



**HAL**  
open science

## Amélioration de la représentation des collectivités territoriales au Sénat et contraintes constitutionnelles

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. Amélioration de la représentation des collectivités territoriales au Sénat et contraintes constitutionnelles. *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2014, 10, pp.2062. hal-02024543

**HAL Id: hal-02024543**

**<https://hal.science/hal-02024543>**

Submitted on 22 Nov 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Amélioration de la représentation des collectivités territoriales au Sénat et contraintes constitutionnelles

Par Jean-Pierre GRANDEMANGE

Maître de conférences, Université Grenoble Alpes

Membre du Centre de Recherches Juridiques

Le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a rendu public son rapport, intitulé *Pour un renouveau démocratique*<sup>1</sup>. Ce document comporte une série de propositions qui répondent à une commande passée par François HOLLANDE, le 16 juillet 2012<sup>2</sup>. Le Président de la République demandait, notamment, à cette commission, de définir « *les conditions d'un meilleur déroulement de l'élection présidentielle* », d'examiner, « *s'agissant du président élu, s'il y a lieu de faire évoluer son statut juridictionnel* », de formuler des propositions « *permettant d'assurer le non-cumul des mandats de membres du Parlement ainsi que des fonctions ministérielles avec l'exercice de responsabilités exécutives locales* », ou encore de se pencher sur « *les voies d'une réforme des modes de scrutin applicables aux élections législatives et sénatoriales et sur les modalités permettant de mieux refléter la diversité des courants de pensée et d'opinion et de renforcer la parité entre les hommes et les femmes* ». S'agissant de cette dernière mission, la Commission a effectué trois séries de propositions, l'une d'entre elles concernant l'amélioration de la représentativité du Sénat<sup>3</sup>.

Tout d'abord, elle a constaté que « *la composition du corps électoral qui élit les sénateurs ne permet pas une juste représentation des collectivités territoriales* ». En effet, les délégués des conseils municipaux représentent 96% des membres du corps électoral sénatorial contre 2,7% pour les conseillers généraux et 1,2% pour les conseillers régionaux et « *les modalités de désignation des délégués des conseils municipaux favorisent à l'excès la représentation de communes rurales faiblement peuplées* »<sup>4</sup>. Ensuite, elle a estimé que la trop grande place faite

---

<sup>1</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596/0000.pdf>

<sup>2</sup> Voir la lettre de mission annexée au décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, p. 42 et s.

<sup>4</sup> La commission a également relevé le caractère injustifié, à ses yeux, de la présence des députés dans ce collège électoral.

au scrutin majoritaire nuisait, non seulement à la représentation de la diversité des courants politiques, mais aussi à l'accès des femmes au Sénat<sup>5</sup>.

Pour améliorer la représentativité du Sénat, il a donc été proposé de retirer les députés du collège électoral, d'étendre le recours au scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs et de pondérer les voix des électeurs sénatoriaux, en affectant le vote des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des élus des communes les plus peuplées d'un coefficient de 1 à 15<sup>6</sup>.

Si la proposition d'exclure les députés du collège électoral ne devrait pas susciter de grande opposition, tant en raison du caractère anachronique de cette disposition que de sa faible incidence sur le résultat des élections sénatoriales<sup>7</sup>, il ne devrait pas en aller de même des deux autres, leurs effets sur la composition du Sénat étant potentiellement plus sensibles.

L'extension du scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs devrait, cependant, pouvoir se réaliser aisément. En effet, une telle réforme a déjà été effectuée en 2000<sup>8</sup> et jugée conforme à la Constitution par le juge constitutionnel<sup>9</sup>. En conséquence, étant donné la composition actuelle du Parlement, le Gouvernement ne devrait rencontrer aucune difficulté pour faire voter une loi ordinaire en ce sens.

