

Document
mis en distribution
le 13 mai 2008



N° 851

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2008.

PROPOSITION DE LOI

relative aux conditions de l'élection des sénateurs,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. JEAN-MARC AYRAULT, FRANÇOIS HOLLANDE, BERNARD ROMAN, ARNAUD MONTEBOURG, MANUEL VALLS, BRUNO LE ROUX, ANDRÉ VALLINI, CHRISTOPHE CARESCHE, BERNARD DEROSIER, RENÉ DOSIÈRE, JEAN-YVES LE BOUILLONNEC, JEAN-JACQUES URVOAS et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

députés.

(1) *Ce groupe est composé de* : Mmes Patricia Adam, Sylvie Andrieux, MM. Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Mme Delphine Batho, M. Jean-Louis Bianco, Mme Gisèle Biemouret, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Mme Marie-Odile Bouillé,

M. Christophe Bouillon, Mme Monique Boulestin, M. Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguët, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mmes Catherine Coutelle, Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, Mme Claude Darciaux, M. Pascal Deguilhem, Mme Michèle Delaunay, MM. Guy Delcourt, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Mme Odette Duriez, MM. Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Mme Corinne Erhel, MM. Laurent Fabius, Albert Facon, Mme Martine Faure, M. Hervé Féron, Mmes Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, M. Pierre Forgues, Mme Valérie Fourneyron, MM. Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Mme Geneviève Gaillard, MM. Guillaume Garot, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Mme Pascale Got, MM. Marc Goua, Jean Grellier, Mme Élisabeth Guigou, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. François Hollande, Mmes Sandrine Hurel, Monique Iborra, M. Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Mme Colette Langlade, MM. Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Marylise Lebranchu, MM. Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Mme Annick Le Loch, M. Patrick Lemasle, Mmes Catherine Lemorton, Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Mmes Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, MM. Jean-René Marsac, Philippe Martin, Mmes Martine Martinel, Frédérique Massat, MM. Gilbert Mathon, Didier Mathus, Mme Sandrine Mazetier, MM. Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Mmes Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, M. Michel Pajon, Mme George Pau-Langevin, MM. Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, MM. Philippe Plisson, François Pupponi, Mme Catherine Quéré, MM. Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Mme Odile Saugues, MM. Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Mme Marisol Touraine, MM. Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Mme Françoise Vallet, MM. André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Mme Chantal Berthelot, MM. Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Mme Annick Girardin, MM. Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Mmes Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Martine Pinville, M. Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont et Mme Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La modernisation des institutions de la V^e République est engagée par le Gouvernement qui estime, à juste titre, que nos concitoyens « *aspirent profondément à une République exemplaire, à une démocratie irréprochable* ». Les auteurs de la proposition de loi considèrent que cette modernisation serait incomplète et manquerait son objectif sans démocratisation de nos institutions.

Dans ce but, ils présenteront leurs propositions et amendements lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, dont l'adoption nécessite la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès.

La modernisation des institutions ne peut pas, pour autant, se limiter à la seule révision de la Constitution. Si cette révision est adoptée, elle sera nécessairement la première étape d'un processus qui doit englober l'adoption de lois organiques, de lois simples, de décrets, et la modification, par certains aspects profonde, des règlements des assemblées parlementaires.

Il eût été nécessaire que le Parlement fût saisi, en même temps que la révision de la Constitution, des textes de son application (lois organiques et simples), d'un avant-projet de réforme des règlements des assemblées et surtout d'une « Charte des droits de l'opposition » recensant l'ensemble des droits de l'opposition.

Ces éléments auraient permis au Constituant de voter la révision en toute connaissance de cause et notamment de savoir quelles réformes électorales de l'Assemblée nationale et du Sénat le Gouvernement compte conduire et quel contenu il entend donner aux « droits de l'opposition » qui sont renvoyés pour l'instant au bon vouloir de la majorité.

Telle n'a pas été la méthode retenue par le Gouvernement, qui persiste à ne présenter qu'un volet de la modernisation des institutions, alors même que le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République appelait de ses vœux « *un changement institutionnel global et ambitieux* ».

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

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

Or, depuis la réforme du 10 juillet 2000 entreprise par le gouvernement de Lionel Jospin, rien n'a été entrepris dans ce sens.

