	191
98 001 à 98 500 habitants	1	53	121	197	121	197
101 501 à 102 000 habitants	2	55	126 102 000 : 127	204	252	408
102 001 à 102 500 habitants	1	55	127	205	127	205
105 001 à 105 500 habitants	1	55	130	211	130	211
107 501 à 108 000 habitants	1	55	132 108 000 : 133	216	132	216
108 001 à 108 500 habitants	1	55	133	217	133	217
109 501 à 110 000 habitants	1	55	134 110 000 : 135	220	134	220
115 501 à 116 000 habitants	1	55	140 116 000 : 141	232	140	232
119 001 à 119 500 habitants	1	55	144	239	144	239
119 501 à 120 000 habitants	1	55	144 120 000 : 145	240	144	240
122 501 à 123 000 habitants	1	55	147 123 000 : 148	246	147	246
123 501 à 124 000 habitants	1	55	148 124 000 : 149	248	148	248

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
126 501 à 127 000 habitants	1	55	151 127 000 : 152	254	151	254
133 001 à 133 500 habitants	1	55	158	267	158	267
133 501 à 134 000 habitants	1	55	158 134 000 : 159	268	158	268
136 001 à 136 500 habitants	2	55	161	273	322	546
140 001 à 140 500 habitants	1	55	165	281	165	281
146 001 à 146 500 habitants	1	55	171	293	171	293
148 001 à 148 500 habitants	1	55	173	297	173	297
151 501 à 152 000 habitants	1	59	180 152 000 : 181	304	180	304
153 001 à 153 500 habitants	1	59	182	307	182	307
153 501 à 154 000 habitants	1	59	182 154 000 : 183	308	182	308
170 001 à 170 500 habitants	1	59	199	341	199	341
178 001 à 178 500 habitants	1	59	207	357	207	357
185 001 à 185 500 habitants	1	59	214	371	214	371
197 001 à 197 500 habitants	1	59	226	395	226	395
201 501 à 202 000 habitants	1	61	232 202 000 : 233	404	232	404
203 501 à 204 000 habitants	1	61	234 204 000 : 235	408	234	408
210 501 à 211 000 habitants	1	61	241 211 000 : 242	422	241	422
213 001 à 213 500 habitants	1	61	244	427	244	427

Tranche de population	Nombre de communes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués/commune		Nbre total de délégués/tranche de population	
			Système actuel	Système proposé	Système actuel	Système proposé
252 001 à 252 500 habitants	1	65	287	505	287	505
255 501 à 256 000 habitants	1	65	290 256 000 : 291	512	290	512
345 501 à 346 000 habitants	1	69	384 346 000 : 385	692	384	692
365 501 à 366 000 habitants	1	69	404 366 000 : 405	732	404	732
Lyon (422 444 habitants)	1	73	465	845	465	845
Marseille (807 726 habitants)	1	101	878	1 616	878	1 616
Paris (2 175 200 habitants)	1	163	2 308	4 351	2 308	4 351

OBSERVATIONS SUR LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ÉLECTION DES SÉNATEURS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À MAYOTTE

Le projet de loi regroupe dans un second titre les dispositions particulières relatives à l'élection des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Pour l'essentiel, ces dispositions se rapprochent du nouveau droit commun dont elles tirent toutes les conséquences au regard des modes de scrutin municipal.

1. Le droit en vigueur

L'élection des sénateurs représentant les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte est régie par les ordonnances n° 58-1098 du 15 novembre 1958 et n° 59-260 du 4 février 1959 relatives à l'élection des sénateurs. Il résulte de ces textes que chaque territoire élit un sénateur par l'intermédiaire d'un collège électoral composé des députés, des conseillers territoriaux ou généraux, des délégués des conseils municipaux ou de leurs suppléants, enfin des présidents élus des conseils des autres collectivités municipales ou rurales.

L'article 7 de l'ordonnance de 1959 précise le mode de désignation des délégués sénatoriaux. Pour les conseils municipaux de neuf à dix-neuf membres, le nombre de ces délégués est le même que celui qui résulte de la rédaction actuelle de l'article L.284 du code électoral. En revanche, les conseils municipaux de vingt-un membres désignent sept délégués, tandis que ceux de vingt-trois membres en désignent quinze (au lieu de sept dans le droit commun). Au-delà de 9 000 habitants, les règles applicables sont identiques à celles qu'établit le code électoral.

Quant au mode de scrutin, il est régi par les mêmes règles qu'en métropole, c'est-à-dire par les articles L.288 et L.289 du code électoral.