Beaucoup plus aléatoire s'avère, en revanche, l'adoption de la dernière proposition car celle-ci supposerait, à notre avis, que le Parlement délaisse ses habits de législateur ordinaire pour se parer de ceux de législateur constituant, la réforme proposée n'étant probablement pas conforme au principe d'égalité devant la loi et à l'une de ses déclinaisons, le principe d'égalité de suffrage. Certes, il a été envisagé, dès la constitution de la Commission, que ses propositions trouvent leur traduction dans la loi ordinaire, dans la loi organique ou dans une modification de la Constitution. Cependant, il est probable que seules des propositions consensuelles pourront aboutir dans le cadre de la voie constitutionnelle, la composition actuelle du Parlement ne permettant pas à la majorité présidentielle d'atteindre, seule, le seuil de suffrages nécessaire à l'adoption d'une loi constitutionnelle. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, l'opposition n'ayant aucun intérêt à voir cette réforme entrer en vigueur.

---

<sup>5</sup> En vertu de l'article L 294 du code électoral, le scrutin majoritaire est utilisé dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, ce qui est le cas pour 71 départements, 5 collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Cela concerne l'élection de 168 sénateurs sur 348.

<sup>6</sup> Rapport préc., p. 45 et s.

<sup>7</sup> Ne seraient concernés que 577 grands électeurs sur 148000 soit environ 0,4% du corps électoral.

<sup>8</sup> Art. 9 et 10 de la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 *relative à l'élection des sénateurs*.

<sup>9</sup> Cons. const. 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, n° 2000-431 DC, Rec. Cons.const. 98.

Confronté à la probable inconstitutionnalité de la proposition visant à améliorer la représentation des collectivités territoriales au Sénat par la pondération des voix des électeurs sénatoriaux (I), le Gouvernement doit-il pour autant renoncer à atteindre cet objectif ? Pas nécessairement, d'autres réformes, conformes aux différents principes à valeur constitutionnelle applicables en l'espèce, et ne nécessitant donc pas le soutien d'une majorité qualifiée au Parlement, permettant, elles aussi, d'atteindre ce but (II).

I L'inconstitutionnalité probable de la proposition visant à améliorer la représentation des collectivités territoriales au Sénat par la pondération des voix des électeurs sénatoriaux

Cette probable inconstitutionnalité découle du fait que la pondération des voix proposée correspond à une forme de vote plural (A), forme de vote qui est, généralement, considérée comme contraire à la Constitution (B).

A La pondération des voix des électeurs sénatoriaux correspond à une forme de vote plural

Même s'il est loin le temps où toutes les communes étaient également représentées par un délégué au sein du collège électoral sénatorial<sup>10</sup>, la surreprésentation des communes rurales au sein du collège électoral sénatorial demeure une constante<sup>11</sup>. La tentative de remplacement du système complexe de désignation des délégués des conseils municipaux<sup>12</sup> par le principe en vertu duquel chaque conseil municipal élit un délégué par fraction de 300 habitants ayant été censurée par le juge constitutionnel<sup>13</sup>, la Commission propose d'emprunter une autre voie pour atteindre l'objectif d'une meilleure représentation des collectivités territoriales au Sénat. Celle-ci prendrait la forme d'un coefficient dont seraient affectés les votes des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des élus des communes les plus peuplées. Ce système présenterait l'avantage de régler le déséquilibre de représentation existant entre les communes en fonction de leur population, mais aussi d'améliorer la représentation des régions et des départements. Il présente, par contre, certains inconvénients.

Le moins grave concerne les inévitables effets de seuil qu'il génèrerait, lors des changements de pondération des voix des membres des organes délibérants, notamment lors du passage du

<sup>10</sup> Art. 4 de la loi du 24 février 1875 *relative à l'organisation du Sénat*.

<sup>11</sup> Rapport préc., p. 43.

<sup>12</sup> Art. L. 284 et s. C. élec.