Pourtant, le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présenté par Daniel Hoeffel le 2 juillet 2002 et approuvé par la majorité sénatoriale, partait du « constat » que « *en dépit de retouches, somme toute limitées, la composition du collège électoral des sénateurs reste avant tout marquée par le poids électoral, jugé excessif par certains, des petites communes au détriment des zones urbaines* ».

Il se prononçait prudemment « *en faveur d'une meilleure prise en compte des réalités démographiques* » et d'une augmen-

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

tation du nombre des électeurs sénatoriaux afin, d'une part, de « *mieux prendre en compte le fait urbain et notamment la place des grandes villes dans le collège sénatorial* » et, d'autre part, d'« *assurer une meilleure représentation aux départements et aux régions qui procéderaient désormais à l'élection de délégués supplémentaires, à l'instar des communes les plus peuplées* ».

Le rapport proposait d'engager la discussion sur la base des critères retenus par la majorité sénatoriale dans le dernier texte voté par elle, inspiré de la proposition de loi n° 230 du 18 février 1999.

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

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

La majorité sénatoriale aurait eu l'occasion à plusieurs reprises de modifier le régime électoral du Sénat. Elle s'est contentée, avec la loi du 31 juillet 2003, qui résulte d'une initiative du président du Sénat et des présidents des groupes de la majorité sénatoriale, d'abaisser la durée du mandat sénatorial de 9 à 6 ans et d'augmenter le nombre de sièges. Ces modifications ont eu, objectivement, peu d'impact sur la démocratisation du Sénat. Au contraire, la droite est avant tout revenue sur les dispositions de la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 qui abaissait le seuil à partir duquel les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle pour le hausser de 3 à 4 sièges par département.

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

Les parlementaires socialistes considèrent pour leur part que le Sénat ne peut rester à l'écart du processus de démocratisation qui doit au contraire le concerner en premier lieu.

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

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

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

Depuis le 16 mars 2008, la gauche est majoritaire dans toutes les catégories de collectivités locales.

La gauche gère 20 des 22 régions métropolitaines et depuis mars 2008, 58 des 102 départements. Par ailleurs, 60 % des Français vivent dans des communes gérées par la gauche qui gère :

- 184 villes de 15 à 30 000 habitants contre 153 à droite,
- 82 villes de 30 à 50 000 habitants contre 61 à la droite,
- 52 villes de 50 à 100 000 habitants contre 31 à droite ;
- et 32 villes de plus de 100 000 habitants contre 17 à droite.

La gauche gère désormais 350 villes de plus de 10 000 habitants contre 262 pour la droite, qui en détenait 342 auparavant.

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

C'est donc bien le mode de scrutin qui est en décalage avec la réalité politique et institutionnelle de la France locale de 2008.

Le collège électoral du Sénat surreprésente en effet les communes les moins peuplées :

Les 21 704 communes de moins de 500 habitants qui abritent 8,39 % de la population (en 1990) désignent 16,17 % des grands électeurs

Pour les villes de plus de 100 000 habitants (dont Paris, Lyon, Marseille) qui représentent 16 % de la population (en 1990), elles ne disposent que de 8 % des délégués.

La France rurale (des communes de moins de 10 000 habitants) où vivaient en 1990 51 % de la population comptait 69 % des délégués sénatoriaux tandis que la France urbaine (villes de plus de 10 000 habitants) où vivaient 49 % de la population n'était représentée que par 31 % des électeurs sénatoriaux.

Le Sénat sur-représente par ailleurs les communes par rapport aux autres collectivités locales : départements et régions.

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

En réalité, le Sénat est le grand conseil des communes les moins peuplées de France.

Aujourd'hui, la situation a changé. Le Sénat doit représenter le paysage institutionnel du présent et non celui du passé.

Depuis 50 ans, le paysage institutionnel local a été bouleversé. Les départements ont accédé à la majorité politique avec la fin de la tutelle par les lois de décentralisation de 1982. Les régions sont devenues des collectivités territoriales à part entière avec l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel à partir de 1986.

Aujourd'hui, les collectivités locales réalisent plus 72 % de l'investissement public et près de 12 % de l'investissement national.