2. La consultation des assemblées territoriales sur le projet de loi

Le titre II du projet de loi étant applicable aux territoires d'outre-mer, il résulte de l'article 74 de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, -notamment dans sa décision n° 86-208 des 1er et 2 juillet 1986 relative au mode de scrutin et à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés-, que les assemblées territoriales doivent être consultées.

Les haut-commissaires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française les ont en conséquence saisies d'une demande d'avis, respectivement les 22 et 18 novembre 1991. Dans le délai d'urgence de quinze jours qui est donc échu le 8 décembre en Nouvelle-Calédonie, le congrès n'a pas statué. Quant à l'assemblée territoriale de la Polynésie française, dont on rappellera que son président refuse de la convoquer depuis le 31 octobre, elle n'a pas non plus formulé son avis avant le 19 décembre, date d'échéance du délai d'urgence d'un mois fixé par son statut. Dès lors, selon la formule consacrée, les avis des deux assemblées sont «réputés avoir été donnés».

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la consultation, bien qu'elle n'ait pas été effective, peut à l'extrême limite être considérée comme ayant été formellement opérée à temps pour que la première assemblée parlementaire saisie du projet de loi ait pu en avoir connaissance avant d'examiner le texte en première lecture.

Il n'en reste pas moins que le défaut de consultation effective des assemblées territoriales mérite qu'on s'y arrête car il illustre, en fait, une nouvelle fois, l'indifférence que le Gouvernement ne cesse de manifester à l'égard d'une procédure dont le bien-fondé est pourtant incontestable. Il en résulte, -et cette situation mérite d'être dénoncée avec vigueur-, que la modification du mode d'élection de nos deux collègues représentant la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française n'aura pas été examinée par les assemblées de ces deux territoires. Cela n'est pas convenable.

Pour ce qui concerne la collectivité territoriale de Mayotte, on rappellera qu'aux termes de l'article 10 de la loi statutaire n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, l'application de la loi est subordonnée à une mention expresse mais qu'elle n'exige pas la consultation du conseil général.

3. Des dispositions particulières résultant des modes de scrutin pour les élections municipales

a) Un alignement sur le droit commun

Après avoir précisé, dans un article 8, que la nouvelle loi serait applicable à la collectivité territoriale de Mayotte dans les conditions prévues à l'article 4 pour les départements dans lesquels l'élection des sénateurs a lieu au scrutin majoritaire à deux tours, le projet de loi introduit, dans un article 9, une nouvelle rédaction de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1058 du 15 novembre 1958 précitée. Ce faisant, il rend applicable aux territoires d'outre-mer et à Mayotte des dispositions identiques à celles que fixe l'article premier du projet de loi (nouvel alinéa premier de l'article L.284 du code électoral) pour ce qui concerne le nombre des délégués sénatoriaux désignés par les conseils municipaux.

b) Les conséquences des modes de scrutin municipal

Un article 10 tire en outre toutes les conséquences du lien qui serait désormais établi entre le mode de désignation des délégués sénatoriaux par les conseil municipaux et les modes de scrutin municipal qui, dans les deux territoires, dérogent partiellement à la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 qui a fixé le droit commun en la matière.

C'est ainsi que l'article 8-1 nouveau de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 précitée prévoit qu'en Polynésie française, l'élection des délégués et celle de leurs suppléants aurait lieu sur une même liste, dans des conditions comparables à celles prévues par le premier alinéa nouveau de l'article L.288 du code électoral (article 2 du projet de loi), c'est-à-dire au scrutin majoritaire à trois tours.

Cette règle qui s'applique quelque soit l'effectif du conseil municipal, tire en fait les conséquences du mode de scrutin municipal dans ce territoire. Celui-ci résulte de la loi n° 83-27 du 19 janvier 1983 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui a étendu aux communes de ce dernier territoire les dispositions du chapitre II du titre IV du Livre 1er du

code électoral. Ce faisant, il apparaît que tous les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste majoritaire à deux tours.

En Nouvelle-Calédonie en revanche, la loi n° 87-558 du 17 juillet 1987 modifiant le mode d'élection des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et dépendances, tous les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle même si la population communale est inférieure à 3.500 habitants:

