

POUR UN SÉNAT PLUS LÉGITIME

Jean-Philippe Derosier

22/09/2020

Dans sa contribution d'une série réalisée en partenariat avec L'Hétairie, le constitutionnaliste Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l'université de Lille et auteur du blog La Constitution décodée, livre, à quelques jours du renouvellement partiel du Sénat, des propositions d'évolution de son mode de désignation, afin d'en faire une institution plus légitime et représentant effectivement les collectivités territoriales.

Le Sénat, partiellement renouvelé le 27 septembre, est une institution indispensable à l'équilibre des pouvoirs de la V^e République. La forte centralisation administrative et politique de notre régime, héritage du jacobinisme pour l'une et résultat du fait majoritaire pour l'autre, commande qu'une seconde assemblée parlementaire, représentant les collectivités territoriales, soit à même de limiter la politique majoritaire, sans pour autant l'entraver.

Le Sénat est ainsi un contrepouvoir nécessaire. Toute réforme qui conduirait à le faire disparaître ou à l'effacer derrière des pouvoirs seulement de façade constituerait un véritable risque pour notre démocratie.

Une institution ne connaissant jamais l'alternance et qui n'est pas en mesure de la connaître un jour pose un problème démocratique et de légitimité

En revanche, le Sénat souffre lui-même d'un problème démocratique, qualifié autrefois « d'anomalie » : depuis 1958, date de naissance de la V^e République et de renaissance du Sénat, il n'a jamais connu l'alternance. Certes, en 2011, un président issu des bancs socialistes a pu être élu au Plateau, mais le premier groupe majoritaire était encore le groupe de droite, aujourd'hui Les Républicains. Ainsi, ce groupe règne en maître sur cette assemblée depuis plus de soixante ans.

La raison est simple et, si rien n'est fait, rien ne changera.

Le Sénat est aujourd'hui élu **par un collège électoral composé à plus de 95% de délégués municipaux**, donc issus des communes, qu'il s'agisse **du seul maire, de quelques conseillers municipaux ou de l'ensemble du conseil municipal**. Dans les plus grandes communes, qui comptent plus de 30 000 habitants, des délégués municipaux supplémentaires sont désignés, à raison d'un

délégué pour 800 habitants.

En France, les communes peu peuplées sont nettement majoritaires. Plus de la moitié des communes comptent moins de 500 habitants, environ 29 000 comptent moins de 2000 habitants et seul 1% des communes comptent plus de 30 000 habitants. Mais ces dernières correspondent à 35% de la population française. La conséquence sur les élections sénatoriales est que les petites communes (de moins de 9000 habitants) représentent plus des deux tiers du collège électoral sénatorial, alors qu'elles correspondent à moins de la moitié de la population. Or ces petites communes sont essentiellement présentes dans un milieu rural, à tendance plutôt conservatrice, si bien que, mécaniquement, le collège électoral sénatorial est très majoritairement composé de délégués municipaux d'une affinité politique de centre droit.

Une institution politique qui ne connaît jamais l'alternance et qui n'est pas en mesure de la connaître un jour pose un réel problème démocratique, tant au regard de son fonctionnement que de sa légitimité. Si le Sénat n'est pas une chambre dogmatique, parce qu'il n'y existe pas de fait majoritaire, cette orientation systématique nuit à sa légitimité.

Pour préserver le Sénat, il est donc nécessaire de faire évoluer son mode de désignation.

Pour cela, il y a deux solutions principales. La première consiste à conserver le système actuel, en abaissant toutefois le seuil et la tranche du nombre d'habitants imposant la désignation de délégués supplémentaires. Aujourd'hui, le seuil est de 30 000 habitants et, au-delà, un délégué supplémentaire doit être désigné, pour chaque tranche de 800 habitants : en abaissant le seuil à 20 000 et la tranche à 500 habitants, il y aurait environ 10 000 nouveaux délégués qui intégreraient le collège électoral. Les représentants des communes de moins de 9000 habitants ne pèseraient alors plus « que » 62% du collège électoral, ce qui paraît toujours excessif.

Cette première solution n'est donc pas pleinement satisfaisante, mais elle est la plus aisée à atteindre car une loi ordinaire suffit.

Une seconde solution consiste à revoir plus en profondeur le mode de désignation des sénateurs, pour en faire une institution représentant effectivement les collectivités territoriales, à partir de leur organe délibérant. On compte 18 régions, dont 5 d'outre-mer et 6 collectivités d'outre-mer, soit 24 collectivités de rang régional ou similaire. Il existe 101 départements, auxquels s'ajoute la Métropole de Lyon. Enfin, 42 communes comptent plus de 100 000 habitants. Soit 168 collectivités au total.

On propose d'élire le Sénat selon deux types de désignation (comme c'est en réalité le cas

aujourd'hui, puisque certains sénateurs sont élus au scrutin majoritaire, d'autres au scrutin proportionnel). Une première série de sénateurs représenteraient les régions, les départements et les grandes villes (de plus de 100 000 habitants), à raison d'un sénateur pour chacune de ces collectivités. Il y en aurait donc 168. Ils seraient élus par et parmi le conseil de la collectivité (suffrage indirect) et auraient rang, de droit, de vice-président ou d'adjoint, en charge de représenter la collectivité au Sénat.

La deuxième série de sénateurs serait élue dans chacune des régions ou collectivités d'outre-mer, par les conseils municipaux. Les communes de chacune de ces régions seraient réparties en trois groupes : celles de moins de 1000 habitants, celles de 1000 à 9999 habitants et celles de 10 000 à 100 000 habitants. Les conseils municipaux de chacun de ces trois groupes de communes éliraient respectivement 1, 2 et 4 sénateurs, ce qui ferait 7 sénateurs par collectivité régionale, soit un total de 168 sénateurs élus dans la deuxième série.

Il y aurait ainsi 336 sénateurs, auxquels s'ajouteraient les 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger, portant le total à 348, soit le nombre actuel, qui serait inchangé. Mais les électeurs issus des petites communes auraient un poids moindre dans la représentation sénatoriale, ne désignant plus que 72 sénateurs sur les 348.

Il s'agirait d'une solution qui renforcerait à la fois la légitimité du Sénat et son lien avec toutes les collectivités territoriales. Pour y parvenir, il faut procéder à une révision constitutionnelle, qui suppose l'accord du Sénat : il saura le donner en mesurant l'importance de l'enjeu démocratique de cette réforme.

Précisément parce qu'il n'est pas une chambre dogmatique !

Ce billet est paru sous forme de [tribune sur Marianne Web](#).

Sur le même sujet : « [Le Sénat est un contre-pouvoir](#) », interview du 18 septembre pour la presse quotidienne régionale du groupe Centre France.