Il est grand temps que le Sénat représente plus équitablement les trois grandes catégories de collectivités locales que sont communes, départements, régions.

Le Sénat est une assemblée politique dont la fonction politique est l'équilibre ; pour remplir cette mission, il doit avoir une représentation équilibrée.

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

Pour le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République : *« il n'est pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement [du collège sénatorial] favorise à l'excès la représentation des zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines ».*

Le rapport préconise en conséquence *« que soit affecté à chacune des collectivités territoriales dont les représentants concourent à la désignation un nombre de délégués déterminé de telle manière que soit garantie une représentation équilibrée de chacune d'elles en fonction de sa population. Ainsi serait assuré un meilleur équilibre dans la représentation des populations. Quelle que soit la mission de représentation des collectivités territoriales assignée au Sénat par la Constitution, les zones peu peuplées ne peuvent pas être représentées au détriment de celles qui le sont davantage ».*

Le projet de loi constitutionnelle ouvre la voie à la réforme du collège électoral sénatorial, lequel a été rendu impossible depuis la décision n° 2000-431 DC du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000, qui a en quelque sorte « figé » un système électoral accordant une place prépondérante aux élus locaux, et singulièrement aux représentants des communes, dans ce collège électoral, empêchant le rééquilibrage et la démocratisation de celui-ci.

Suivant en ce sens l'analyse et les propositions du rapport Balladur, l'article 9 du projet de loi constitutionnelle modifie l'article 24 de la Constitution pour préciser que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population », afin qu'apparaisse le critère tiré de la référence à la population. On peut cependant regretter que la rédaction de l'avant-projet de loi, qui précisait que le Sénat assure cette représentation « en fonction de leur population », plus précise, n'ait pas été retenue.

En reprenant l'expression « tenir compte », qui fait explicitement référence à la décision précitée du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000 (« *La représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside* »), la modification constitutionnelle de l'article 24 pourrait cependant être déviée de son objectif. Cet objectif doit être une manifestation claire de la volonté du Constituant de s'affranchir de la décision du Conseil constitutionnel pour poser les bases d'une réforme des conditions de l'élection du Sénat plus ambitieuse et s'affranchissant à son tour de la nécessité que les délégués sénatoriaux supplémentaires ne puisse constituer « *une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux* » pour reprendre la jurisprudence constitutionnelle.

Le paragraphe III de l'article 34 du projet de loi constitutionnelle invite, dans ce sens, à modifier les conditions d'élection des sénateurs puisqu'il fait entrer en vigueur les dispositions de l'article 24 relatives à cette élection « *à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant la publication de cette loi constitutionnelle* », c'est-à-dire, si la révision est adoptée avant septembre 2008, pour les élections de 2011. Malgré une certaine ambiguïté de cette disposition du projet de loi constitutionnelle, il doit cependant être manifeste et clair qu'une réforme des conditions d'élection des sénateurs doit intervenir avant cette échéance.

C'est la raison pour laquelle, afin de ne pas renvoyer *sine die* une actualisation impérative du collège électoral sénatorial, et d'obtenir des garanties, Jean-Pierre Bel, président du groupe

socialiste du Sénat, a demandé, dans un courrier adressé le 10 avril dernier au Premier ministre, de présenter, parallèlement au projet de loi constitutionnelle, un projet de loi relatif aux conditions de l'élection des sénateurs, portant application du quatrième alinéa proposé pour l'article 24 de la Constitution et modifiant les dispositions correspondantes du code électoral.

Ce projet de loi pourrait être joint à la discussion de la réforme constitutionnelle. Ainsi, le Constituant serait-il pleinement éclairé sur sa portée comme sur la volonté du Gouvernement de réformer le régime électoral du Sénat.

Cependant, aucune initiative n'a été prise en ce sens par le Gouvernement. C'est la raison pour laquelle députés et sénateurs socialistes ont pris l'initiative de déposer, dans leurs assemblées respectives, cette proposition de loi, ont obtenu son inscription à l'ordre du jour des séances mensuelles réservées de mai à l'Assemblée nationale et de juin au Sénat, et considèrent que son adoption permettra de vérifier la volonté effective du Gouvernement et de sa majorité de démocratiser le Sénat.