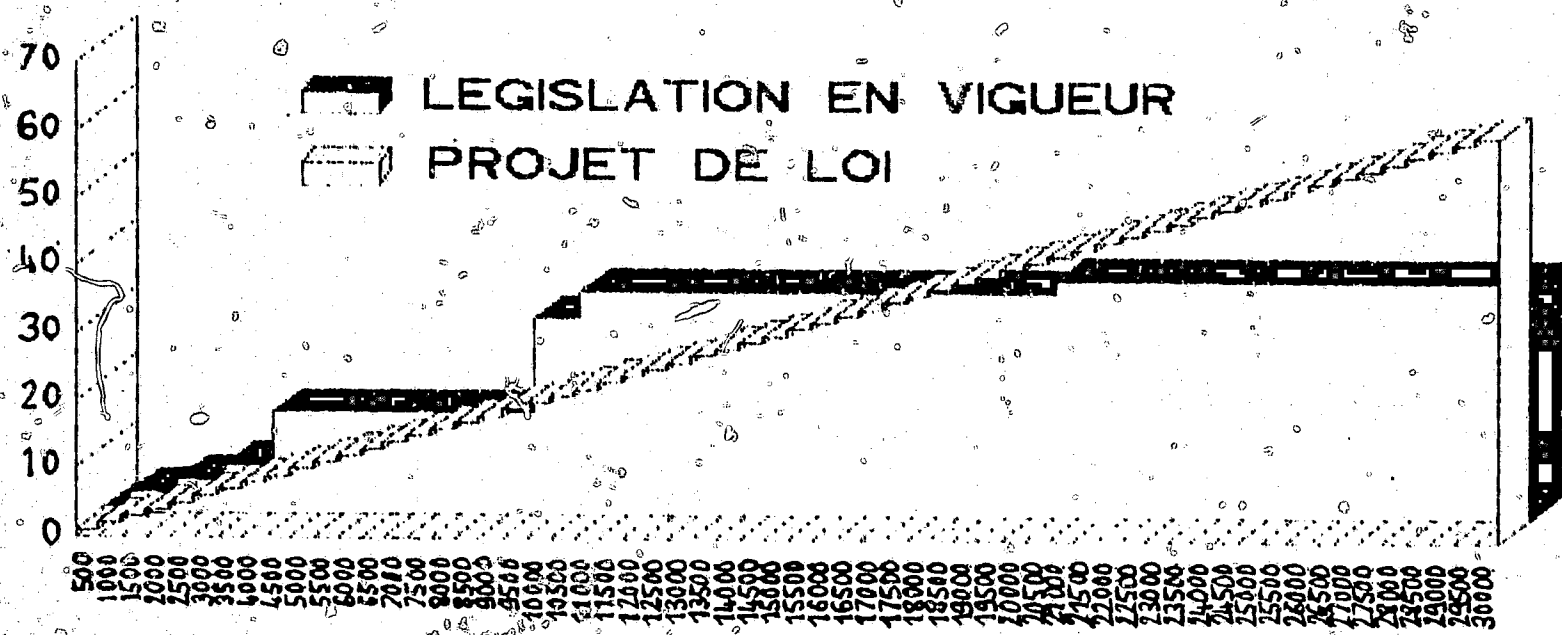
En conséquence, l'article 8-2 nouveau de l'ordonnance précitée de 1959 dispose qu'en Nouvelle-Calédonie, les délégués sénatoriaux seraient désignés selon le même mode de scrutin, quelle que soit l'importance de la population communale.

**ÉLÉMENTS STATISTIQUES TRANSMIS PAR
M. PHILIPPE MARCHAND, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,
AU COURS DE SON AUDITION DEVANT LA COMMISSION DES LOIS,
LE 18 DÉCEMBRE 1991**

INCIDENCE SUR LA REPRESENTATION DES COMMUNES

Communes de...	Population cumulée des communes de chaque tranche		Nombre de délégués sénatoriaux selon le système actuel		Nombre de délégués sénatoriaux selon le projet de loi	
moins de 500 hab.	4.749.917	8,4 %	21.707	16,2 %	21.707	16,2 %
de 500 à 1.499 hab.	7.766.043	13,7 %	27.666	20,7 %	20.507	15,7 %
de 1.500 à 2.499 hab.	4.250.061	7,5 %	11.045	8,2 %	9.720	7,3 %
de 2.500 à 3.499 hab.	2.897.327	5,1 %	6.888	5,1 %	6.319	4,7 %
de 3.500 à 8.999 hab.	8.131.758	14,4 %	22.695	17,0 %	17.057	12,7 %
de 9.000 à 29.999 hab.	11.014.171	19,5 %	22.781	17,0 %	21.388	16,7 %
30.000 hab. et plus	17.740.988	31,4 %	21.108	15,8 %	35.587	26,8 %

NOMBRE DE DELEGUES SENATORIAUX POUR UNE COMMUNE SELON LA LEGISLATION EN VIGUEUR ET SELON LE PROJET DE LOI



NOMBRE DE DELEGUES SENATORIAUX POUR UNE COMMUNE SELON LA LEGISLATION EN VIGUEUR ET SELON LE PROJET DE LOI