<sup>13</sup> Décis n° 2000-431 DC, cons. 7 et 8.

coefficient 1 au coefficient 2. Les habitants d'une collectivité comportant quelques habitants de moins qu'une autre du même type verraient le vote de leurs conseillers peser deux fois moins que celui des membres de l'autre organe délibérant, ce qui ne serait pas très équitable. Ce type de défaut pourrait, bien sûr, être neutralisé, mais pour cela il faudrait mettre en place une procédure plutôt complexe qui consisterait à n'appliquer le coefficient supérieur que de façon progressive à l'ensemble des élus de la collectivité qui en bénéficierait.

Le plus important résulte de sa probable inconstitutionnalité, la pondération proposée correspondant à une forme de vote plural, et ceci en dépit des dénégations formulées par la Commission<sup>14</sup>. Cette dernière, consciente du risque de contrariété de sa proposition avec les principes d'égalité devant la loi et d'égalité de suffrage, propose une définition pour le moins restrictive, et peu convaincante, du vote plural.

Elle distingue, pour ce faire, le système qu'elle propose, et qui consiste à affecter d'un coefficient variable le vote des électeurs sénatoriaux, de celui dans lequel un électeur dispose de plusieurs voix et peut les répartir entre différents candidats ou différentes listes. Ce qui caractérise, selon elle, le caractère plural du suffrage, ce n'est pas le fait que certains électeurs disposent de plus de voix que les autres, c'est que ces électeurs puissent, en outre, répartir leurs différents votes entre différents candidats. La liberté de partager ses suffrages entre différentes listes constituerait donc une condition nécessaire pour qu'un vote puisse être qualifié de plural.

Ce raisonnement n'emporte pas notre adhésion. Le vote plural consiste, tout simplement, à notre sens, à accorder plusieurs voix à un même électeur. Peu importe que le bénéficiaire de ces voix multiples soit libre de les répartir entre différentes listes ou contraint de les concentrer sur une seule. Tout au plus peut-on distinguer parmi les votes pluraux ceux que l'on peut qualifier d'ouverts, et qui offrent à leurs bénéficiaires une totale liberté d'usage, de ceux qui sont de type fermé, et dans le cadre desquels tous les votes dont bénéficie tel ou tel électeur doivent être identiques.

En tout état de cause, et quelle que soit la forme retenue pour identifier un vote de plural, celui-ci est généralement considéré comme contraire à différents principes constitutionnels, voire à une tradition républicaine lorsqu'il concerne des électeurs exerçant un suffrage politique<sup>15</sup>. Hautement probable, l'inconstitutionnalité du dispositif pondérant les voix des

---

<sup>14</sup> Rapport préc., p. 42 et s.

<sup>15</sup> En ce sens, Christophe VIMBERT, *La tradition républicaine en droit français*, LGDJ, 1992, p162 et s

électeurs sénatoriaux, parce que constitutive d'une forme de vote plural, n'en est, pourtant, pas absolument certaine.

## B Le vote plural est généralement considéré comme inconstitutionnel

L'inconstitutionnalité du vote plural trouve son fondement dans l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et dans les articles 1 et 3 de la Constitution, relatifs au principe d'égalité devant la loi et à l'une de ses déclinaisons, la règle de l'égalité de suffrage. Le juge constitutionnel l'a très clairement affirmé dans sa décision du 17 janvier 1979 concernant la réforme des conseils de prud'hommes<sup>16</sup>. Il a jugé que « *s'agissant de la désignation de membres d'une juridiction, la circonstance que des électeurs emploient un nombre de salariés plus important que d'autres ne justifie pas que leur soit attribué un droit de vote plural* » et que cela « *est contraire au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la règle de l'égalité du suffrage* ».