Il est temps de réconcilier le Sénat et la démocratie, de rééquilibrer sa composition, et de renforcer ainsi sa légitimité en améliorant sa représentativité et en la rendant incontestable.

Dans ce but, la proposition de loi met en application quatre principes :

- l'extension du collège des délégués des communes,
- la création d'un collège des délégués des régions et d'un collège des délégués des départements,
- l'extension de la proportionnelle pour l'élection des sénateurs,
- la démocratisation de l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

1. – L'extension du collège électoral sénatorial.

L'article premier institue trois collèges, l'un représentant les conseils municipaux et le Conseil de Paris, l'autre les conseils généraux et le Conseil de Paris, le dernier les conseils régionaux

et l'Assemblée de Corse. Il supprime également du corps électoral sénatorial les députés, qui ne sont pas des élus locaux.

L'article 2 de la proposition de loi reprend le dispositif, censuré par le Conseil constitutionnel le 6 juillet 2000, d'un délégué pour 300 habitants, y compris pour Paris et les Français de l'étranger.

Ce chiffre a été retenu dans le souci d'une plus grande égalité dans la représentation. Le projet de loi n° 260 du 10 mars 1999, qui retenait un délégué pour 500 habitants, conduisait en effet à une diminution du nombre de délégués dans certaines strates de communes (de 500 à 1 000, de 1 500 à 2 000, de 2 500 à 3 000, de 3 500 à 7 000, de 9 000 à 16 000 habitants).

Ce dispositif substitue au système actuel qui fait dépendre le nombre de délégués de l'effectif du conseil municipal, qui lui-même n'est pas proportionnel à la population, un critère qui permet de combiner les deux impératifs constitutionnels que sont :

- d'une part, le principe d'égalité du suffrage, mis à mal au sein d'un même département compte tenu des inégalités sensibles qui affectent la représentation des communes au détriment des communes les plus peuplées,

- d'autre part, la mission de représentation des collectivités locales.

L'adoption de cette nouvelle clé augmente fortement, de près de 55 %, le nombre de délégués des communes, qui seraient désormais 213 694 contre 137 951 (en 1999)².

La proportion des représentants des communes n'appartenant pas au conseil municipal resterait minoritaire mais passerait, en moyenne nationale, de 8 % à 30 %.

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

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

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

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

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

L'article 3 est de coordination.

2. – La création d'un collège des délégués des régions et d'un collège des délégués et des départements.

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

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

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

Cette situation ne peut plus durer. Il convient que le Sénat, représentant « *des* » collectivités locales, accorde une plus juste représentation à ces deux catégories de collectivités territoriales.

Afin de mieux représenter les régions et les départements dans le collège électoral du Sénat, **l'article premier** de la proposition de loi institue aux côtés des députés, conseillers municipaux, conseillers régionaux, conseillers généraux, délégués des conseils municipaux, qui constituent le corps électoral actuel du Sénat, des délégués des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse (**article 4**) et des délégués des conseils généraux (**article 5**), élus selon les mêmes principes que les délégués des conseils municipaux.

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

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

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

3 – L’extension de la proportionnelle pour l’élection des sénateurs.

Afin d’améliorer la représentativité du Sénat non sur le terrain de la diversité des collectivités locales mais cette fois sur celui de la diversité politique, il est proposé d’étendre le champ d’application du mode de scrutin proportionnel pour l’élection des sénateurs.

Les **articles 10 et 11** proposent ainsi de rétablir le dispositif adopté par la loi du 10 juillet 2000 et mis en œuvre pour les élections sénatoriales de septembre 2001, mais remis en cause par la loi du 31 juillet 2003, à savoir l’élection des sénateurs au scrutin majoritaire jusqu’à deux sièges par département puis au scrutin proportionnel à partir de 3 sièges.

Les départements concernés par cette extension du mode de scrutin proportionnel seraient les suivants :

Ain, Aisne, Calvados, Charente-Maritime, Côte-d’Or, Côtes-d’Armor, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Indre-et-Loire, Loiret, Manche, Marne, Morbihan, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Somme, Vaucluse, Vendée, Guadeloupe,

soit 25 départements qui s’ajouteraient aux 29 départements qui appliquent actuellement la proportionnelle, soit un total de 54 départements.

Sur 346 sénateurs, en 2011, 255 seraient élus au scrutin proportionnel (soit 73,7 %) et 93 élus au scrutin majoritaire.

4 – La démocratisation de l’élection des sénateurs représentant les Français de l’étranger.

Enfin, la présente proposition de loi reprend, pour l’essentiel, le dispositif de la proposition de loi n° 75 tendant à élargir le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, présentée à l’initiative de Monique Cerisier-ben Guiga et de Richard Yung, par le groupe socialiste du Sénat le 14 novembre 2005.

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

déficit de représentation. Non seulement, contrairement à l'ensemble des autres Français établis sur le territoire national ces Français, voisins ou du bout du monde, ne possèdent pas à ce jour de représentants à l'Assemblée nationale, mais la seule représentation qui leur est propre au sein de l'institution parlementaire assied sa légitimité sur une base par trop étroite.

En effet, le collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est constitué par les seuls 150 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Or, le passage graduel de 150 à 155 élus (par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004, qui prévoit le passage graduel de 150 à 155 membres, en 2006 et 2009) ne résoudra absolument pas la question de la représentativité des sénateurs des Français établis hors de France. Par comparaison, le même collège pour Paris compte plus de deux mille membres pour une population légèrement supérieure à deux millions d'habitants.

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

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

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

Le mode de scrutin retenu pour la désignation des délégués supplémentaires et des suppléants est la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne et il revient à chaque membre élu ou à chaque groupe de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger de présenter une liste de candidats.

Le dispositif proposé modifie les articles L. 283, L. 286, L. 289 et L. 291 à L. 293 du code électoral, moyennant quelques adaptations rendues nécessaires par le défaut d’ancrage territorial : le ministre chargé des relations extérieures est ainsi substitué au préfet et la connaissance des recours revient au tribunal administratif de Paris.

L’article 6 modifie l’article 13 de l’ordonnance du 4 février 1959 précitée pour prévoir l’élargissement du collège électoral par adjonction de délégués supplémentaires à raison de 1 pour 300 Français immatriculés auprès des consulats.

L’article 7 introduit un nouveau chapitre intitulé « collège électoral » dans ladite ordonnance, constitué de quatre articles qui transposent au cas de l’élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France les mécanismes applicables dans les communes de plus de 30 000 habitants.

L’article 8 modifie l’article 21 de l’ordonnance du 4 février 1959 précitée pour ouvrir aux grands électeurs chargés d’élire les sénateurs représentant les Français établis hors de France, la possibilité de voter par correspondance, soit par courrier, soit par voie électronique. Il s’agit de minimiser le coût qui résulterait de l’obligation faite aux grands électeurs établis dans le monde entier de venir à Paris pour voter.

L’article 9 procède à une double coordination à l’article 22 de l’ordonnance.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est demandé d’adopter cette proposition de loi relative aux conditions de l’élection des sénateurs.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Les quatre derniers alinéas de l'article L. 280 du code électoral sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « 1° Des délégués des conseils municipaux et du Conseil de Paris ou des suppléants de ces délégués ;
- ③ « 2° Des délégués des conseils généraux et du Conseil de Paris ou des suppléants de ces délégués ;
- ④ « 3° des délégués des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse ou des suppléants de ces délégués. »

Article 2

- ① Les six premiers alinéas de l'article L. 284 du même code sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les conseils municipaux et le Conseil de Paris élisent des délégués dont le nombre est déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre.
- ③ « Lorsque le nombre de délégués est inférieur ou égal à l'effectif du conseil municipal, les délégués sont élus au sein de ce conseil.
- ④ « Lorsque le nombre de délégués est supérieur à l'effectif du conseil municipal, les membres de ce conseil sont délégués de droit, les autres délégués étant élus dans les conditions fixées à l'article L. 289. »

Article 3

L'article L. 285 est abrogé.