Cette décision n'a guère surpris, le caractère antidémocratique et anticonstitutionnel de cette règle ayant été dénoncé au Parlement<sup>17</sup>. L'argument, développé par le sénateur VIRAPOULLE, selon lequel le vote plural, prévu dans le collège employeurs, ne serait pas contraire à la démocratie parce qu'il concernerait un monde particulier, celui de l'entreprise, n'a pas convaincu<sup>18</sup>. Il en a été de même de la référence aux modalités d'élection des membres des conseils d'administration des caisses primaires de sécurité sociale, régies par la loi du 30 octobre 1946, et qui prévoyaient qu'un employeur puisse avoir jusqu'à vingt voix. Le sénateur BERANGER fit remarquer qu'il ne s'agissait, en l'espèce, que de l'élection d'administrateurs et non pas de juges, rendant leur sentence « *au nom du peuple français* »<sup>19</sup>. Conscient du risque, le ministre du travail et de la participation précisa d'ailleurs, devant l'Assemblée Nationale, le 19 décembre 1978, que cette disposition, était « *dissociable des autres dispositions du projet* »<sup>20</sup>

Par la suite, la reconnaissance de l'inconstitutionnalité de principe du vote plural a, d'ailleurs, été à l'origine de la réforme des modalités d'élection des délégués consulaires qui élisent les juges consulaires. Les possibilités de vote plural ont été supprimées en ce qui les concerne,

<sup>16</sup> Cons. const. 17 janvier 1979, *Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, n° 78-101 DC, Rec. Cons. const. 23, cons. 5.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, les interventions des sénateurs NOE et DEBARGE, le 11 décembre 1978 ; *J.O.*, Débats, Sénat, 1978, p.4563 et p. 4609.

<sup>18</sup> *J.O.*, Débats, Sénat, 1978, p. 4609.

<sup>19</sup> *J.O.*, Débats, Sénat, 1978, p. 4564.

<sup>20</sup> *J.O.*, Débats, Assemblée Nationale, 1978, p. 9680.

alors qu'elles ont été maintenues pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie<sup>21</sup>.

Consacrée en matière d'élection des membres d'une juridiction, l'inconstitutionnalité du vote plural devrait, logiquement, concerner aussi les élections politiques, notamment celle des sénateurs. Ceci rend donc, à première vue, pour le moins problématique l'adoption de la proposition n°10 de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

Une possibilité de voir ce vote pondéré entrer en vigueur, sans avoir à passer par la voie constitutionnelle, existe quand même. Il faut, pour ce faire, procéder à une interprétation légèrement constructive des troisième et cinquième considérants de la décision de 1979.

Dans celle-ci, le juge constitutionnel a, certes, conclu à l'inconstitutionnalité du vote plural envisagé pour l'élection de conseillers prud'hommes, mais, il n'a pas pour autant proclamé qu'une différence de traitement entre électeurs serait, en toutes circonstances, contraire au principe d'égalité devant la loi et à la règle de l'égalité de suffrage. Le Haut conseil a rappelé que *« le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes »* et qu'il en est ainsi *« lorsque cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi »*<sup>22</sup>. L'octroi d'un vote plural à certains électeurs dans le cadre d'élections de membres d'une juridiction et donc, probablement, aussi dans celui d'élections politiques, est donc parfaitement concevable, pour peu que les deux conditions cumulatives fixées par le juge constitutionnel soient remplies.

S'agissant de la condition de la non incompatibilité du vote plural avec la finalité de la loi, la réponse n'est pas tranchée. Elle dépend de l'objectif poursuivi par la disposition contestée que le juge constitutionnel décidera de faire prévaloir. S'il s'en tient à la finalité première d'une disposition électorale qui est de fixer les règles relatives à la réalisation d'une élection, celle de sénateurs en l'occurrence, il ne pourra que conclure à l'incompatibilité du vote plural avec cette dernière, et donc à son inconstitutionnalité. En revanche, s'il décide de privilégier l'autre objectif poursuivi lors de la fixation des règles relatives à l'élection des sénateurs, et qui consiste, ainsi que le prescrit l'article 24 de la Constitution, à permettre au Sénat d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, il pourra dire que le vote plural est compatible avec la finalité de la loi, et donc conforme à la Constitution.

---

<sup>21</sup> Art. 14 de la loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 *relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales*. Art. L. 713-15 C. commerce.

<sup>22</sup> Décis n° 78-101 DC, cons. 3.

S'agissant, ensuite, du point de savoir si les conseillers régionaux, les conseillers généraux et les élus des communes les plus peuplées sont dans une situation différente de celle des élus des autres communes, la réponse est, forcément, moins nuancée. Ils sont tous membres d'organes délibérants de collectivités territoriales, élus au suffrage universel direct, et l'on voit difficilement quel critère pourrait être retenu pour les différencier. Telle est la raison pour laquelle une pondération des voix des élus locaux nous semble difficilement compatible avec la conception du principe d'égalité portée par notre juridiction constitutionnelle.

A l'inverse, le juge constitutionnel n'a rien trouvé à redire au système du même type qui s'applique déjà au profit des collectivités territoriales. En effet, il exige que l'élection d'organes délibérants, qui ne se limitent pas « *à la simple administration d'un territoire* », ait lieu « *sur des bases essentiellement démographiques* »<sup>23</sup>, ce qui vaut aussi, évidemment, pour l'élection des parlementaires<sup>24</sup>. Ensuite, s'agissant du corps électoral sénatorial, il a même précisé que « *la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside* »<sup>25</sup>. Le principe de l'élection des sénateurs sur des bases essentiellement démographiques permet donc, et exige même, que le nombre de grands électeurs issus des collectivités territoriales à représenter puisse être supérieur à celui des membres de leurs organes délibérants. Toutefois, l'application de ce principe ne saurait conduire à ce que ces délégués supplémentaires constituent « *une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux* »<sup>26</sup>. Les collectivités territoriales peuvent donc bénéficier, dans les limites qui viennent d'être évoquées, d'une pondération de leur suffrage lors de l'élection sénatoriale, pas les membres de leurs organes délibérants. C'est sur cette base que doit être recherchée une meilleure représentation des collectivités territoriales au sein du Sénat, si l'on souhaite faire l'économie d'une révision constitutionnelle.

## II La constitutionnalité d'autres réformes visant à améliorer la représentation des collectivités territoriales au Sénat

<sup>23</sup> Cons. const. 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, n° 85-196 DC, Rec. Cons. const. 63, cons. 16; Cons. const. 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, n° 87-227 DC, Rec. Cons. const. 41, cons. 5.

<sup>24</sup> Cons. const. 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, n° 86-208 DC, Rec. Cons. const. 78, cons. 21; Cons. const. 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, n° 2010-602 DC, Rec. Cons. const. 64, cons. 13.

<sup>25</sup> Décis. n° 2000-431 DC, cons. 5.

<sup>26</sup> Décis. n° 2000-431 DC, cons. 7.



Une plus juste représentation des collectivités territoriales au Sénat pourrait être obtenue, tout en respectant les contraintes constitutionnelles, soit en augmentant le nombre de délégués élus par certaines d'entre elles (A), soit, éventuellement, en mettant en place une représentation propre pour chaque catégorie de collectivité territoriale (B).

A La constitutionnalité de l'augmentation du nombre de délégués élus par certaines collectivités territoriales

Cette première proposition, inspirée par la réforme censurée le 6 juillet 2000, tire les enseignements de l'argumentation développée par le juge constitutionnel en cette occasion. En effet, ce que le Conseil constitutionnel a jugé non conforme à l'article 24 de la Constitution, ce n'est pas l'augmentation du nombre d'électeurs sénatoriaux au profit des communes les plus peuplées, auxquelles la réforme allait conduire, c'est le nombre excessif de ces électeurs sénatoriaux qui allaient nécessairement être choisis en dehors des conseils municipaux. Or, selon le Haut conseil « *le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* »<sup>27</sup>.

Le législateur ordinaire a toute latitude pour déterminer le nombre d'électeurs sénatoriaux élus par les différentes collectivités territoriales représentées au Sénat, tant que la clé de répartition proposée ne conduit pas à ce que les délégués non membres des organes délibérants des collectivités territoriales constituent « *une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux* ». Sur ce fondement, la disposition qui fixait à un par tranche de 300 habitants le nombre des délégués des conseils municipaux au sein du collège électoral sénatorial a été déclarée contraire à la Constitution. Cette réforme aurait conduit à ce que ces électeurs sénatoriaux passent de 7,7% de l'ensemble du corps électoral sénatorial à 27,6% avec des pointes à plus de 60% dans certains départements urbains<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Décis. n° 2000-431 DC, cons. 5.

<sup>28</sup> *RFDC* 2000, p. 828, note A. ROUX.

Le Gouvernement peut améliorer la représentation des communes les plus peuplées en augmentant le nombre de leurs délégués, mais il doit s'assurer que ceux qui ne sont pas membres des conseils municipaux concernés ne constituent pas « *une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux* ».

Par ailleurs, rien n'interdit d'étendre le système des délégués supplémentaires au profit des départements et régions, bien au contraire. En effet, comme nous l'avons déjà relevé, le Conseil constitutionnel a bien précisé, dans sa décision du 6 juillet 2000, que « *la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside* ». Le principe même d'un correctif démographique n'est donc pas réservé aux communes, mais a vocation à profiter à toutes les collectivités territoriales représentées au Sénat.

En outre, on peut supposer que si le nombre de membres du collège électoral sénatorial augmentait, en raison de l'octroi de délégués supplémentaires au profit des communes les plus peuplées, il serait même nécessaire d'accorder des délégués supplémentaires aux départements et régions. A défaut, cela conduirait à « écraser » les départements et les régions au sein du collège électoral, pour reprendre l'expression utilisée par les sénateurs auteurs de la saisine en 2000. On devrait même dire, à « écraser un peu plus » ces deux types de collectivités qui ne pèsent déjà que pour 4% au sein du collège électoral sénatorial. Ici encore, la constitutionnalité du barème retenu pour la fixation du nombre de délégués des conseils généraux et des conseils régionaux, en fonction de leur population, dépendrait des incidences que cela entraînerait sur la composition du collège électoral sénatorial. La limite à respecter consisterait à ce que ces délégués ne constituent pas « *une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux* ».

Dans cette optique, une question doit être tranchée, celle de savoir si cette part de délégués, non membres des organes délibérants régionaux ou départementaux, doit être appréciée globalement, avec l'ensemble des électeurs sénatoriaux, ou au niveau des délégués élus par chaque catégorie de collectivité territoriale. Logiquement, la première interprétation devrait s'imposer car, dans le cas contraire, cela reviendrait à limiter à multiplier par deux, au maximum, le nombre d'électeurs dont pourraient disposer les conseils généraux et les conseils régionaux, alors que cette limite est largement franchie en ce qui concerne les communes les plus peuplées.

Le résultat d'une telle réforme serait, en pratique, très proche de celui proposé par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, mais elle présenterait

l'avantage d'être difficilement contestable devant le juge constitutionnel. L'autre piste, permettant d'améliorer la représentation des collectivités territoriales au Sénat, est, quant à elle, peut-être plus risquée, de ce point de vue.

B la constitutionnalité probable de la mise en place d'une représentation propre au profit de chaque catégorie de collectivité territoriale

Cette seconde proposition a pour principale qualité de garantir effectivement la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales, ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui en raison de la disproportion manifeste existant entre les différentes collectivités territoriales au niveau de l'origine des électeurs sénatoriaux. Chaque catégorie de collectivité territoriale procéderait à l'élection d'un certain nombre de sénateurs qu'il conviendrait de déterminer. Les 336 sièges de sénateurs, permettant d'assurer la représentation des collectivités territoriales, seraient pourvus par trois collèges électoraux composés de délégués issus des collectivités de type communal pour le premier, départemental pour le deuxième et régional pour le dernier. Cela reviendrait, en quelque sorte, à étendre le système qui est déjà appliqué en ce qui concerne la seconde représentation que doit assurer le Sénat, en vertu de l'article 24 de la Constitution, celle des français de l'étranger, et qui voit 12 sièges de sénateurs lui être réservés.

Malheureusement, un tel système présenterait deux inconvénients. Le premier résulterait de la nécessaire modification en profondeur de l'organisation des élections sénatoriales qu'un tel système entrainerait car celles-ci ne pourraient plus avoir lieu dans le cadre départemental. En effet, il ne serait pas possible d'élire des représentants de trois types de collectivités territoriales au niveau de circonscriptions où sont parfois élus moins de trois sénateurs.

Le second inconvénient, d'ordre juridique, viendrait de l'éventuelle contrariété de ce système de répartition des sièges de sénateurs avec un principe de valeur constitutionnelle, celui de l'interdiction de « *toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* ». Dégagée en 1982 lors de la réforme des modalités d'élection des conseils municipaux<sup>29</sup>, cette interdiction a également été appliquée en 1999, lors du contrôle de la loi modifiant les modalités d'élection

---

<sup>29</sup> Cons. const. 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, n° 82-146 DC, Rec. Cons. const. 66, cons. 7.

des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse <sup>30</sup>et encore, tout récemment, à l'occasion d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité portant sur la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe<sup>31</sup>.

En vertu de ce principe, les citoyens ne peuvent pas être divisés en groupes et représentés en fonction du groupe auquel ils appartiennent. Des sièges de parlementaires ne peuvent donc pas être réservés à telle ou telle catégorie de citoyens. Cela signifie-t-il, pour autant, que des sièges de sénateurs ne peuvent être réservés à certaines catégories de collectivités territoriales ? Nous ne le pensons pas, l'interdiction posée par le Conseil constitutionnel ne concerne, à ce jour, que les individus, pas les collectivités territoriales.

En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, une représentation séparée des trois grandes catégories de collectivités territoriales serait, probablement, jugée conforme à la Constitution, sauf à ce que le juge constitutionnel élargisse son concept « d'électeurs », qui ne peuvent être divisés en catégories, en l'étendant aux personnes morales de droit public que sont les collectivités territoriales. Ceci nous paraîtrait difficilement justifiable car l'interdiction de « *toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* » est fondée sur les principes inclus dans l'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, articles dont l'objet principal est de garantir l'égalité entre les citoyens.

Les deux réformes que nous venons de présenter permettraient d'améliorer la représentativité des collectivités territoriales au Sénat, tout en respectant les contraintes constitutionnelles et donc sans avoir à engager une procédure de révision de la Constitution. Il en existe probablement d'autres, et, quelle que soit la réforme engagée, nous concluons en formulant un vœu ; qu'elle ne s'applique qu'après le renouvellement intégral des organes délibérants appelés à participer aux prochaines élections sénatoriales, prévues à l'automne 2014. En effet, la décision de repousser les prochaines élections régionales et départementales au mois de mars 2015<sup>32</sup> va avoir pour conséquence de « geler » une partie du collège électoral sénatorial, plutôt favorable à la majorité. Si ce « gel » s'accompagnait d'une revalorisation substantielle

<sup>30</sup> Cons. const. 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, n° 98-407 DC, Rec. Cons. const. 21, cons. 12.

<sup>31</sup> Cons. const. 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P. [Régime de circulation des gens du voyage]*, n° 2012-279 QPC, *J.O.* 6 oct. 2012. 15655, cons. 29.

<sup>32</sup> Voir l'article 24 du Projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, déposé au Sénat le 28 novembre 2012.

de la place qu'occupent ces élus au sein du collège électoral sénatorial, l'amélioration de la représentativité des collectivités territoriales au Sénat pourrait souffrir d'une suspicion d'opportunisme politique. Ce serait pour le moins regrettable, vu le souhait, formulé par le Président de la République, que « *le quinquennat qui vient de s'ouvrir soit marqué par un nouvel élan donné à la démocratie et par un fonctionnement exemplaire des institutions politiques* »<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Voir le premier paragraphe de la lettre de mission annexée au décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012.