Article 4

① Le titre III *bis* du même code est ainsi rédigé :

②

« TITRE III BIS

③ « **DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS
RÉGIONAUX ET DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE**

④ « *Art. L. 293-1.* – « Les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département élisent un nombre de délégués égal à 15 % du nombre total de délégués composant, dans le département, le collège électoral prévu à l'article L. 280, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur.

⑤ « Les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département élisent aussi des suppléants, dont le nombre est égal au dixième du nombre de délégués qu'ils élisent.

⑥ « Les membres du conseil régional sont délégués de droit.

⑦ « 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 un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir ».

⑧ « *Art. L. 293-2.* – L'article L. 293-1 est applicable à l'élection des délégués et des suppléants à l'Assemblée de Corse. ».

Article 5

① Après le titre III *bis* du même code, il est inséré un titre III *ter* ainsi rédigé :

②

« TITRE III TER

③ « **DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS
DES CONSEILS GÉNÉRAUX**

④ « *Art. L. 293-3.* – Les conseils généraux et le Conseil de Paris élisent un nombre de délégués égal à 15 % de celui du nombre total de délégués composant, dans le département, le

collège électoral prévu à l'article L. 280, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur.

- ⑤ « Les conseils généraux élisent aussi des suppléants dont le nombre est égal au dixième du nombre de délégués qu'ils élisent.
- ⑥ « Les membres du conseil général sont délégués de droit.
- ⑦ « 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 un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir.
- ⑧ « Le nombre de suppléants est égal au dixième du nombre de délégués. »
- ⑨ « *Art. L. 293-4.* – L'article L. 293-3 est applicable à l'élection des délégués et des suppléants des conseils généraux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse.

Article 6

L'article 13 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 complété par les mots : « et des délégués supplémentaires élus par eux à raison de 1 pour 300 Français inscrits au registre mondial des Français établis hors de France ».

Article 7

- ① Après l'article 14 de la même ordonnance, il est inséré un chapitre I^{er} *bis* ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE I^{ER} BIS*
- ③ « *Collège électoral*
- ④ « *Art. 14 bis.* – La date à laquelle sont désignés les délégués supplémentaires à l'Assemblée des Français de l'étranger ainsi que les suppléants est fixée au troisième mardi du mois de mars.

- ⑤ « *Art. 14 ter.* – L'élection des délégués supplémentaires et des suppléants, qui sont au nombre de un pour cinq titulaires, a lieu sur la même liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Sont éligibles les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales établies en application de l'article 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.
- ⑥ « Chaque membre élu ou groupe de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants. L'ordre des suppléants résulte de leur rang de présentation. Les listes peuvent comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir.
- ⑦ « 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.
- ⑧ « Un membre de l'Assemblée des Français de l'étranger empêché d'assister à la séance au cours de laquelle sont élus les délégués et les suppléants peut donner à un autre membre de cette assemblée pouvoir écrit de voter en son nom. Un même membre ne peut être porteur que d'un seul pouvoir qui est toujours révocable.
- ⑨ « *Art. 14 quater.* – Les recours contestant la régularité de l'élection des délégués et suppléants ainsi que les recours contre le tableau des électeurs sénatoriaux établi par le ministre chargé des relations extérieures sont portés devant le tribunal administratif de Paris par le ministre chargé des relations extérieures ou par tout membre du collège électoral sénatorial des Français établis hors de France. La décision dudit tribunal ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection.
- ⑩ « *Art. 14 quinquies.* – Pour l'application à la constitution du collège électoral sénatorial des Français établis hors de France des articles L. 291 et L. 293 du code électoral, le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « ministre chargé des relations extérieures ».

Article 8

- ① Le premier alinéa de l'article 21 de la même ordonnance est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Toutefois, les membres de ce collège peuvent, dans des conditions définies par décret, voter par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique. »

Article 9

Après les mots : « la liste des membres », la fin de la seconde phrase de l'article 22 de la même ordonnance est ainsi rédigée : « du collège électoral mentionné à l'article 13, certifiée par le ministre chargé des relations extérieures ».

Article 10

Dans le premier alinéa de l'article L. 294 du même code, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux ».

Article 11

Dans le premier alinéa de l'article L. 295 du même code, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois ».