

N° 333

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique de MM. Christian PONCELET, Josselin de ROHAN, Michel MERCIER, Henri de RAINCOURT, Xavier de VILLEPIN, Daniel HOEFFEL, Nicolas ABOUT, Jean-Paul ALDUY, Nicolas ALFONSI, Jean-Paul AMOUDRY, Pierre ANDRÉ, Philippe ARNAUD, Jean ARTHUIS, Denis BADRÉ, Gérard BAILLY, José BALARELLO, Gilbert BARBIER, Bernard BARRAUX, Jacques BAUDOT, Michel BÉCOT, Claude BELOT, Daniel BERNARDET, Roger BESSE, Joël BILLARD, Claude BIWER, Jean BIZET, Jacques BLANC, Paul BLANC, Maurice BLIN, Mme Annick BOCANDÉ, MM. Didier BOROTRA, Joël BOURDIN, Mme Brigitte BOUT, MM. Jean BOYER, Jean-Guy BRANGER, Gérard BRAUN, Dominique BRAYE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Claude CARLE, Auguste CAZALET, Charles CECCALDI-RAYNAUD, Gérard CÉSAR, Marcel-Pierre CLÉACH, Jean CLOUET, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Robert DEL PICCHIA, Fernand DEMILLY, Christian DEMUYNCK, Marcel DENEUX, Gérard DÉRIOT, Mme Sylvie DESMARESCAUX, MM. Yves DÉTRAIGNE, Éric DOLIGÉ, Michel DOUBLET, Paul DUBRULÉ, André DULAIT, Ambroise DUPONT, Hubert DURAND-CHASTEL, Louis DUVERNOIS, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Paul EMIN, Jean-Paul EMORINE, Michel ESNEU, Jean-Claude ETIENNE, Pierre FAUCHON, Jean FAURE, André FERRAND, Hilaire FLANDRE, Gaston FLOSSE, Alain FOUCHÉ, Jean-Pierre FOURCADE, Serge FRANCHIS, Philippe FRANÇOIS, Jean FRANÇOIS-PONCET, Yann GAILLARD, René GARREC, Christian GAUDIN, Mme Gisèle GAUTIER, MM. Patrice GÉLARD, André GEOFFROY, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Daniel GOULET, Mme Jacqueline GOURAULT, MM. Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Charles GUENÉ, Michel GUERRY, Emmanuel HAMEL, Mme Françoise HENNERON, MM. Marcel HENRY, Pierre HERISSON, Jean-Jacques HYEST, Pierre JARLIER, Bernard JOLY, Joseph KERGUERIS, Jean-Philippe LACHENAUD, Jacques LARCHÉ, Gérard LARCHER, André LARDEUX, Patrick LASSOURD, Robert LAUFOAULU, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Jean-François LE GRAND, Philippe LEROY, Marcel LESBROS, Mme Valérie LÉTARD, MM. Gérard LONGUET, Simon LOUECKHOTE, Roland du LUART, Mme Brigitte LUYPAERT, MM. Max MAREST, Pierre MARTIN, Jean Louis MASSON, Serge MATHIEU, Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, MM. Jean-Luc MIRAUX, Louis MOINARD, René MONORY, Dominique MORTEMOSQUE, Georges MOULY, Bernard MURAT, Philippe NACHBAR, Philippe NOGRIX, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Mmes Monique PAPON, Anne-Marie PAYET, MM. Michel PELCHAT, Jean PÉPIN, Jacques PEYRAT, Bernard PLASAIT, Jean-Marie POIRIER, André POURNY, Jean PUECH, Victor REUX, Charles REVET, Henri REVOL, Henri de RICHEMONT, Philippe RICHERT, Yves RISPAT, Roger ROMANI, Mme Janine ROZIER, MM. Bernard SAUGEY, Jean-Pierre SCHOSTECK, Bruno SIDO, Daniel SOULAGE, Michel THIOLLIÈRE, Henri TORRE, René TRÉGOUËT, André TRILLARD, Alex TÜRK, Maurice ULRICH, Jacques VALADE, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Jean-Pierre VIAL, Serge VINÇON, Jean-Paul VIRAPOULLÉ et François ZOCCHETTO portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat,

Par M. Jacques LARCHÉ,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Leclerc, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 312 (2002-2003)

Élections et référendums.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE RÉGIME ÉLECTORAL SÉNATORIAL POUR RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU SÉNAT EN PRÉSERVANT SES SPÉCIFICITÉS | 8 |
| A. LE RÔLE PARTICULIER DE L'INSTITUTION SÉNATORIALE DANS LE BICAMÉRISME ÉQUILIBRÉ IMPLIQUE UN RÉGIME ÉLECTORAL ORIGINAL | 8 |
| <i>1. Le Sénat, assemblée parlementaire de plein exercice et représentant constitutionnel des collectivités territoriales, contribue par ses particularités et la qualité de ses travaux à la richesse du bicamérisme français</i> | 8 |
| a) Le Sénat offre la garantie d'un « double regard » sur la loi et la politique du Gouvernement | 8 |
| b) La part déterminante du Sénat dans l'élaboration de la loi et le contrôle parlementaire | 10 |
| c) La représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France : un bonus constitutionnel pour le Sénat conforté par la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 | 12 |
| <i>2. Les spécificités du régime électoral du Sénat sont issues de son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales</i> | 14 |
| a) Le régime électoral d'un organe représentatif est étroitement lié à sa fonction..... | 14 |
| b) Les caractéristiques du statut électoral sénatorial..... | 14 |
| B. LE SÉNAT DOIT AUJOURD'HUI ADAPTER SON RÉGIME ÉLECTORAL EN VUE DE RENFORCER SA LÉGITIMITÉ | 17 |
| <i>1. L'affirmation du rôle du Sénat implique la réduction de la durée du mandat et l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs</i> | 17 |
| a) La durée du mandat sénatorial, une exception en sursis | 17 |
| b) Le problème secondaire de l'âge d'éligibilité de sénateurs..... | 19 |
| <i>2. L'inadaptation du nombre de sénateurs et de la répartition des sièges au regard des évolutions démographiques récentes des collectivités territoriales fragilisent la représentativité du Sénat</i> | 20 |
| a) L'augmentation progressive du nombre de sénateurs depuis 1875 | 20 |
| b) Le nombre de sénateurs et la répartition actuelle des sièges doivent être modifiés pour garantir une représentation fidèle des collectivités territoriales | 21 |
| c) Le Sénat doit aujourd'hui se réformer lui-même | 22 |
| II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : UNE RÉFORME AMBITIEUSE MODERNISANT L'INSTITUTION SÉNATORIALE ET GARANTISSANT SES SPÉCIFICITÉS | 24 |
| A. MODERNISER LE MANDAT SÉNATORIAL EN PRÉSERVANT SES PARTICULARITÉS | 24 |
| <i>1. La réduction de la durée du mandat sénatorial à six ans:</i> | 24 |
| <i>2. La sauvegarde des spécificités du mandat sénatorial</i> | 25 |
| B. REPRÉSENTER FIDÈLEMENT L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE AU SÉNAT | 25 |
| <i>1. La création de 22 sièges de sénateurs élus dans les départements</i> | 27 |
| <i>2. La prise en compte des évolutions démographiques outre-mer</i> | 27 |

| | |
|---|----|
| III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE EN APPORTANT DES PRECISIONS REDACTIONNELLES | 28 |
| A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE QUI RENOUVELLE LE RÉGIME ÉLECTORAL SÉNATORIAL | 28 |
| 1. <i>L'harmonisation bienvenue de la durée du mandat sénatorial avec celle des mandats locaux</i> | 28 |
| a) L'alignement de la durée du mandat sénatorial sur celle des mandats locaux..... | 28 |
| b) La préservation et le renouveau du bicamérisme différencié | 29 |
| c) L'entrée en vigueur progressive de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial et la mise en place du renouvellement par moitié | 29 |
| 2. <i>L'ajustement pertinent du nombre de sénateurs aux réalités démographiques des collectivités territoriales</i> | 31 |
| 3. <i>L'amélioration de l'intelligibilité des dispositions organiques relatives à Mayotte, à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna par la codification</i> | 32 |
| B. LE SÉNAT, EN SE RÉFORMANT LUI-MÊME, CONFORTE SES SPÉCIFICITÉS QUI FONDENT LE BICAMÉRISME FRANÇAIS | 33 |
| 1. <i>Le Sénat poursuit son objectif de rénovation en prenant l'initiative de sa réforme</i> | 33 |
| 2. <i>La réforme proposée dessine le Sénat de demain, représentant légitimé des collectivités territoriales de la République</i> | 34 |
| C. L'APPORT DE QUELQUES PRECISIONS REDACTIONNELLES | 35 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 37 |
| • <i>Intitulé de la proposition de loi organique</i> | 37 |
| • <i>Article premier (art. L.O. 275 du code électoral) Réduction de la durée du mandat sénatorial à six ans</i> | 37 |
| • <i>Article 2 (article L.O. 276 du code électoral) Renouvellement du Sénat par moitié et dispositions transitoires</i> | 40 |
| • <i>Article 3 (art. 1^{er} et 5 de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983) Renouvellement des sénateurs représentant les Français établis hors de France</i> | 47 |
| • <i>Article 4 (art. L.O. 296 du code électoral) Age d'éligibilité aux élections sénatoriales</i> | 50 |
| • <i>Article 5 (art. L.O. 274 du code électoral) Nombre de sénateurs élus dans les départements</i> | 53 |
| • <i>Article 6 (articles L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 nouveaux du code électoral ; articles 6 et 7 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985) Dispositions organiques relatives aux sénateurs de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna</i> | 57 |
| • <i>Article additionnel (nouveau) Suppression du siège de sénateur représentant le territoire des Afars et des Issas</i> | 61 |
| • <i>Article 7 (article L.O. 334-14-1 nouveau du code électoral ; loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976) Dispositions du code électoral relatives à la représentation sénatoriale de Mayotte</i> | 62 |
| TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION | 65 |
| TABLEAU COMPARATIF | 69 |

| | |
|---|----|
| ANNEXES | 83 |
| ANNEXE 1 - LE BICAMÉRISME DANS LE MONDE : EFFECTIFS ET DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS | 84 |
| ANNEXE 2 - LES INÉLIGIBILITÉS AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES | 86 |
| ANNEXE 3 - ÉVOLUTION DU NOMBRE DES SÉNATEURS | 89 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 4 juin 2003, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Larché, la proposition de loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat (n° 312 ; 2002-2003), présentée par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues.

Après avoir rappelé que la proposition de loi organique était inscrite dans la lignée des travaux menés par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel, de novembre 2001 à juillet 2002, M. Jacques Larché, rapporteur, a précisé que les dispositions proposées traduiraient la volonté du Sénat de prendre l'initiative de sa réforme tout en préservant ses spécificités, en particulier son rôle de représentant des collectivités territoriales reconnu par l'article 24 de la Constitution du Sénat.

Il a indiqué que ce texte tendait en premier lieu à abaisser de neuf ans à six ans la durée du mandat sénatorial afin de l'harmoniser avec celle des mandats locaux tout en passant, entre 2004 et 2013, du renouvellement du Sénat par tiers à son renouvellement par moitié par la création de deux séries se substituant aux anciennes séries A, B et C

Il a ajouté que le dispositif examiné tendait également à abaisser l'âge d'éligibilité des sénateurs de trente cinq ans à trente ans, conformément aux conclusions du rapport Hoeffel.

Il a précisé que, conformément aux décisions récentes du Conseil constitutionnel, la proposition de loi organique procédait à une augmentation du nombre de sénateurs pour tenir compte du recensement de 1999, l'effectif total passant de 322 à 346 sénateurs et la proposition de loi ordinaire examinée conjointement répartissant cette augmentation dans les départements dont la population a augmenté.

Votre commission des Lois a approuvé l'ensemble de ces dispositions et propose, dans ses conclusions, des modifications rédactionnelles afin de :

- modifier l'intitulé de la présente proposition de loi organique, dans un souci de rigueur, afin de mentionner l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à trente ans par l'article 4 et de supprimer la référence à l'élection des sénateurs, mieux appropriée pour la proposition de loi ordinaire n°313. Par conséquent, la proposition de loi organique porterait réforme de «la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat » ;

- supprimer la mention « des départements » au troisième alinéa de l'article 2, expression trop restrictive pour prendre en compte les sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le tirage au sort prévu au même article, alors que ce dernier concernerait l'ensemble des sièges de la série C. Ainsi, ce ne sont pas seulement les sénateurs des départements mais bien les sénateurs de la série C rattachés par tirage au sort à la série 2 qui seraient élus pour neuf ans en 2004 ;

- préciser au paragraphe III de l'article 3 que la répartition des sénateurs de la série C représentant les Français établis hors de France entre mandat à 9 ans et mandat à 6 ans serait faite par voie de tirage au sort effectué par le Bureau du Sénat **en séance publique** dans le mois suivant leur élection ;

- préciser au premier alinéa de l'article 6 que les articles nouveaux L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 du code électoral seraient insérés dans le titre VII du livre V du code électoral, **avant l'article L. 439** du même code ;

- supprimer le dix-huitième alinéa (d) de l'article 6 mentionnant le conseil du contentieux administratif de Wallis-et-Futuna afin de ne pas inscrire dans la loi organique des dispositions qui ne seraient plus en vigueur dans la loi ordinaire : la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a en effet autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant de *«supprimer le conseil du contentieux administratif des îles Wallis-et-Futuna et rendre applicables les dispositions législatives du code de justice administrative »* ;

- supprimer le paragraphe IV de l'article 6 relatif à la suppression du siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas par coordination avec l'insertion du principe de la disparition de ce siège dans un article 7 nouveau afin de symboliser la solennité de la suppression de ce siège vingt-six ans après l'indépendance de ce territoire. En conséquence, l'article 7 actuel deviendrait l'article 8.

La commission des lois vous propose d'adopter la proposition de loi organique dans la rédaction de ses conclusions.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture la proposition de loi organique n° 312 présentée par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

Cette proposition de loi organique s'inscrit dans la lignée du rapport du groupe de réflexion présidé par M. Daniel Hoeffel dont les conclusions ont été rendues en juillet 2002, constituant ainsi l'aboutissement de l'œuvre collective de réflexion des sénateurs sur leur institution.

Elle tend à réformer le régime électoral des sénateurs tout en préservant ses spécificités, traduction du rôle de représentant des collectivités territoriales reconnu par l'article 24 de la Constitution au Sénat, qui enrichit le bicamérisme français.

A ce titre, le présent texte vise en premier lieu à abaisser la durée du mandat sénatorial de neuf ans à six ans en vue de l'inscrire dans la périodicité des élections démocratiques contemporaines et de l'harmoniser avec celle des mandats locaux. Il maintient le renouvellement partiel imposé par la Constitution et instaure le renouvellement du Sénat par moitié pour garantir la stabilité et le rôle modérateur de l'institution.

En second lieu, l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs de trente-cinq à trente ans souligne la prise en compte de l'évolution de la société et témoigne d'une volonté d'ouverture de la Haute Assemblée.

En troisième lieu, l'augmentation du nombre de sénateurs et la modification de la répartition des sièges répondent aux décisions récentes du Conseil constitutionnel et doivent permettre au Sénat d'être vraiment représentatif des collectivités territoriales d'aujourd'hui. L'effectif total du Sénat est aujourd'hui de 322 sièges dont 321 effectivement pourvus. 22 sièges

seraient créés dans les départements et 1 siège supplémentaire serait accordé à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

Simultanément, la proposition de loi n°313 des mêmes auteurs complète ce dispositif en rétablissant l'équilibre du pluralisme des modes de scrutin sénatorial.

L'examen de ces textes intervient aujourd'hui au Sénat, par respect pour l'usage républicain selon lequel les règles relatives à une élection ne sont pas modifiées dans l'année précédant sa tenue.

Conforté par la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, le Sénat prend lui-même l'initiative de sa réforme, ainsi qu'il l'avait fait en 1976.

La réforme proposée, largement acceptée dans son principe, dessine le Sénat de demain. Répondant à l'objectif de rénovation de la Haute Assemblée, elle tend à renforcer sa légitimité et à donner un nouvel élan au bicamérisme.

I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE RÉGIME ÉLECTORAL SÉNATORIAL POUR RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU SÉNAT EN PRÉSERVANT SES SPÉCIFICITÉS

A. LE RÔLE PARTICULIER DE L'INSTITUTION SÉNATORIALE DANS LE BICAMÉRISME ÉQUILIBRÉ IMPLIQUE UN RÉGIME ÉLECTORAL ORIGINAL

1. Le Sénat, assemblée parlementaire de plein exercice et représentant constitutionnel des collectivités territoriales, contribue par ses particularités et la qualité de ses travaux à la richesse du bicamérisme français

a) Le Sénat offre la garantie d'un « double regard » sur la loi et la politique du Gouvernement

Le bicamérisme français, inscrit aujourd'hui dans un contexte mondial favorable à la dualité du pouvoir législatif¹, est différencié et équilibré depuis 1875.

¹ 66 pays connaissent le bicamérisme en 2000 contre 45 en 1970. Une douzaine d'Etats envisagent de créer un Sénat (voir annexe n° 1).

Cet élément fondateur de notre tradition parlementaire se retrouve dans la Constitution de la Cinquième République, qui applique à l'Assemblée nationale et au Sénat les principes constitutionnels de l'élaboration de la loi dans des conditions égales.

Ainsi, l'initiative des lois appartient concurremment aux membres du Parlement et au Premier ministre¹ et le Parlement vote la loi². Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Afin de parvenir à un compromis entre les députés et les sénateurs, théoriquement indispensable à l'adoption définitive d'une loi, un mécanisme de navette parlementaire est prévu.

En cas de désaccord après deux lectures par chaque assemblée, ou une seule lecture si le Gouvernement a déclaré l'urgence, une commission mixte paritaire peut être réunie³.

Néanmoins, la Constitution de 1958 lie l'existence du Gouvernement à celle de la majorité de l'Assemblée nationale, qui peut mettre en cause sa responsabilité⁴ et l'amener à la démission⁵ en cas d'opposition majeure.

En contrepartie, le Président de la République, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, peut dissoudre l'Assemblée nationale⁶.

Par ailleurs, en raison de son élection au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale dispose d'une certaine primauté.

Ainsi, si la commission mixte paritaire échoue et si le désaccord entre députés et sénateurs persiste, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur les dispositions restant en discussion⁷.

Cette primauté semble plus évidente sur certains textes (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale)⁸ pour lesquels l'Assemblée nationale bénéficie d'une priorité d'examen.

¹ Article 39 de la Constitution.

² Article 34 de la Constitution.

³ Article 45 de la Constitution.

⁴ Article 49 de la Constitution.

⁵ Article 50 de la Constitution.

⁶ Article 12 de la Constitution.

⁷ Article 45 de la Constitution.

⁸ Article 47 et 47-1 de la Constitution.

b) La part déterminante du Sénat dans l'élaboration de la loi et le contrôle parlementaire

Le bicamérisme différencié n'empêche pas le Sénat d'apporter une contribution essentielle à la qualité de la loi, largement reconnue aujourd'hui.

Lors de la session 2001-2002, 63 % des amendements adoptés par le Sénat ont été adoptés par l'Assemblée nationale. Au cours de cette session, 81,54 % des textes furent adoptés par accord entre les deux assemblées¹.

Même lorsque la majorité politique à l'Assemblée nationale est différente de celle du Sénat, ce dernier parvient à faire entendre sa voix grâce au sérieux de ses travaux.

Cet apport ne se limite pas à des corrections formelles ou techniques, même si certaines sont notables (participation du Sénat à la codification du code général des collectivités territoriales par exemple).

En effet, la modération traditionnelle des débats sénatoriaux n'obère ni la vigilance des sénateurs dans le contrôle de l'exécutif ni leur capacité d'imagination dans leur travail d'élaboration de la loi.

Comme le disait Clemenceau : « *Le Sénat, c'est le temps de la réflexion* ».

Le travail de contrôle et de réflexion du Sénat permet en effet d'améliorer les textes législatifs, soit directement, par le dépôt d'une proposition de loi, soit en orientant les délibérations du Sénat sur les projets de loi qui lui sont présentés.

A titre d'exemple, il convient de rappeler l'activité régulière du Sénat sur les questions de justice qui lui a permis d'adopter des dispositions importantes souvent retenues dans les textes législatifs.

Il en va ainsi de l'absence de responsabilité pénale pour des faits d'imprudence lorsque l'auteur a accompli « *les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses fonctions ou de ses missions, de ses compétences ainsi que du pouvoir ou des moyens dont il disposait* »², principe initialement élaboré par un groupe de travail sénatorial.

¹ Depuis 1959, 86,75 % des textes sont concernés.

² Loi n° 96-393 du 13 mai 1996.

Plus récemment, peuvent être soulignés l'importance et la qualité des travaux de réflexion des sénateurs sur l'état des prisons, la délinquance des mineurs¹ ou sur l'évolution des métiers de la justice².

Ainsi, les conclusions de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, rendues le 3 juillet 2002, dont la qualité des travaux a été unanimement reconnue, ont notablement influencé les nécessaires adaptations de la législation en vigueur sur un sujet d'actualité d'intérêt national.

Par exemple, ses propositions de **sanctions éducatives** spécifiques applicables aux mineurs, de création d'une **amende civile** à l'encontre des parents ne répondant pas aux convocations des magistrats, d'instauration d'une **procédure de jugement à délai rapproché** ou d'institution d'établissements pénitentiaires spécialisés, permettant une prise en charge éducative intensive pendant l'incarcération, ont été mises en œuvre par la loi d'orientation et de programmation pour la justice³.

Afin d'aggraver les sanctions contre les majeurs et les réseaux d'immigration clandestine exploitant les mineurs, conformément aux conclusions de la commission, la loi pour la sécurité intérieure⁴ a institué des incriminations de traite des êtres humains et d'exploitation de la mendicité.

La reconnaissance au juge des enfants d'une pleine compétence en matière d'application des peines des mineurs a fait l'objet d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale⁵.

La primauté de l'Assemblée nationale n'a jamais non plus empêché le **Sénat de protéger efficacement le respect des libertés publiques et des droits fondamentaux**, faisant obstacle à des projets de loi remettant en cause la liberté d'association (1971) ou la liberté de l'enseignement privé (1984).

Enfin, la Constitution donne un caractère déterminant à la position du Sénat pour l'adoption de certains textes. Ainsi, en cas d'opposition de la Haute Assemblée, les lois organiques doivent être adoptées par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres⁶.

¹ Rapport n° 340 (2001-2002) - « *Délinquance des mineurs – La République en quête de respect* » présenté par M. Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête présidée par M. Jean-Pierre Schosteck.

² Rapport n° 345 (2001-2002) – « *Quels métiers pour quelle justice ?* » présenté par M. Christian Cointat au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest.

³ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

⁴ Loi n°2003-239 pour la sécurité intérieure.

⁵ Rapport n°291 (2002-2003) de M. Jean-Pierre Schosteck.

⁶ Article 46, alinéa 3 de la Constitution.

Les révisions constitutionnelles¹, d'une part, les lois organiques relatives au Sénat, d'autre part, doivent être adoptées par les deux assemblées dans les mêmes termes. Ainsi, la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam ou l'instauration de la parité, qui nécessitaient une révision de la Constitution, n'auraient pu aboutir sans l'approbation du Sénat.

Ce rôle essentiel du Sénat en tant que législateur est désormais renforcé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003².

c) La représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France : un bonus constitutionnel pour le Sénat conforté par la révision constitutionnelle du 17 mars 2003

Selon l'article 3 de la Constitution, « *la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Le Sénat n'est pas un « clone » de l'Assemblée nationale. Seconde chambre du Parlement, le Sénat procède, comme l'Assemblée nationale, du **suffrage universel**, représentant avec elle la souveraineté nationale.

Toutefois, dès son institution en 1875, le Sénat républicain s'est vu conférer une physionomie originale, conservée par notre tradition parlementaire, résultant de son mode de recrutement.

En effet, si l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct par les citoyens, doit représenter le peuple français sur des « bases essentiellement démographiques », le Sénat a une vocation spécifique de représentation des collectivités territoriales de la République et des Français établis hors de France, établie par l'article 24 de la Constitution³ :

« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. »

En résumé, les sénateurs sont les « élus des élus ».

Ce « *bonus constitutionnel* », selon les termes du Président du Sénat⁴, fait de ce dernier « *une assemblée de proximité* » à l'écoute des quelques 500.000 élus locaux qui constituent son collège électoral. Il dispose ainsi d'une légitimité particulière et d'une fonction d'expertise sur les questions concernant les collectivités territoriales.

¹ Article 89 de la Constitution.

² Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

³ Ce rôle constitutionnel du Sénat a été affirmé pour la première fois par le juge constitutionnel dans la décision n°138 DC du 25 février 1982-lois de décentralisation.

⁴ Discours d'orientation de M. Christian Poncelet, président du Sénat, du 16 octobre 2001.

Le Sénat a vu sa légitimité renforcée par les progrès de la décentralisation, dont il est le gardien vigilant.

Peuvent être cités les rapports d'information successifs sur l'état de la décentralisation en 1983, 1984, 1990, 1992 et 1998 ou les apports essentiels du Sénat à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹ (inscription du principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; encadrement des expérimentations prévues par la loi ou le règlement et du droit de pétition, clarification de la notion de ressources propres et principe de la compensation des charges induites par la création de compétences nouvelles ; précisions du contenu de la réforme outre-mer...).

De même, grâce aux douze sénateurs représentant les Français établis hors de France², le Sénat est particulièrement attaché à la prise en considération des difficultés particulières des quelques deux millions de Français expatriés.

Ainsi, une proposition de loi d'initiative sénatoriale, adoptée à l'unanimité, a autorisé le vote par correspondance électronique pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), assemblée représentative des Français établis hors de France, afin de lutter contre un taux d'abstention particulièrement élevé³.

« Le second acte de la décentralisation » lancé par l'actuel Gouvernement conforte ce rôle spécifique de représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France.

En effet, la dernière révision constitutionnelle a modifié l'article 39 de la Constitution en vue de prévoir l'examen en premier lieu par le Sénat des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et de ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France.

Cette avancée considérable accorde non une primauté mais une priorité d'examen au Sénat pour l'examen de certains textes sur le fondement de l'article 24 de la Constitution⁴, consacrant une pratique ancienne.

L'extension des compétences du Sénat ainsi prévue, sans remettre en cause l'action des députés, tend à conforter sa singularité de défenseur

¹ Rapport n°27 (2002-2003) de M. René Garrec au nom de la commission des Lois du Sénat.

² La France est le seul pays de l'Union européenne à prévoir une représentation parlementaire de ses citoyens expatriés avec l'Italie et le Portugal.

³ Rapport n°211 (2002-2003) présenté par M. Christian Cointat.

⁴ Cette primeur d'examen ne fait pas obstacle au dépôt de **propositions** de lois par les députés.

privilegié de la démocratie locale et, par conséquent, la richesse du bicamérisme français.

2. Les spécificités du régime électoral du Sénat sont issues de son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales

a) Le régime électoral d'un organe représentatif est étroitement lié à sa fonction

L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, est assise sur une représentation exclusivement démographique et traduit l'évolution du corps électoral au cours des élections législatives.

Le Sénat, au contraire, est élu au suffrage universel indirect et renouvelable par tiers, représentant l'ensemble des citoyens à travers les territoires où ils vivent.

Par conséquent, **la nécessaire prise en compte de la démographie doit s'effectuer à travers le prisme de la nécessaire représentation équilibrée des collectivités territoriales par le Sénat, à moins de méconnaître son rôle constitutionnel.**

Assis sur une représentation essentiellement territoriale, prenant ainsi en compte des éléments de stabilité et de continuité inscrits dans notre géographie administrative, le Sénat a ainsi un rôle modérateur dans nos institutions.

Il y a trente ans, Marcel Prélot donnait cette définition qui demeure d'actualité : « *La première chambre reflète la démographie et l'opinion publique comme un instantané. La seconde traduit sa géographie, ses termes, ses communautés, c'est-à-dire sa permanence...* ».

b) Les caractéristiques du statut électoral sénatorial

La représentativité propre du Sénat implique que les sénateurs soient dotés d'un statut électoral distinct de celui des députés.

Cinq éléments fondamentaux caractérisent le statut électoral des sénateurs depuis 1875.

- Tout d'abord, l'âge d'éligibilité des sénateurs (trente-cinq ans)¹ est plus élevé que celui des députés (vingt-trois ans)¹.

¹ Article L.O. 296 du code électoral.

- Par ailleurs, à l'exception des sénateurs représentant les Français établis hors de France, par définition « *sénateurs du monde* », l'élection des sénateurs est fondée **sur une circonscription territoriale**, le département ou les collectivités d'outre-mer, tandis que l'élection des députés, qui a lieu dans des circonscriptions purement électorales, est surtout basée sur la démographie.

- Il convient de le répéter, à l'élection au suffrage universel direct des députés s'oppose l'élection des sénateurs au **suffrage universel indirect, par un collège électoral composé des élus locaux**² (conseillers municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux et conseillers à l'Assemblée de Corse) ainsi que des députés³ depuis l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

Ce système tend à faire du Sénat le « *grand Conseil des communes de France* » loué par Gambetta, les délégués des conseils municipaux étant largement majoritaires au sein du collège électoral sénatorial.

La Haute Assemblée peut ainsi assurer une représentation équilibrée des collectivités territoriales et traduire fidèlement la réalité des territoires d'aujourd'hui.

Le précédent Gouvernement avait tenté de bouleverser cet équilibre d'une part en supprimant le lien entre le nombre des délégués de la commune et l'effectif du conseil municipal et d'autre part, en instaurant une stricte proportionnalité entre le nombre de délégués supplémentaires, non titulaires d'un mandat municipal, et la population communale (un délégué pour 500 habitants, puis 300 habitants dans le texte amendé par l'Assemblée nationale). Les délégués supplémentaires auraient ainsi représenté plus de 30 % des effectifs totaux.

Mais, dans sa décision du 6 juillet 2000⁴, le Conseil constitutionnel a précisé le statut constitutionnel de la représentativité sénatoriale.

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en

¹ Article L.O. 127 du code électoral.

² Titre II du livre II du code électoral (articles L. 279 à L. 282).

³ Bien que ne répondant pas à l'obligation constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales, l'élection des sénateurs par les députés du département n'a jamais été remise en cause.

⁴ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 – Loi relative à l'élection des sénateurs.

outre la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin (...), la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside... ».

Il a, en conséquence, censuré le dispositif qui prévoyait un nombre de délégués supplémentaires allant « *au-delà de la simple correction démographique* ».

- L'élection des sénateurs est également marquée par un système dualiste, faisant coexister deux modes de scrutin, le scrutin majoritaire¹ et la représentation proportionnelle².

Depuis la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000, celle-ci est appliquée pour l'élection de 224 sièges (dont 212 dans les départements). Ce déséquilibre tend à empêcher une représentation fidèle de l'ensemble des collectivités territoriales par le Sénat.

- Enfin, le régime électoral des sénateurs est caractérisé par une durée de mandat plus longue (neuf ans)³ que celle des députés (cinq ans)⁴. En corollaire, depuis les lois constitutionnelles de 1875 qui avaient instauré le renouvellement par tiers⁵, le Sénat est aujourd'hui divisé en trois séries A, B, C d'importance approximativement égale⁶.

*

* *

Les spécificités du régime électoral sénatorial en font une institution stabilisatrice (impossibilité de sa dissolution, durée du mandat, renouvellement partiel) assurant avec l'Assemblée nationale, une représentation différenciée et complémentaire de la Nation.

Par ailleurs, à l'heure d'une nouvelle étape de la décentralisation, le rôle et le régime électoral du Sénat, enraciné dans la démocratie locale, voit sa légitimité confortée.

¹ L'article L. 294 du code électoral applique aujourd'hui le scrutin majoritaire dans les départements ayant deux sièges et moins.

² L'article L. 295 du code électoral rend applicable le scrutin proportionnel dans les départements ayant trois sièges et plus.

³ Article L.O. 275 du code électoral.

⁴ Article L.O. 121 du code électoral.

⁵ Le principe du renouvellement partiel du Sénat a valeur constitutionnelle, l'article 25, deuxième alinéa, de la Constitution relatif aux personnes appelées à remplacer les sénateurs en cas de vacance de siège et l'article 32 relatif à l'élection du président du Sénat s'y référant de manière explicite.

⁶ Article L.O. 276 du code électoral.

Cependant, malgré l'appréciation positive des travaux sénatoriaux, la Haute Assemblée est l'objet de critiques persistantes sur certaines modalités de son régime électoral, qui doit l'inciter à se réformer lui-même.

B. LE SÉNAT DOIT AUJOURD'HUI ADAPTER SON RÉGIME ÉLECTORAL EN VUE DE RENFORCER SA LÉGITIMITÉ

En 1946 et en 1969, les Français ont souligné leur attachement au Sénat, qui est indispensable à l'équilibre des institutions de la Cinquième République.

Toutefois, le régime électoral spécifique des sénateurs, s'il est un fondement essentiel du bicamérisme équilibré, doit être rénové afin de prendre en compte les évolutions sociales et territoriales récentes et de voir sa représentativité confortée.

En effet, *«force est de reconnaître (...) que l'appréciation positive des travaux sénatoriaux est altérée, en quelque sorte «brouillée», par le débat récurrent sur le statut électoral des sénateurs et notamment par les critiques lancinantes à l'encontre de la durée du mandat sénatorial et de la représentativité du Sénat»¹.*

1. L'affirmation du rôle du Sénat implique la réduction de la durée du mandat et l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs

a) La durée du mandat sénatorial, une exception en sursis

L'article L.O. 275 du code électoral indique que *«les sénateurs sont élus pour neuf ans»*.

A l'origine, l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 avait fixé une durée de neuf ans pour le mandat sénatorial et le renouvellement du Sénat par tiers tous les trois ans pour encadrer le mandat présidentiel, fixé à sept ans, et pour introduire un élément de continuité dans le bicamérisme français.

La Quatrième République avait fait le choix d'un abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, du renouvellement du Conseil de la République par moitié tous les trois ans, les sièges étant répartis en deux séries A et B d'importance approximativement égale².

¹ Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel, p.6.

² Article 2 de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948.

En 1958, la Cinquième République est revenue au mandat de neuf ans et au renouvellement triennal par tiers auxquels elle a donné valeur organique.

La longueur de la durée du mandat sénatorial a suscité nombre d'interrogations.

Il est incontestable que cette durée a contribué au rôle stabilisateur de la Haute Assemblée et à son indépendance politique en dépit des remous conjoncturels de l'opinion.

La combinaison du mandat électif le plus long (neuf ans) avec l'intervalle de renouvellement le plus court des élections politiques (trois ans) rend possible une prise en compte, à périodes rapprochées, des changements politiques intervenus aux différentes élections locales, notamment municipales, tout en exerçant un effet de « lissage » des variations brusques qui n'affectent, en raison du renouvellement partiel, que la série soumise à réélection.

Les évolutions de l'opinion publique s'expriment donc sans à-coups au Sénat, assurant un contrepoids aux situations de « raz-de-marée » qui peuvent affecter les élections législatives.

Toutefois, comme le souligne l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, le novennat est de moins en moins « audible » auprès de nos concitoyens.

Tout d'abord, avec la réduction du mandat présidentiel à cinq ans¹ et la tendance historique à une diminution de la durée des mandats, le mandat sénatorial constitue une exception. C'est aujourd'hui l'unique mandat en France dont la durée excède six ans.

Sa durée est également exceptionnelle au regard du droit parlementaire comparé (voir annexe n° 1) puisqu'elle est aujourd'hui la plus longue d'Europe pour un mandat parlementaire. Seules les membres des secondes chambres du Maroc et du Libéria ont une durée de mandat de neuf ans.

Cette situation est de plus préjudiciable à la représentativité du Sénat : en effet, la durée des mandats locaux (conseillers municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux et conseillers à l'Assemblée de Corse depuis la loi du 11 avril 2003²) est harmonisée à six ans.

Or, au cours de leur mandat, certains élus locaux n'ont pas la possibilité de voter pour élire les sénateurs qui les représentent. La différence

¹ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

² Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

de durée entre le mandat sénatorial et les mandats locaux apparaît peu justifiée.

De plus, le principe de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial semble aujourd'hui être l'objet d'un consensus.

Il faisait partie des propositions du candidat Jacques Chirac en vue de « *renouveler le pacte démocratique* » lors de la campagne des élections présidentielles de 2002.

Le Sénat lui-même a préparé la réforme par le dépôt de nombreuses propositions de lois organiques (pas moins de sept entre juin et octobre 2000) et par les conclusions de la majorité du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale¹, qui s'est prononcé pour la conjugaison de l'abaissement de la durée du mandat à six ans et du renouvellement par moitié du Sénat tous les trois ans.

Le Président du Sénat, Christian Poncelet, a quant à lui appelé une telle réforme de ses vœux, le 16 octobre 2001 : « *Le Sénat s'honorerait en prenant lui-même l'initiative d'une réduction à six ans de la durée du mandat de ses membres* ».

b) Le problème secondaire de l'âge d'éligibilité de sénateurs

Sous la Troisième République, l'âge d'éligibilité des sénateurs était de 40 ans. Depuis, cette particularité du régime électoral sénatorial a évolué puisque l'article L.O. 296 du code électoral indique que « *nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente cinq ans révolus* ».

Ce seuil de trente cinq ans a été parfois dénoncé et des critiques caricaturales ont dépeint le Sénat comme une assemblée d'élus âgés qui serait peu en phase avec la population.

Au-delà des procès en représentativité du Sénat, l'analyse objective de la réalité tend à souligner le caractère en partie artificiel du débat, l'âge d'éligibilité étant une donnée juridique et moins pertinente que la prise en compte de l'âge moyen réel des membres des assemblées, logiquement plus élevée.

Ainsi, l'écart de l'âge moyen des députés et des sénateurs est faible depuis 1959. En 2001, l'âge moyen des sénateurs était de 61 ans contre 57 ans pour les députés.

¹ *Présidé par Daniel Hoeffel, ce groupe de travail pluraliste était composé de MM. Jean-Pierre Bel, Robert Bret, René Garrec, Patrice Gélard, Michel Mercier, Jacques Pelletier (titulaires), de Mme Nicole Borvo et de MM. Jean Arthuis, Jean-Patrick Courtois, Gérard Delfau, Jean-Claude Peyronnet et Henri de Raincourt (suppléants).*

Cependant, les critiques doivent être considérées car elles nuisent à l'appréciation positive globale portée sur l'action du Sénat.

Par ailleurs, l'abaissement de l'âge d'éligibilité serait un gage d'ouverture de l'institution sénatoriale aux jeunes générations conforme à son objectif de rénovation et à l'évolution de la société.

En revanche, la réforme se devrait de maintenir une différence de durée et d'âge entre le mandat de sénateur et celui de député afin de préserver le bicamérisme différencié.

2. L'inadaptation du nombre de sénateurs et de la répartition des sièges au regard des évolutions démographiques récentes des collectivités territoriales fragilisent la représentativité du Sénat

a) L'augmentation progressive du nombre de sénateurs depuis 1875

En 1875, le Sénat comportait 300 sièges¹.

En 1918, 14 sièges supplémentaires furent créés pour représenter les départements d'Alsace-Moselle.

La Quatrième République n'a pas modifié sensiblement la situation antérieure : l'effectif total du Conseil de la République fixé à 315 en 1946 passa à 320 avec la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948. Celle-ci instaura en revanche une clé de répartition des sièges des départements attribuant à chaque département [...] un siège jusqu'à 154.000 habitants et, ensuite, un siège par tranche de 250.000 habitants ou fraction de tranche de 250.000 habitants.

La Constitution du 4 octobre 1958 a renvoyé à une **loi organique** le soin de fixer l'effectif de chaque assemblée après avoir procédé par la voie d'ordonnances organiques² lors de l'installation des nouvelles institutions. L'effectif total du Sénat a été modifié à plusieurs reprises en 1961, 1966 (réorganisation de la région parisienne), 1976 et 1983 (augmentation de la représentation sénatoriale des Français établis hors de France).

La clé de répartition démographique de 1948 a été légèrement modifiée par la loi organique n° 66-504 du 12 juillet 1966 consécutive à la création des départements de la région parisienne (un siège pour 150.000 habitants) et implicitement reconduite par la loi organique n° 76-643 du 16 juillet 1976 qui avait créé 33 nouveaux sièges dans 29 départements.

¹ Article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation du Sénat.

² Article 92 de la Constitution (mesures transitoires).

b) Le nombre de sénateurs et la répartition actuelle des sièges doivent être modifiés pour garantir une représentation fidèle des collectivités territoriales

Depuis 1976, le nombre de sénateurs et la répartition des sièges n'ont pas été modifiés. Les recensements généraux de la population française établis en 1982, 1990 et 1999 ne sont donc pas pris en compte dans la représentation sénatoriale qui s'en trouve affaiblie.

Certains départements ont pourtant connu des évolutions démographiques importantes depuis 1976 (+ 57,82% pour la Seine-et-Marne ; +43, 14% pour le Var ; + 36,8 % pour l'Ain).

La composition actuelle du Sénat, « *reflétant la situation démographique de 1975* »¹ est la suivante :

Le nombre de sièges de sénateurs s'élève à 322 (dont 321 effectivement pourvus)² :

- 304 sénateurs sont élus dans les départements (296 dans les départements métropolitains, 8 pour les départements d'outre-mer) selon le tableau n° 6 annexé au code électoral ;

- 5 sièges sont attribués aux sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna disposant respectivement d'1 siège) et à la Nouvelle-Calédonie (1 siège) ;

- 12 sénateurs représentent les Français établis hors de France

Le Sénat se doit de représenter l'ensemble des collectivités territoriales en tant que telles. Aussi, le principe de l'égalité du suffrage de l'article 3 de la Constitution qui impose que l'élection des députés doit reposer sur « *des bases essentiellement démographiques* »³ doit-il être interprété à la lumière de l'article 24 de la Constitution.

Toutefois, dans sa décision du 6 juillet 2000 précitée, confortée par une décision du 20 septembre 2001, le Conseil constitutionnel a énoncé un principe constitutionnel parfaitement clair : « *Les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 4 de la Constitution imposent au législateur de modifier la*

¹ Rapport n° 427 (1998-1999) de notre collègue Paul Girod, au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs et diverses propositions de lois.

² Le siège non pourvu correspond à l'ancien territoire des Afars et des Issas, devenu République de Djibouti lors de son accession à l'indépendance de 1977 et inoccupé depuis la démission de son titulaire en 1980.

³ Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 – Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation... ».

Cette actualisation de la représentation sénatoriale au regard des résultats du recensement général de 1999 pourrait aboutir à une nouvelle répartition à effectif constant ou à une augmentation du nombre de sénateurs en maintenant la clé de répartition de 1948.

En effet, comme le rappelait Edouard Bonnefous, « *le Sénat (...) doit, par sa représentativité, être à l'image des profondes transformations actuelles de la structure démographique du pays* ».¹

c) Le Sénat doit aujourd'hui se réformer lui-même

Les règles relatives à l'élection des sénateurs relèvent soit de la loi organique, soit de la loi ordinaire.

La Constitution de 1958 a renvoyé la fixation d'un certain nombre de règles à des lois organiques « *relatives au Sénat* », qui ne peuvent être modifiées sans l'accord des deux assemblées, dont :

- le nombre total de sénateurs et leur élection dans une circonscription constituée par le département (article L.O. 274 du code électoral) ;
- la durée du mandat (article L.O. 275 du code électoral) ;
- le renouvellement par tiers du Sénat (article L.O. 276 du code électoral) ;
- les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités (articles L.O. 296 et L.O. 297 du code électoral) ;
- le remplacement des sénateurs (articles 319 à L.O. 323 du code électoral) ;
- la date de début et de fin de mandat, la période d'organisation des élections sénatoriales et le contentieux de l'élection des sénateurs (articles L.O. 277, L.O. 278 et L.O. 325 du code électoral).

Le Sénat, qui pourrait donc s'opposer à une réforme de la durée du mandat sénatorial, de l'âge d'éligibilité, du nombre et de la répartition des Sénateurs, doit au contraire saisir l'opportunité de prendre lui-même

¹ *Exposé des motifs de la proposition de loi organique n°55 (Sénat ; 1965-1966) tendant à modifier certains articles du code électoral relatifs à la composition et au renouvellement du Sénat.*

l'initiative de la réforme afin de bénéficier d'un régime électoral renouvelé et modernisé.

En 1976, ce sont des textes d'initiative sénatoriale qui avaient permis la création de 33 nouveaux sièges dans 29 départements afin de prendre en compte les évolutions démographiques des collectivités territoriales.

La proposition de loi organique (accompagnée de deux propositions de lois ordinaires corrélatives) présentée par MM Henri Caillavet, Marcel Champeix, Jacques Duclos, Robert Laucournet, Auguste Pinton, Hector Viron et des membres des groupes communiste et socialiste, avait ainsi été adoptée à l'unanimité¹, répondant aux vœux du Sénat tout entier.

Depuis, les sénateurs ne sont pas restés inactifs. Ainsi que doit le faire tout organe délibératif sous peine d'apparaître en décalage avec l'évolution de la société et des institutions, le Sénat mène un long travail de réflexion sur lui-même, son rôle, ses spécificités électorales et ses méthodes de travail.

Régulièrement, de nombreuses propositions de lois sont déposées pour réformer certains aspects du statut électoral sénatorial.

Une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement du Sénat et des propositions de réforme avaient été établis d'octobre 1989 à février 1991 dans les travaux de MM Henri de Raincourt, Guy Allouche, Gérard Larcher et Jean Faure, alors secrétaires du Bureau du Sénat.

De même, le 20 novembre 2001, **un groupe de travail pluraliste de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par M. Daniel Hoeffel**, vice-président du Sénat, était constitué afin d'examiner le mandat sénatorial, la fonction législative et la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective de la Haute Assemblée, son rôle de représentant des collectivités territoriales de la République et des Français établis hors de France ainsi que de la dimension européenne de l'action des sénateurs.

Ses conclusions, rendues le 2 juillet 2002, appelaient à une refonte globale du régime électoral des sénateurs en vue de conforter la légitimité d'une institution sénatoriale renouvelée.

Aussi, les conditions semblent réunies pour une réforme sereine, consensuelle, préservant l'esprit du bicamérisme équilibré prévu par la Constitution de la Cinquième République.

¹ *Sénat, compte rendu des débats de la séance publique du 15 avril 1976.*

II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE: UNE RÉFORME AMBITIEUSE MODERNISANT L'INSTITUTION SÉNATORIALE ET GARANTISSANT SES SPÉCIFICITÉS

Les dispositions de la présente proposition de loi organique répondent au souci de renforcer la légitimité du Sénat en le modernisant sans le banaliser.

A. MODERNISER LE MANDAT SÉNATORIAL EN PRÉSERVANT SES PARTICULARITÉS

La réforme du mandat sénatorial doit permettre de renforcer les liens des sénateurs avec la démocratie locale tout en préservant ses particularités.

1. La réduction de la durée du mandat sénatorial à six ans:

La durée actuelle de neuf ans du mandat sénatorial, la plus longue d'Europe pour un mandat parlementaire, ne permet pas au Sénat d'assumer correctement son rôle de représentant des collectivités territoriales, reconnu par l'article 24 de la Constitution.

La durée du mandat sénatorial serait donc abaissée à six ans, alignée sur celle des mandats locaux (**article 1^{er}**).

Simultanément, en vue de maintenir le renouvellement partiel du Sénat tous les trois ans, gage de stabilité de l'institution, **le principe du renouvellement par moitié du Sénat, en deux séries 1 et 2, approximativement égales, serait retenu, appliqué à compter de 2010.**

Et, afin de permettre la transition du renouvellement par tiers au renouvellement par moitié de la Haute Assemblée, la série C, renouvelable en 2004, serait fractionnée en deux sections (départements de la série C du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne, départements de l'Île-de-France et des Antilles ainsi que les sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Durant la première semaine d'octobre 2003, le Bureau du Sénat désignerait, par tirage au sort, la section dont la durée de mandat serait ramenée à six ans et celle dont la durée de mandat serait maintenue, à titre transitoire, à neuf ans en vue de l'élection partielle de 2004.

En 2007, la série A serait intégralement renouvelée pour six ans. En 2010, l'ancienne série B et les sénateurs de l'ancienne série C élus pour six ans en 2004 seraient renouvelés pour six ans au sein de la nouvelle série 1.

En 2013, l'ancienne série A et les sénateurs de l'ancienne série C élus pour neuf ans en 2004 seraient renouvelés pour six ans au sein d'une nouvelle série 2 (**article 2**).

L'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans et le renouvellement du Sénat par moitié modifieraient en conséquence le régime électoral des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, fixé par la loi organique du 17 juin 1983¹ : le principe de l'élection de six d'entre eux à chaque renouvellement partiel du Sénat et à compter de 2010 serait posé.

A titre transitoire, une durée de neuf ans serait prévue pour deux des quatre sénateurs représentant nos compatriotes expatriés et renouvelables en 2004, de six ans pour les autres. Toutefois, le Bureau du Sénat ne pourrait procéder au tirage au sort des sénateurs concernés qu'à l'issue du renouvellement partiel de 2004, en raison des spécificités de leur élection (**article 3**).

2. La sauvegarde des spécificités du mandat sénatorial

Depuis 1875, la durée du mandat sénatorial est plus longue que celle des députés. En contrepartie, le renouvellement du Sénat s'effectue par séries. Les caractéristiques seraient préservées avec l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans (contre cinq pour les députés) et le renouvellement du Sénat par moitié (**articles 1^{er}, 2 et 3**).

L'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs, de trente cinq ans à trente ans permettrait d'élargir l'accès au mandat sénatorial en tenant compte de la responsabilisation des jeunes générations tout en maintenant un écart significatif avec l'âge d'éligibilité des députés, aujourd'hui fixé à vingt-trois ans (**article 4**).

B. REPRÉSENTER FIDÈLEMENT L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE AU SÉNAT

L'application de la clé démographique de répartition des sièges, implicitement reconduite depuis 1948, aux résultats du recensement général de la population de 1999 tend à prendre en compte l'évolution démographique des collectivités territoriales représentées au Sénat en créant vingt-quatre sièges supplémentaires (25 nouveaux sièges créés et disparition du siège du territoire des Afars et des Issas). L'effectif total du Sénat serait ainsi porté à **346** au terme des trois prochains renouvellements partiels, soit en 2010.

¹ Loi organique n°83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

Nombre des sénateurs représentant les départements

Tableau n°6 annexé au code électoral
(article L. 279 du code électoral)

| Départements | Nombre de sénateurs | Départements | Nombre de sénateurs | Départements | Nombre de sénateurs |
|-------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| Ain | 3 (+1) | Hérault | 4 (+1) | Haut-Rhin | 4 (+1) |
| Aisne | 3 | Ille-et-Vilaine | 4 | Rhône | 7 |
| Allier | 2 | Indre | 2 | Haute-Saône | 2 |
| Alpes-de-Haute-Provence | 1 | Indre-et-Loire | 3 | Saône-et-Loire | 3 |
| Hautes-Alpes | 1 | Isère | 5 (+1) | Sarthe | 3 |
| Alpes-Maritimes | 5(+1) | Jura | 2 | Savoie | 2 |
| Ardèche | 2 | Landes | 2 | Haute-Savoie | 3 |
| Ardennes | 2 | Loir-et-Cher | 2 | Paris | 12 |
| Ariège | 1 | Loire | 4 | Seine-Maritime | 6 |
| Aube | 2 | Haute-Loire | 2 | Seine-et-Marne | 6 (+2) |
| Aude | 2 | Loire-Atlantique | 5 | Yvelines | 6 (+1) |
| Aveyron | 2 | Loiret | 3 | Deux-Sèvres | 2 |
| Bouches-du-Rhône | 8 (+1) | Lot | 2 | Somme | 3 |
| Calvados | 3 | Lot-et-Garonne | 2 | Tarn | 2 |
| Cantal | 2 | Lozère | 1 | Tarn-et-Garonne | 2 |
| Charente | 2 | Maine-et-Loire | 4 (+1) | Var | 4 (+ 1) |
| Charente-Maritime | 3 | Manche | 3 | Vaucluse | 3 (+1) |
| Cher | 2 | Marne | 3 | Vendée | 3 |
| Corrèze | 2 | Haute-Marne | 2 | Vienne | 2 |
| Corse-du-Sud | 1 | Mayenne | 2 | Haute-Vienne | 2 |
| Haute-Corse | 1 | Meurthe-et-Moselle | 4 | Vosges | 2 |
| Côte d'Or | 3 | Meuse | 2 | Yonne | 2 |
| Côtes d'Armor | 3 | Morbihan | 3 | Territoire de Belfort | 1 |
| Creuse | 2 | Moselle | 5 | Essonne | 5 |
| Dordogne | 2 | Nièvre | 2 | Hauts-de-Seine | 7 |
| Doubs | 3 | Nord | 11 | Seine-Saint-Denis | 6 |
| Drôme | 3 (+1) | Oise | 4 (+1) | Val-de-Marne | 6 |
| Eure | 3 | Orne | 2 | Val d'Oise | 5 (+1) |
| Eure-et-Loir | 3 (+1) | Pas-de-Calais | 7 | Guadeloupe (DOM) | 3 (+1) |
| Finistère | 4 | Puy-de-Dôme | 3 | Guyane (DOM) | 2 (+1) |
| Gard | 3 | Pyrénées-Atlantiques | 3 | Martinique (DOM) | 2 |
| Haute-Garonne | 5 (+1) | Hautes-Pyrénées | 2 | Réunion (DOM) | 4 (+1) |
| Gers | 2 | Pyrénées-Orientales | 2 | Total | 326 (+22) |
| Gironde | 6 (+1) | Bas-Rhin | 5 (+1) | | |

Répartition des sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer

| | |
|---------------------------------|------------------|
| Nouvelle-Calédonie | 2 (+1) |
| Polynésie française | 2 (+1) |
| Wallis et Futuna | 1 |
| Mayotte | 2 (+1) |
| Saint-Pierre et Miquelon | 1 |
| Français établis hors de France | 12 |
| Total | 20 |
| Effectif total du Sénat | 346 (+25) |

Simultanément, le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas, inoccupé depuis 1980, serait supprimé.

1. La création de 22 sièges de sénateurs élus dans les départements

Le nombre de sénateurs élus dans les départements passerait de 304 à 326, un département (Seine-et-Marne) gagnant 2 sièges et 1 siège supplémentaire étant obtenu par vingt autres départements.

La modification de la représentation sénatoriale des départements concernés entrerait en vigueur dès 2004, au prochain renouvellement de chaque série.

A titre transitoire, le nombre de sénateurs élus dans les départements serait de 313 en 2004 et de 322 en 2007 (**article 5**).

2. La prise en compte des évolutions démographiques outre-mer

L'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999 amènerait une adaptation de la représentation sénatoriale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, inchangée depuis 1946, malgré la croissance démographique de ces collectivités.

L'article 6, par souci de simplification du droit, codifierait donc les dispositions organiques relatives à l'élection des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna dans le code électoral, en tenant compte de la création d'1 siège supplémentaire pour les

deux premières collectivités. En conséquence, les articles 6 et 7 de la loi organique du 10 juillet 1985¹ seraient abrogés.

Par ailleurs, le siège de sénateur de l'ancien territoire des Afars et des Issas, inoccupé depuis 1980, serait supprimé.

De même, 1 siège supplémentaire de sénateur serait attribué à Mayotte et les dispositions organiques relatives à l'élection des sénateurs de la collectivité seraient insérées dans le code électoral. En conséquence, les dispositions de la loi organique du 28 décembre 1976² seraient abrogées (**article 7**).

La création des sièges supplémentaires prévus aux articles 6 et 7 prendrait effet au prochain renouvellement des séries auxquelles les collectivités concernées appartiennent.

III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE EN APPORTANT DES PRECISIONS REDACTIONNELLES

A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE QUI RENOUVELLE LE RÉGIME ÉLECTORAL SÉNATORIAL

1. L'harmonisation bienvenue de la durée du mandat sénatorial avec celle des mandats locaux

a) L'alignement de la durée du mandat sénatorial sur celle des mandats locaux

L'abaissement à six ans de la durée du mandat sénatorial harmoniserait celle-ci avec la durée des mandats locaux. Ce faisant, le Sénat serait plus que jamais une « *assemblée de proximité* »³ émanant de la démocratie locale.

¹ Loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

² Loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte.

³ Exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 465 du 29 juin 2000 de M. Patrice Gélard.

L'article 24 de la Constitution conférant au Sénat le rôle d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, trouverait ainsi une traduction nouvelle dans son régime électoral.

« Il semble, en ce sens naturel, que les sénateurs élus par un collège électoral composé de membres ayant eux-mêmes obtenu dans leur grande majorité, des mandats de six ans, soient élus pour une durée équivalente... »¹.

b) La préservation et le renouveau du bicamérisme différencié

La réduction de la durée du mandat à six ans garantirait le maintien du principe du renouvellement partiel, ancré dans la tradition républicaine depuis 1875 exigé par la Constitution de 1958 et facteur de stabilité incontestable du bicamérisme différencié français.

L'abaissement de la durée du mandat sénatorial maintiendrait un écart d'une année avec la durée du mandat de député.

En complément, l'âge d'éligibilité des sénateurs, désormais fixé à trente ans, serait toujours supérieur à l'âge d'éligibilité des députés.

Conforté, le bicamérisme équilibré se trouverait également renouvelé.

L'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, conjuguée au respect du principe du renouvellement partiel de la Haute Assemblée et l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à trente ans, tendent en effet à faire émerger un Sénat réformé, en harmonie avec les évaluations territoriales, démographique et sociales de notre pays.

c) L'entrée en vigueur progressive de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial et la mise en place du renouvellement par moitié

Le dispositif retenu serait progressif, des dispositions transitoires permettant à la fois d'abaisser sereinement la durée du mandat sénatorial de 9 à 6 ans dès 2004 et de n'entraîner aucune réduction de la durée des mandats en cours.

En effet, un **dispositif prévoyant le renouvellement intégral du Sénat tous les six ans remettrait en cause le principe du renouvellement partiel se heurtant par là-même à un obstacle de nature constitutionnelle** : le principe du renouvellement partiel est inscrit à l'article 25 de la Constitution relatif au remplacement des sénateurs et à l'article 32 de la Constitution concernant la périodicité de l'élection du président du Sénat.

¹ Discours d'orientation de M. Christian Poncelet du 16 octobre 2001.

Une loi organique entraînant dès 2004 l'élection des sénateurs pour six ans, faute de dispositions transitoires, sans pour autant remettre en cause le renouvellement partiel du Sénat, empêcherait l'application du renouvellement par tiers de la Haute Assemblée : deux séries (C et B) seraient renouvelées simultanément en 2010 alors que la série A seule aurait été élue en 2007, **fragilisant le renouvellement équilibré de l'effectif sénatorial**.

A cet égard, le maintien du renouvellement par tiers ne serait pas non plus satisfaisant car avec l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, les renouvellements partiels du Sénat et de ces instances (Président, Bureau...) se répéteraient tous les deux ans.

Par souci d'équilibre et d'efficacité, le dispositif retenu instaurerait progressivement le renouvellement **par moitié** du Sénat.

A ce titre, il convient de rappeler qu'en 1946, le Conseil de la République avait adopté le renouvellement par moitié et le mandat de six ans.

Par ailleurs, les conseillers généraux sont aujourd'hui élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans (article L. 192 du code électoral).

En vue d'une mise en œuvre rapide de la réforme, la série C actuelle serait scindée en deux sections, une (par tirage au sort) étant élue pour six ans et l'autre, pour neuf ans, en 2004.

Ainsi, dès 2004, des sénateurs commenceraient à être élus pour 6 ans et dès 2013, les deux séries seraient en place et tous les sénateurs seraient élus pour six ans.

Dispositions transitoires

| | Première série | | Deuxième série | |
|-------------------------------|------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|
| | Série B | Moitié C | Moitié C | Série A |
| 2004 | | Election (6 ans) | Election (9 ans) | |
| 2005 | | | | |
| 2006 | | | | |
| 2007 (Municipales) | | | | Election (6 ans) |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2010 | Renouvellement total (6 ans) | | | |
| 2011 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2013 (Municipales) | | | Renouvellement total (6 ans) | |
| 2014 | | | | |
| 2015 | | | | |
| 2016 | Renouvellement total (6 ans) | | | |
| 2017 | | | | |
| 2018 | | | | |
| 2019 (Municipales) | | | Renouvellement total (6 ans) | |

Harmonisée à six ans avec la durée des mandats locaux, la durée du mandat sénatorial conforterait la légitimité du Sénat en tant que représentant constitutionnel des collectivités territoriales et par là-même, l'efficacité du bicamérisme différencié.

2. L'ajustement pertinent du nombre de sénateurs aux réalités démographiques des collectivités territoriales

L'augmentation du nombre de sénateurs doit permettre au Sénat de représenter plus fidèlement encore les collectivités territoriales et, en conséquence, d'assumer son rôle de veilleur et de gardien vigilant de la décentralisation.

Les décisions du Conseil constitutionnel des 6 juillet 2000 et 20 septembre 2001 ont exigé que le législateur modifie le nombre de sénateurs et la répartition par département des sièges pour prendre en considération les évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation.

En conséquence, la représentation sénatoriale pouvait être actualisée soit en procédant à une nouvelle répartition des sièges de sénateurs à effectif constant soit en appliquant la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999.

Cette dernière solution a été retenue par la réforme proposée, qui prévoit la **création de 22 nouveaux sièges dans 21 départements.**

Afin de tenir compte de la densité démographique de Mayotte, de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française, 1 siège supplémentaire serait attribué à chacune de ces collectivités.

Entre 2004 et 2010, à chaque renouvellement partiel, les sièges supplémentaires seraient donc attribués aux départements et collectivités concernés.

Le nombre de sénateurs élus dans les départements passerait de 304 aujourd'hui à 313 en 2004 (331 au total), à 322 en 2007 (341 au total) pour être fixé à **326 à compter de 2010.**

L'effectif total du Sénat serait alors fixé à 346 sénateurs contre 322 à l'heure actuelle.

Cette actualisation de la représentation sénatoriale par une augmentation du nombre de sénateurs est conforme à la tradition parlementaire française.

Ainsi, la création des départements de la région parisienne¹ et la prise en compte des résultats du recensement général de la population de 1975² ont amené une hausse des effectifs du Sénat et une nouvelle répartition des sièges : en 1976, 33 nouveaux sièges étaient créés dans vingt-neuf départements. En revanche, le Parlement n'avait pas cru alors possible de tenir compte des évolutions démographiques en supprimant 3 sièges (1 siège dans la Creuse, 2 sièges à Paris).

De même, les 79 sièges supplémentaires de députés créés par la loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 pour tirer les conséquences de l'instauration de la représentation proportionnelle, n'ont pas été supprimés lors du rétablissement du scrutin majoritaire par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986.

Le dispositif retenu supprimerait 1 siège, celui du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas devenu indépendant en 1977 (Djibouti), inoccupé depuis 1980.

3. L'amélioration de l'intelligibilité des dispositions organiques relatives à Mayotte, à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna par la codification

La codification dans le cadre électoral de dispositions organiques dispersées relatives aux collectivités précitées tend à simplifier le droit en vigueur.

Pratique ancienne dans notre pays³, **la codification est un outil nécessaire pour clarifier et ordonner les règles applicables aux citoyens en supprimant les dispositions non appliquées ou devenues inapplicables.**

Ce rôle de **simplification du droit** en vigueur a connu un regain d'intérêt en 1989, avec la création de l'actuelle commission supérieure de codification, pour faire face à l'inflation législative.

Elle constitue un moyen de réforme de l'Etat.

Ainsi, entre 1989 et 2000, les parties législatives de quatorze codes et cinq parties réglementaires desdits codes ont été adoptées. En 2000, ce sont les parties législatives de neuf codes et plusieurs parties réglementaires qui ont été adoptées par ordonnance, permettant de poursuivre une « *œuvre sans précédent de codification* »⁴.

¹ Loi organique n° 66-504 du 12 juillet 1966

² Loi organique n° 76-643 du 16 juillet 1976.

³ Elaboré par Barnabé Brisson le code « Henri III » tendait déjà à regrouper en un seul volume l'ensemble des édits et des ordonnances du Royaume de France.

⁴ Onzième rapport annuel de la commission supérieure de codification.

La codification a de plus été consacrée constitutionnellement par la décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1999¹. Selon le juge constitutionnel, elle est un objectif à valeur constitutionnel qui tend à satisfaire le respect de l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi et, ce faisant, l'intérêt général.

La réforme proposée complète la codification partielle des dispositions relatives aux élections sénatoriales outre-mer.

Les dispositions relatives aux élections sénatoriales dans les diverses collectivités d'outre-mer et autres collectivités à statut particulier qui étaient dispersées dans de nombreux textes ont été en partie rassemblées et clarifiées par les ordonnances du 20 août 1998² et du 19 avril 2000³.

Toutefois, cette codification n'est que partielle. Le dispositif retenu permettrait d'insérer en complément les dispositions organiques relatives à l'élection du sénateur de Mayotte ainsi qu'à l'élection des sénateurs de Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. Il renforcerait donc l'état du droit en vigueur en le rendant plus cohérent et plus accessible.

B. LE SÉNAT, EN SE RÉFORMANT LUI-MÊME, CONFORTE SES SPÉCIFICITÉS QUI FONDENT LE BICAMÉRISME FRANÇAIS

1. Le Sénat poursuit son objectif de rénovation en prenant l'initiative de sa réforme

Aujourd'hui, le Sénat, comme le rappelait le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale « *souffre d'une image contrastée et ambivalente* »⁴.

Les critiques récurrentes, sur le régime électoral des sénateurs souvent fondées sur la méconnaissance de son rôle, troublent l'appréciation positive des Français à l'égard des travaux et l'existence même de la Haute Assemblée.

La contribution du Sénat à la qualité de la loi et son rôle déterminant dans le contrôle du Gouvernement tendent à enrichir le bicamérisme équilibré,

¹ Décision n°99-421 DC du 16 décembre 2001-loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

² Ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

³ Ordonnance n°2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et modernisation du droit électoral outre-mer.

⁴ Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, p.6.

tout comme son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales.

Depuis plusieurs années, il n'a eu de cesse d'améliorer ses procédures et de se moderniser.

La proposition de loi organique précitée de M. Henri Caillavet et des membres des groupes socialiste et communiste, qui avait été à l'origine de l'augmentation du nombre de sièges de sénateurs et de l'adaptation de la répartition de ces sièges aux évolutions récentes de la population française, en 1976 le prouve.

Refusant d'éluder la question de l'évolution de son régime électoral, le Sénat, malgré les difficultés évidentes de la démarche, a décidé de prendre l'initiative de la réforme.

Les deux propositions de lois s'inscrivent dans la longue réflexion initiée au sein de la Haute Assemblée sur son fonctionnement et s'inspirent des conclusions du groupe de réflexion présidé par M. Daniel Hoeffel.

La présente réforme apparaît de plus comme une entreprise ambitieuse de modernisation de l'institution sénatoriale (abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans ; rééquilibrage entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle) qui veille à préserver son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales.

Afin de ne pas réduire la Haute Assemblée à un « clone » de l'Assemblée nationale, les dispositions de la présente proposition de loi organique et celles de la proposition de loi n° 313, tendent à **préserver ces spécificités.**

2. La réforme proposée dessine le Sénat de demain, représentant légitimé des collectivités territoriales de la République

La réforme proposée après mûre réflexion tend ainsi à conforter le bicamérisme français.

En effet, la vocation constitutionnelle spécifique du Sénat à représenter les collectivités territoriales de la République, raison d'être de l'institution, se manifeste par les singularités de son régime électoral : celles-ci seraient actualisées tout en étant renforcées.

Ainsi, à l'issue de la réforme, le Sénat serait plus encore « l'émanation » des collectivités territoriales, la durée du mandat des sénateurs étant alignée sur celle de leurs électeurs et le nombre et la répartition des

sièges de sénateurs étant adaptés à la répartition territoriale actuelle de la population française.

Reflet fidèle de la démocratie locale et de la vitalité des collectivités territoriales d'aujourd'hui, la Haute Assemblée prendrait également mieux en compte la diversité de ces collectivités et la nécessité d'une représentation équitable de toutes les collectivités territoriales par la réforme de ses modes de scrutin entreprise par la proposition de loi n° 313.

A l'heure où la seconde étape de la décentralisation permet aux collectivités territoriales d'expérimenter des dispositifs dérogatoires à la loi et au règlement et de prendre en charge de nouvelles compétences, celles-ci deviennent des acteurs incontournables de la vie politique et du développement économique et social de notre pays.

En fait, le rôle constitutionnel du Sénat de représentant des collectivités territoriales est plus légitime que jamais.

Avec le renforcement de son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales et des Français établis hors de France et la modernisation de son régime électoral le Sénat doit voir sa légitimité consolidée en se réformant.

Ce faisant, l'équilibre des institutions de la Cinquième République imaginée en 1958, reposant sur un bicamérisme inégalitaire mais équilibré avec un Sénat défenseur privilégié des collectivités territoriales tempérant l'influence de l'Assemblée nationale issue des évolutions du corps électoral, serait conforté et assumé.

C. L'APPORT DE QUELQUES PRECISIONS REDACTIONNELLES

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de :

- modifier l'intitulé de la présente proposition de loi organique, dans un souci de rigueur, afin de mentionner l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à trente ans par l'article 4 et de supprimer la référence à l'élection des sénateurs, mieux appropriée pour la proposition de loi ordinaire n°313. Par conséquent, **la proposition de loi organique porterait réforme de «la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat » ;**

- supprimer la mention « des départements » au troisième alinéa de l'article 2, expression trop restrictive pour prendre en compte les sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le tirage au sort prévu au même article, alors que ce dernier concernerait l'ensemble des sièges de la série C. Ainsi, ce ne sont pas seulement les

sénateurs des départements mais bien les sénateurs de la série C rattachés par tirage au sort à la série 2 qui seraient élus pour neuf ans en 2004 ;

Durant la première semaine d'octobre 2003, afin d'éviter tout sentiment d'injustice, le Bureau du Sénat serait chargé de tirer au sort la section de la série C dont la durée du mandat serait fixée à six ans (la première tirée au sort) et celle dont les sénateurs verraient la durée de leur mandat maintenue à neuf ans (paragraphe-II), sous réserve des dispositions du paragraphe III de l'article 3 prévoyant un tirage au sort spécifique pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France à l'issue du renouvellement partiel de 2004 ;

- préciser au paragraphe III de l'article 3 que la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France serait faite par voie de tirage au sort effectué par le Bureau du Sénat **en séance publique** dans le mois suivant leur élection ;

- préciser au premier alinéa de l'article 6 que les articles nouveaux L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 du code électoral seraient insérés dans le titre VII du livre V du code électoral, **avant l'article L. 439** du même code ;

- supprimer le dix-huitième alinéa (d) de l'article 6 mentionnant le conseil du contentieux administratif de Wallis-et-Futuna afin de ne pas inscrire dans la loi organique des dispositions qui ne seraient plus en vigueur dans la loi ordinaire : la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002¹ a en effet autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant de « *supprimer le conseil du contentieux administratif des îles Wallis-et-Futuna et rendre applicables les dispositions législatives du code de justice administrative* »² ;

- supprimer le paragraphe IV de l'article 6 relatif à la suppression du siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas par coordination avec l'insertion du principe de la disparition de ce siège dans un article 7 nouveau, améliorant la rédaction initiale et la clarté de l'article 6. En conséquence, l'article 7 actuel deviendrait l'article 8.

*

* *

Sous réserve de ces observations et des modifications qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter les conclusions qu'elle vous soumet pour cette proposition de loi organique et qui sont reproduites ci-après.

¹ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

² Titre IX de la loi d'orientation et de programmation précitée.

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé de la proposition de loi organique

Votre commission vous propose de modifier l'intitulé de la présente proposition de loi organique afin d'y mentionner explicitement la réforme de l'âge d'éligibilité des sénateurs.

Cette modification de l'intitulé de la présente proposition de loi organique serait plus fidèle au contenu du texte.

Dans un souci de rigueur, elle mentionnerait explicitement l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs, fixé à trente ans par l'article 4, et supprimerait la référence à l'élection des sénateurs, mieux appropriée pour la proposition de loi ordinaire n°313.

Par conséquent, désormais, **la proposition de loi organique porterait réforme de «la durée des mandats et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat » ;**

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions de modifier la rédaction de l'intitulé de la présente proposition de loi organique afin d'y faire référence à l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs.

Article premier

(art. L.O. 275 du code électoral)

Réduction de la durée du mandat sénatorial à six ans

Cet article tend à modifier l'article L.O. 275 du code électoral en vue d'abaisser la durée du mandat sénatorial à six ans.

Selon l'article 25 de la Constitution, une loi organique fixe la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Concernant ce dernier, la loi organique est « relative au Sénat » au sens de l'article 46, quatrième alinéa de la Constitution : la durée du mandat des sénateurs ne peut donc être modifiée qu'avec leur approbation.

Aux termes de l'article L.O. 275 actuel du code électoral, « *Les sénateurs sont élus pour neuf ans* ».

La longueur de ce mandat a pour corollaire le renouvellement partiel du Sénat : l'article L.O. 276 du code électoral fixe le principe du renouvellement par tiers de l'institution sénatoriale, dont l'effectif est divisé en trois séries A, B et C, d'importance approximativement égale.

La loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, prévoyait déjà un tel dispositif¹.

Il convient de souligner que, depuis cette date, le bicamérisme équilibré est caractérisé par un **mandat sénatorial plus long que celui des députés et par un renouvellement du Sénat par séries, facteurs de stabilité et de modération de la vie parlementaire.**

Incontestablement, la longueur de la durée du mandat sénatorial favorise l'**indépendance** des sénateurs par rapport aux contingences de l'opinion publique et des partis politiques, contribuant ainsi à la qualité de la réflexion et des travaux de la Haute Assemblée.

Cependant, le novennat a suscité de **nombreuses interrogations et critiques.**

En effet, ses avantages ne doivent pas masquer **la nature exceptionnelle de la durée du mandat des sénateurs français** au regard de leurs homologues étrangers (voir annexe 1).

La durée du mandat des membres des secondes chambres dans le monde est le plus souvent comprise entre quatre et six ans (quatre ans : 13 chambres ; cinq ans : 22 chambres ; six ans : 17 chambres).

Seuls les membres des secondes chambres du Libéria et du Maroc ont une durée de mandat de neuf ans.

De même, en France, la durée du mandat sénatorial a été fixée par la Troisième République pour être plus longue que celle du Président de la République à une époque où il s'agissait d'installer et de stabiliser le nouveau régime.

En 1958, la Cinquième République en 1958 a été édifée sur un équilibre de cinq ans pour le mandat de député, de sept ans pour celui du Président de la République et de neuf ans pour les sénateurs.

¹ L'article 6 de cette loi indiquait : « *Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers, tous les trois ans* »...

Avec la substitution du quinquennat au septennat pour le mandat du Président de la République, la durée du mandat sénatorial n'a plus de justification pour l'équilibre des institutions et est la seule à excéder six ans.

Bien sûr, le novennat est tempéré par les renouvellements par tiers du Sénat dont les effets de « respiration démocratique » et de lissage politique sont importants. En effet, tous les trois ans, un tiers du Sénat est renouvelé et ce sont en pratique une cinquantaine de sénateurs nouveaux sur une centaine de sièges renouvelés qui entrent au Sénat.

Mais, le décalage de trois ans entre la durée du mandat sénatorial et la durée des mandats de conseiller municipal, de conseiller général et de conseiller régional ou de conseiller à l'Assemblée de Corse¹, fixée à six ans, qui forment l'essentiel du collège électoral des sénateurs, semble difficile à justifier aujourd'hui.

Ainsi, la durée actuelle de neuf ans du mandat sénatorial ne permet pas à certains élus locaux de choisir les sénateurs pourtant chargés de représenter les collectivités territoriales de la République selon l'article 24 de la Constitution.

Par exemple, les membres des conseils municipaux élus de 1995 à 2001 dans les communes des départements de la série B n'ont pas eu l'occasion d'être appelés à se prononcer sur le choix des sénateurs. De la sorte, au cours d'une mandature, un tiers des conseils municipaux n'est jamais appelé à voter aux élections sénatoriales.

Une élection des sénateurs pour six ans, sans remettre en cause les avantages du novennat, favoriserait une représentation plus fidèle des collectivités territoriales au Sénat.

Les nombreuses propositions de lois organiques² déposées sur le Bureau du Sénat, à l'exemple de la proposition de loi organique n° 131 du 15 janvier 2003 présentée par nos collègues Robert Badinter et Claude Estier ainsi que les membres du groupe socialiste ou l'importance du nombre de cosignataires de la présente proposition de loi organique soulignent que **cette réforme est aujourd'hui susceptible de faire consensus.**

¹ La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a ramené la durée du mandat de conseiller régional et de conseiller à l'Assemblée de Corse de cinq à six ans.

² Citons la proposition de loi organique n° 464 du 29 juin 2000, présentée par M. Serge Mathieu, « tendant à réduire la durée des mandats parlementaires », la proposition de loi organique n° 465 du même jour, présentée par M. Patrice Gélard et plusieurs de ses collègues, tendant à fixer la durée du mandat des sénateurs à six ans », la proposition de loi organique n° 469 du 19 juillet 2000, présentée par M. Jacques Larché relative à la durée du mandat de sénateur et la proposition de loi organique n° 13 du 10 octobre 2000, présentée par M. Philippe Arnaud, dont le titre est similaire à la précédente.

La majorité du groupe de réflexion pluraliste sur l'institution sénatoriale présidé par M Daniel Hoeffel¹ s'était également exprimée en faveur d'une telle réforme.

Le présent article poserait donc le principe de la réduction de la durée du mandat sénatorial à six ans, accompagné d'un renouvellement par moitié du Sénat, en deux séries 1 et 2, d'importance approximativement égale.

Dès 2004, une partie de la série C serait élue pour six ans et en 2013, l'ensemble des sénateurs seraient renouvelés pour six ans. Les dispositions transitoires permettant le passage progressif d'une durée du mandat sénatorial de neuf ans à une durée de six ans et d'un renouvellement par tiers du Sénat à un renouvellement par moitié font l'objet de l'article 2 du présent texte.

Il convient de souligner que les membres du Conseil de la République de la Quatrième République, renouvelé par moitié, étaient élus pour six ans².

Par ailleurs, il faut rappeler que les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans³.

Enfin, un écart d'un an serait maintenu avec la durée du mandat des députés, préservant ainsi une des caractéristiques essentielles du bicamérisme.

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article premier proposée par la présente proposition de loi organique.

Article 2

(article L.O. 276 du code électoral)

Renouvellement du Sénat par moitié et dispositions transitoires

Cet article tend à modifier l'article L.O. 276 du code électoral afin de poser le principe du renouvellement du Sénat par moitié en deux séries 1 et 2 d'importance approximativement égale à compter de 2010. Il prévoit en outre les dispositions transitoires nécessaires pour réduire la durée du mandat sénatorial à six ans et instaurer le renouvellement par moitié du Sénat de manière progressive.

¹ M. Daniel Hoeffet, président, MM. Robert Bret, René Garrec, Patrice Gélard et Michel Mercier s'étaient prononcés en faveur de la réduction de la durée du mandat sénatoriale à six ans. M. Jacques Pelletier avait souligné son attachement au mandat de neuf ans tandis que M. Jean-Pierre Bel avait souhaité maintenir une option entre une durée de mandat de six ou cinq ans.

² Article 2 de la loi n°48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République.

³ Article L. 192 du code électoral.

1. Le droit en vigueur

Le principe du renouvellement partiel du Sénat appartient depuis 1875 à la tradition parlementaire française : la Troisième République avait, comme la Cinquième République, adopté une durée de neuf ans et le renouvellement par tiers du Sénat.

La Quatrième République avait instauré le mandat de six ans des membres du Conseil de la République, renouvelé par moitié.

Ce principe du renouvellement partiel du Sénat est inscrit à l'article 25, deuxième alinéa, de la Constitution visant les personnes appelées à assurer, en cas de vacance de siège, « *le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent* », ainsi qu'à l'article 32 de la Constitution concernant la périodicité de l'élection du Président du Sénat.

L'article L.O. 276 actuel du code électoral prévoit le renouvellement par tiers du Sénat dont l'effectif est réparti en trois séries A, B, C¹ d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au code électoral.

La série A compte aujourd'hui 102 sièges (96 sièges de sénateurs élus dans les départements, 1 siège pour la Polynésie française, 1 siège pour les îles Wallis-et-Futuna et 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France).

La série B compte 103 sièges (97 sièges de sénateurs élus dans les départements, 1 siège pour la Nouvelle-Calédonie, 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France, le siège inoccupé de l'ancien territoire des Afars et des Issas).

La série C compte 117 sièges (111 sièges de sénateurs élus dans les départements, 1 siège pour Mayotte et 1 siège de Saint-Pierre-et-Miquelon et 4 sièges de sénateurs des Français établis hors de France).

Simultanément à l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans prévu à l'article 1^{er}, trois formes de renouvellement du Sénat étaient envisageables : le renouvellement intégral, le maintien du renouvellement par tiers ou le renouvellement par moitié.

¹ Ces séries ont été fixées par l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs. Conformément à l'article 11 de la même ordonnance, le bureau du Sénat a désigné par tirage au sort, le 9 juin 1959, la série A pour être renouvelée en 1962, la série B pour être renouvelée en 1965 et la série C pour être renouvelée en 1968.

Afin de préserver le principe du renouvellement partiel du Sénat et de ses principales instances tous les trois ans, source de stabilité de l'institution sénatoriale, c'est ce dernier dispositif qui a été retenu.

2. Le dispositif retenu par la proposition de loi organique

a) Le renouvellement par moitié du Sénat dès 2010

Le présent article prévoit en effet qu'à partir de 2010, le Sénat serait renouvelable par moitié tous les trois ans. Les séries actuelles A, B, C seraient remplacées par deux nouvelles séries 1 et 2, d'importance approximativement égale (paragraphe-I et III).

Des dispositions transitoires seraient prévues en vue de permettre une évolution institutionnelle sereine et rapide du système actuel de renouvellement par tiers du Sénat au futur système de renouvellement par moitié.

b) Le « fractionnement » de la série C par tirage au sort

En 2004, une partie des sénateurs de l'actuelle série C renouvelable à cette date serait élue pour neuf ans, l'autre l'étant immédiatement pour six ans.

Pour ce faire, le présent article scinderait la série C en deux sections (d'une part, sièges des départements de la série C, du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne ; et d'autre part, sièges des départements de l'Ile-de-France et des Antilles ainsi que de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Durant la première semaine d'octobre 2003, afin d'éviter tout arbitraire, le Bureau du Sénat serait chargé de tirer au sort la section de la série C dont la durée du mandat serait fixée à six ans (la première tirée au sort) et celle dont les sénateurs verraient la durée de leur mandat maintenue à neuf ans (paragraphe-II).

Selon le texte initial, à titre transitoire, les sénateurs des départements de la série C rattachés par tirage au sort à la série 2 seraient élus pour neuf ans en 2004.

Votre commission des Lois, dans ses conclusions, supprimerait la mention « des départements » au troisième alinéa de l'article 2, expression trop restrictive pour prendre en compte les sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le tirage au sort, alors que ce dernier concernerait l'ensemble des sièges de la série C.

Elle préciserait également que ce tirage au sort aurait lieu sous réserve des dispositions du paragraphe III de l'article 3 prévoyant un tirage

au sort spécifique pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France à l'issue du renouvellement partiel de 2004.

(1) La valeur organique des dispositions transitoires prévues

L'inscription de ces dispositions transitoires dans la proposition de loi organique semble logique car celles-ci modifient à provisoirement le principe du renouvellement par tiers du Sénat pour passer progressivement à un renouvellement par moitié, qui ont valeur organique.

De plus, la durée du mandat sénatorial, à valeur organique et fixée par le présent texte à six ans dès 2004, connaîtrait une dérogation transitoire pour les sénateurs de la série C dont la durée de mandat serait fixée à neuf ans par le tirage au sort.

(2) Le choix du tirage au sort des sections de la série C par le Bureau du Sénat

La procédure de tirage au sort est régulièrement utilisée dans l'activité du Sénat, à l'exemple du choix des scrutateurs appelés à dépouiller le scrutin lors de l'élection du président du Sénat (article 3 du règlement du Sénat) ou du vote pour des nominations personnelles (article 61 du règlement du Sénat), de la détermination de l'ordre de passage des orateurs par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en début de session ordinaire (article 29 bis du règlement du Sénat), ou encore de la désignation des députations du Sénat (article 106 du règlement du Sénat).

Le caractère incontestable du tirage au sort des sections de la série C serait en la matière conforté par l'intervention du Bureau du Sénat.

Il convient de rappeler que le Bureau est **l'organe directeur du Sénat**.

Elu tous les trois ans lors de la séance suivant celle de l'élection du président, représentant l'ensemble des groupes politiques de la Haute Assemblée, il est composé de ce dernier, des 6 vice-présidents, des 3 questeurs et des 12 secrétaires, soit 22 parlementaires¹.

La Constitution ne fait allusion aux Bureaux des assemblées que de manière incidente, lorsqu'il est nécessaire d'avoir son autorisation pour arrêter un sénateur ou prendre à son encontre toute mesure privative ou restrictive de liberté (article 26), dans la procédure de dépôt des projets de loi (article 39) et au moment de la réunion du Parlement en Congrès lors des révisions constitutionnelles (article 89).

¹ Composition issue de la modification du règlement adoptée le 18 décembre 1991. Le nombre de vice-présidents était auparavant de 4 et le nombre de secrétaires était égal à 8.

En revanche, aux termes de l'article 2 du Règlement du Sénat, le Bureau « *a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Sénat et pour organiser et diriger tous ses services dans les conditions déterminées par le présent règlement* » .

Des compétences particulières lui ont été reconnues par la Constitution et par la loi. Ses attributions collégiales concernent d'abord le fonctionnement législatif de la Haute Assemblée.

Son pouvoir réglementaire lui permet de compléter le règlement du Sénat sous la forme d'une instruction générale du Bureau (publiée en annexe du règlement) et il peut être amené à intervenir pour interpréter ses dispositions.

Par ailleurs, le Bureau juge de la recevabilité du dépôt des propositions de lois susceptibles d'avoir des conséquences financières. S'il estime qu'une proposition de loi n'est pas recevable au regard de l'article 40 de la Constitution, elle ne sera ni imprimée, ni distribuée aux membres du Sénat¹.

Il intervient en outre pour vérifier si le quorum est atteint en séance publique, sur demande de trente sénateurs², trancher d'éventuelles contestations du procès-verbal de la séance publique et examiner en dernier ressort les motifs de délégation de vote que les sénateurs sont autorisés à effectuer ainsi que les demandes de congé adressées au président du Sénat³.

Le Bureau intervient dans le fonctionnement des commissions (examen des dépenses prévues pour l'organisation de missions d'information ; autorisation de la création des groupes d'amitié et des groupes d'études) et dans le statut des sénateurs (vérification de la compatibilité des activités professionnelles exercées par les sénateurs avec leur mandat parlementaire)⁴.

Il a des compétences très larges quant au fonctionnement administratif et à l'organisation des services du Sénat (la gestion courante étant, dans les faits, déléguée aux questeurs) : il a l'autorité sur les services,⁵ fixe leur organisation et leurs attributions, ainsi que le statut du personnel. Il procède aux nominations des grades les plus élevés de la fonction publique sénatoriale.

Confier l'organisation du tirage au sort des sections prédéterminées de la série C au Bureau du Sénat en séance publique confèrerait à l'évidence une certaine solennité à la procédure.

¹ Article 24 du règlement du Sénat.

² Article 51 du règlement du Sénat.

³ Article 63 et 64 du règlement du Sénat.

⁴ Article L.O.151 du code électoral.

⁵ Article 101 du règlement du Sénat.

Cette procédure permet en outre d'éviter tout sentiment d'injustice en laissant le hasard choisir les sénateurs de la série C dont la durée du mandat serait de six ans et ceux dont la durée du mandat serait de neuf ans.

Le Bureau serait en pratique chargé des modalités d'organisation du tirage au sort.

Il convient de souligner que le Bureau du Sénat a déjà été appelé à effectuer des tirages au sort de manière exceptionnelle. Il avait ainsi déterminé par une procédure similaire la date de renouvellement des séries A, B, C lors de la séance publique du 9 juin 1959¹.

Les sièges actuels de chaque série mais également les nouveaux sièges attribués à la série C seraient pris en compte dans chaque section et répartis par le tirage au sort.

La série C va gagner dix sièges en 2004 (un siège supplémentaire pour le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Var et le Vaucluse dans la première section ; un siège supplémentaire pour la Guadeloupe, le Val d'Oise, les Yvelines et Mayotte, ainsi que deux sièges supplémentaires pour la Seine-et-Marne) et serait donc composée de 127 sièges.

123 sièges seraient à répartir avant le renouvellement partiel de 2004, les quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France faisant l'objet d'un tirage au sort spécifique ultérieur à ce renouvellement (voir commentaire de l'article 3).

La section Bas-Rhin à Yonne serait ainsi composée de 62 sièges et la seconde section (Ile-de-France, Antilles, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) comprendrait 61 sièges.

c) La période transitoire et la composition des futures séries 1 et 2

Ainsi, **en 2004**, la première section des sénateurs de la série C serait élue pour six ans et la seconde pour neuf ans.

En 2007, la série A serait intégralement renouvelée pour six ans.

En 2010, l'ancienne série B et les sénateurs de l'ancienne série C élus pour six ans au renouvellement partiel de 2004 seraient renouvelés au sein de la nouvelle série 1 pour six ans.

¹ Le Conseil de la République avait déjà tiré au sort la date de renouvellement des deux séries A et B le composant, lors de la séance publique du 21 septembre 1948.

En 2013, l'ancienne série A et les sénateurs de l'ancienne série C élus pour neuf ans en 2004 seraient renouvelés au sein de la nouvelle série 2 pour six ans.

Au terme de ce tirage au sort, les deux séries 1 et 2 (prenant en compte six sénateurs représentant des Français établis hors de France) en vigueur à compter de 2010 seraient d'importance approximativement égale :

Hypothèse 1 :

- **série 1** (composée de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'Ile-de-France et des Antilles ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte) : **170 sièges** ;

- **série 2** (composée de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C allant du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne) : **176 sièges**.

Hypothèse 2 :

- **série 1** (composée de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C allant du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne) : **171 sièges** ;

- **série 2** (composée de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs de l'Ile-de-France et des Antilles ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte) : **175 sièges**.

Le renouvellement par moitié du Sénat serait en vigueur à compter de 2010.

Faisant l'objet d'un consensus quant à son principe, l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, entamé dès 2004, serait une réalité pour l'ensemble des sénateurs en 2013.

La réforme ne provoquerait aucune réduction de la durée des mandats en cours.

Le maintien, à titre transitoire, d'une durée de neuf ans pour une partie des sénateurs de la série C en 2004 est conforme avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui accepte des différences de traitement entre élus placés dans une même situation si elles sont limitées dans le temps et justifiées

par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi concernée¹.

Enfin, le législateur ne méconnaîtrait pas sa compétence car il encadrerait la procédure de tirage au sort (date) et fixerait à l'avance les sections de la série C concernées par ce tirage au sort ainsi que la composition à venir des séries 1 et 2 en vigueur à compter de 2010, en fonction de son résultat.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions une nouvelle rédaction de l'article 2 afin de supprimer la mention « des départements » au troisième alinéa de l'article 2, afin de permettre la prise en compte des sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le tirage au sort prévu pour « fractionner » la série C.

Cette nouvelle rédaction préciserait également que ce tirage au sort aurait lieu sous réserve des dispositions du paragraphe III de l'article 3 qui prévoient un tirage au sort spécifique, à l'issue du renouvellement partiel de 2004, pour les quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Article 3

(art. 1^{er} et 5 de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983)

Renouvellement des sénateurs représentant les Français établis hors de France

Cet article tend à modifier l'article 1^{er} de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France et à supprimer son article 5 afin de prévoir :

- l'élection de six sénateurs des Français établis hors de France à chaque renouvellement partiel du Sénat, à compter de 2010 ;

- l'élection pour neuf ans, à titre transitoire, de deux des quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France renouvelés en 2004, ceux-ci étant désignés par tirage au sort.

¹ La loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisait la concomitance des renouvellements des conseils régionaux et des conseils généraux, prolongeant d'une année le mandat des conseillers généraux élus en 1985 et réduisant de deux ans celui des conseillers généraux renouvelables en 1994. Le Conseil constitutionnel avait alors considéré que ces dispositions entraînaient « à titre provisoire, une différence quant à la durée du mandat des conseillers généraux », ajoutant que ces différences (étaient) limitées dans le temps et (devaient) se résorber à terme ; qu'elles apparaissaient comme la conséquence d'une réforme qui répond à la volonté du législateur d'assurer une participation accrue du corps électoral aux élections (...); que les différences de traitement (qui en résultaient trouvaient) une justification dans des considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi déferée » - Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990.

a) Le droit en vigueur

Les quelque deux millions de Français établis hors de France ont une représentation spécifique au Sénat, conformément à l'article 24 de la Constitution.

La loi du 7 juin 1982¹ a transformé le mode de désignation des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), assemblée représentative des Français établis hors de France qui a un rôle consultatif sur les sujets concernant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger.

Elle a substitué l'élection au suffrage universel direct par les Français établis hors de France des membres du Conseil au suffrage restreint antérieur.

Sur 183 membres, le Conseil supérieur des Français de l'étranger comprend 150 membres élus² selon des modalités spécifiques (vote par correspondance ; interdiction du vote par procuration...).

Depuis 1983, le nombre de sénateurs représentant les Français établis hors de France est fixé à 12 (contre 6 auparavant) et ils sont élus par les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger formant collège électoral sénatorial³.

Les opérations électorales obéissent à quelques règles spécifiques (ainsi, le collège électoral se réunit le jour du scrutin au ministère des affaires étrangères, le bureau de vote étant présidé par un conseiller à la cour d'appel de Paris ; le vote par procuration est autorisé pour « *les membres du collège électoral que des obligations professionnelles ou familiales ou des raisons de santé dûment établies empêchent de participer personnellement au scrutin* »).

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont répartis entre les trois séries fixées par le tableau n° 5 annexé au code électoral et sont élus simultanément au renouvellement de la série concernée.

L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

¹ Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, modifiée par les lois n° 90-384 et n° 82-547 du 22 juin 1992.

² Le Conseil, présidé par le ministre des Affaires étrangères, est également composé de 21 membres nommés et des 12 sénateurs représentant des Français établis hors de France.

³ Loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France et loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

b) Le dispositif de la proposition de loi organique

Le présent article tend à modifier la loi organique du 17 juin 1983 pour prendre en compte l'instauration du mandat de six ans à partir de 2004 et le nouveau renouvellement par moitié, tous les trois ans, du Sénat.

Ce nouveau système de renouvellement conduirait à prévoir la répartition des sénateurs des Français établis hors de France entre les deux nouvelles séries 1 et 2, par groupes de 6 sénateurs (premier paragraphe-I).

L'article 5 de la loi organique du 17 juin 1983, qui pose le principe de l'élection de quatre sénateurs des Français établis hors de France à chaque renouvellement partiel et qui n'a plus lieu d'être serait abrogé (paragraphe II).

Ces dispositions entreraient en vigueur à compter de 2010 (paragraphe IV).

Le dispositif retenu se garde des effets dommageables d'une diminution éventuelle, même transitoire de la représentation des Français établis hors de France au Sénat, à l'heure où le nombre de nos compatriotes expatriés croît régulièrement.

Il souligne au contraire la nécessité d'une représentation équitable au Sénat des Français établis hors de France même pendant la période transitoire afin de garantir, comme il l'a toujours fait, les intérêts spécifiques de nos compatriotes expatriés.

Cette prise en compte est d'autant plus nécessaire que le rôle constitutionnel de représentation des Français établis hors de France du Sénat a été conforté par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, adoptée par le Congrès du Parlement lors de la séance du 17 mars 2003.

Il convient en effet de rappeler que les textes de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont désormais soumis en premier lieu au Sénat¹.

Le système proposé prend également en compte les spécificités de l'élection des sénateurs établis hors de France. Les sénateurs concernés sont élus par un scrutin de liste à la représentation proportionnelle. **N'ayant pas de circonscription territoriale, ils ne peuvent être distingués que nominativement.**

La durée du mandat des quatre sénateurs renouvelés en 2004 ne peut donc être fixée par tirage au sort avant le renouvellement partiel de 2004.

¹ Article 39 nouveau de la Constitution.

Le Bureau du Sénat¹, à l'issue du renouvellement partiel de 2004, fixerait donc par tirage au sort, la durée du mandat de deux des quatre sénateurs concernés à six ans et celle des deux autres à neuf ans (paragraphe III).

En 2010, les sièges des deux premiers sénateurs seraient renouvelés au sein de la nouvelle série 1 et les sièges des deux autres seraient soumis à renouvellement en 2013 au sein de la nouvelle série 2.

Votre commission des lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 3 établie par la présente proposition de loi organique.

Article 4

(art. L.O. 296 du code électoral)

Age d'éligibilité aux élections sénatoriales

Cet article tend à fixer à trente ans l'âge d'éligibilité des candidats aux élections sénatoriales.

Selon l'article 25 de la Constitution, une loi organique fixe « *les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités* » des parlementaires français.

L'article L.O. 296 du code électoral fixe les conditions d'éligibilité et les inéligibilités des candidats aux élections sénatoriales en rappelant que celles-ci sont les mêmes que pour les candidats aux élections législatives².

Parmi les inéligibilités dites « *absolues* », c'est-à-dire celles qui réservent l'exercice du mandat sénatorial aux citoyens remplissant certaines conditions de capacité et de moralité, le droit en vigueur fixe l'âge d'éligibilité des membres de la Haute Assemblée à trente-cinq ans³ contre vingt-trois ans pour les députés.

L'âge d'éligibilité est variable selon les élections en France.

¹ Lors de la séance publique du 9 juin 1959, le Bureau du Sénat avait déjà affecté les sénateurs représentant les Français établis hors de France entre les séries par tirage au sort.

² Chapitre III du titre II du livre premier du code électoral. Voir annexe n°2.

³ Les candidats doivent par ailleurs avoir rempli leurs obligations du service national, ne pas avoir perdu leur droit d'éligibilité par décision judiciaire, et respecter la législation relative à la transparence financière de la vie politique. De plus, des inéligibilités « relatives » empêchent certains hauts fonctionnaires de se présenter, pendant la durée de leur activité, prolongée d'un certain délai, dans toute circonscription comprise dans le ressort territorial de leur compétence.

Age d'éligibilité aux élections politiques françaises

| Age | Mandats électifs |
|------------------------|---|
| Dix-huit ans | <ul style="list-style-type: none">• conseiller municipal (art. L. 228 du code électoral)• conseiller général (art. L. 194 du code électoral)• conseiller régional (art. L. 339 du code électoral)• conseiller à l'Assemblée de Corse (art. L. 367 du code électoral) |
| Vingt-trois ans | <ul style="list-style-type: none">• députés (art. L.O. 127 du code électoral)• Président de la République (art. 3-II de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)• députés européens (art. 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) |
| Trente-cinq ans | <ul style="list-style-type: none">• sénateurs (art. L.O. 296 du code électoral actuel) |

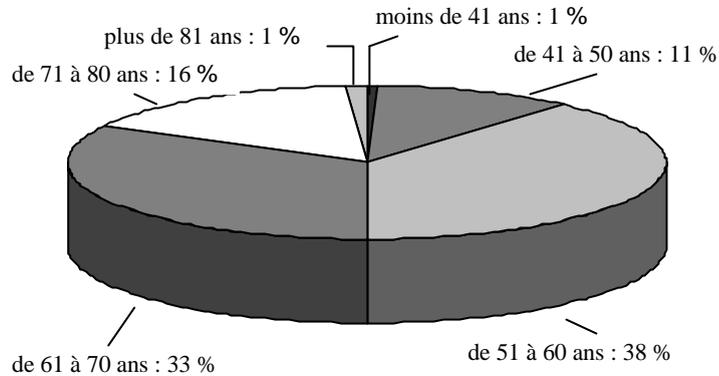
Les critiques à l'encontre du fonctionnement de la Haute Assemblée portent souvent sur ce seuil de trente-cinq ans, conférant « *au Sénat l'image d'une assemblée d'élus âgés, moins en phase que l'Assemblée nationale avec les aspirations de la population, les jeunes notamment...* »¹.

Ces critiques semblent cependant infondées car l'âge d'éligibilité à un mandat est une donnée surtout juridique et il convient de considérer l'âge moyen réel des membres d'une assemblée, toujours plus élevé que l'âge d'éligibilité.

Or, à la suite du renouvellement partiel du Sénat en septembre 2001, l'âge moyen des sénateurs était de 61 ans contre 57 pour les députés. La différence d'âge moyen entre parlementaires français est donc relative.

¹ Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale précité, p.31.

Age moyen des sénateurs à l'issue du renouvellement partiel de septembre 2001



Moyenne d'âge des sénateurs : 61 ans

Par ailleurs, la fixation d'un âge d'éligibilité plus élevé pour les sénateurs répond à la vocation traditionnelle de chambre stable et modératrice du Sénat dans le bicaméralisme français.

L'âge d'éligibilité aux élections sénatoriales n'est cependant pas une donnée intangible. Sous la Troisième République, l'âge d'éligibilité était en effet fixé à quarante ans.

De nombreuses propositions de lois ont été déposées sur ce point depuis quelques années et il y a aujourd'hui consensus sur le principe d'une telle réforme. Cette mesure manifesterait « *la volonté du Sénat de s'engager résolument dans la voie de la nécessaire modernisation de la vie publique en offrant à des plus jeunes la possibilité de se présenter au Sénat...* »¹.

Les spécificités des élections sénatoriales favorisent de fait l'expérience des affaires locales ainsi que le lien personnel entre les sénateurs et leurs électeurs, ce qui peut désavantager un candidat trop jeune.

Cependant, dans les départements où l'élection a lieu à la représentation proportionnelle et où la nécessité d'exercer des responsabilités politiques locales est moins déterminante dans l'élection, certaines listes pourraient ainsi être incitées à placer en position éligible des candidats plus jeunes qu'auparavant.

¹ Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 230 (1998-99) présentée par MM. Henri de Raincourt, Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Paul Girod, Jean-Jacques Hyst et Jacques Larché.

Simultanément, la réforme envisagée doit tenir compte de la nécessité de maintenir un âge d'éligibilité plus élevé que celui des députés car cette différence est un élément fondamental du bicamérisme équilibré et de la tradition parlementaire nationale.

Le présent article fixerait l'âge d'éligibilité aux élections sénatoriales à trente ans. Ce faisant, il faciliterait l'arrivée de jeunes sénateurs tout en respectant les caractéristiques du bicamérisme différencié et serait conforme aux vœux de la majorité du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale.

Il constituerait une réforme symbolique de l'entreprise de rénovation du Sénat.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 4 proposée par la présente proposition de loi organique.

Article 5

(art. L.O. 274 du code électoral)

Nombre de sénateurs élus dans les départements

Cet article tend à modifier l'article L.O. 274 du code électoral afin de fixer le nombre des sénateurs élus dans les départements à 326 et à prévoir l'entrée en vigueur de cette réforme dès le prochain renouvellement de chaque série.

Le nombre de sénateurs est resté relativement stable depuis le début de la Troisième République (300 sièges de sénateurs en 1875, 268 en 1958, 322, dont 321 effectivement pourvus en 2003)¹.

La Constitution de la Cinquième République renvoie à des lois organiques concernant le Parlement pour la fixation du nombre des membres de chaque assemblée².

Le nombre total de sénateurs élus dans les départements, circonscriptions implicites de l'élection sénatoriale, est ainsi déterminé par une « *loi organique relative au Sénat* » au sens de l'article 46 de la Constitution. Il en va de même pour le nombre de sénateurs élus dans les collectivités d'outre-mer ou représentant les Français établis hors de France. En revanche, la répartition des sièges entre départements, relevant de la loi ordinaire, est fixée par le tableau n° 6 annexé au code électoral³.

¹ Le siège non pourvu correspond à l'ancien territoire des Afars et des Issas, devenu république de Djibouti en 1977 lors de son accession à l'indépendance. Voir article 7 nouveau.

² Article 25 de la Constitution.

³ Voir commentaire de l'article 2 de la proposition de loi n°313.

Sur les 321 sénateurs constituant l'effectif actuel du Sénat, 304 sont élus dans les départements (dont 296 dans les départements métropolitains et 8 pour les départements d'outre-mer).

Depuis 1958, le nombre des sénateurs élus dans les départements et leur répartition ont été modifiées par la loi n° 66-504 du 12 juillet 1966 consécutive à la création des nouveaux départements de la région parisienne et par les lois du 16 Juillet 1976¹ qui créèrent 33 nouveaux sièges dans 29 départements. Ils n'ont pas été modifiés depuis ces textes et le législateur n'a donc pas tenu compte des évolutions démographiques constatées lors des recensements généraux de la population en 1982, 1990 et 1999.

Par ailleurs, la dernière révision des circonscriptions législatives a été effectuée en 1986 et l'article L. 125 du code électoral indique qu'après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation des circonscriptions pour les élections législatives, il doit être procédé à la révision des limites des circonscriptions.

Il n'existe aucune disposition équivalente pour l'actualisation de la composition du Sénat.

Certes, la question de l'incidence des évolutions démographiques sur la composition du Sénat n'est pas nouvelle mais le recensement de 1999 a souligné un décalage important entre la répartition contemporaine de la population française sur le territoire et la répartition actuelle des sièges.

De plus, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000² a précisé que « *les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation...* ».

Ce faisant, le juge constitutionnel a incité fermement le législateur à procéder à une véritable refonte de la représentation sénatoriale, incitation renouvelée dans une décision du 20 septembre 2001 relative à la contestation de l'organisation des élections sénatoriales.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le présent article tend donc à actualiser le nombre et la répartition des sièges de sénateurs en fonction des résultats du recensement général de la population de 1999.

¹ Loi organique n° 76-643 et lois ordinaires n° 76-644 et 76-645 du 16 juillet 1976.

² Décision n° 2000-431 DC du 6 Juillet 2000 – Loi relative à l'élection des sénateurs.

Cette réforme doit concilier le principe d'égalité du suffrage, affirmé par l'article 3 de la Constitution et le rôle du Sénat de représentant des collectivités territoriales posé par l'article 24 de la Constitution.

Le Sénat ne peut ainsi être élu sur des bases exclusivement démographiques puisqu'il a une vocation spécifique à représenter les populations en tant qu'elles vivent dans les différentes collectivités territoriales. Celles-ci doivent être représentées en tant que telles, quelle que soit leur population, au Sénat.

Deux hypothèses étaient envisageables pour procéder à cette actualisation : procéder à une nouvelle répartition à effectif constant ou majorer le nombre de sièges.

Il convient de remarquer que, à l'exception des suites de la décolonisation, les actualisations passées de la représentation sénatoriale ont toujours amené une hausse des effectifs du Sénat.

Le présent article tend donc à augmenter le nombre de sénateurs en appliquant la clé démographique de répartition qui a été implicitement utilisée depuis 1948¹, en 1959, en 1966 et en 1976².

Cette clé de répartition attribuait à chaque département un siège jusqu'à 154.000 habitants et, ensuite, un siège par 250.000 habitants ou fraction de 250.000. Cependant, depuis 1976, le premier seuil a été arrondi à 150.000 habitants.

Attribution des sièges par départements en fonction de leur population selon la règle de répartition de 1948

| Population du département | Nombre de sièges |
|--------------------------------------|------------------|
| - Jusqu'à 149.999 habitants | 1 |
| - De 150.000 à 399.999 habitants | 2 |
| - De 400.000 à 649.999 habitants | 3 |
| - De 650.000 à 899.999 habitants | 4 |
| - De 900.000 à 1.149.999 habitants | 5 |
| - De 1.150.000 à 1.399.999 habitants | 6 |
| - De 1.400.000 à 1.649.999 habitants | 7 |
| - De 1.650.000 à 1.899.999 habitants | 8 |
| - De 1.900.000 à 2.149.999 habitants | 9 |
| - De 2.150.000 à 2.399.999 habitants | 10 |
| - De 2.400.000 à 2.649.999 habitants | 11 |

¹ Article 5 de la loi n° 48-1971 du 23 septembre 1948.

² En 1976, le Parlement n'avait pas cru possible de supprimer 3 sièges (2 sièges pour Paris et 1 dans la Creuse) lors de l'examen de la loi organique n° 76-643 du 16 juillet 1976. Celle-ci aurait ainsi instauré un « cliquet » s'opposant à toute diminution du nombre de sénateurs par département-rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, p 63, juillet 2002.

La réforme proposée appliquerait la clé de répartition de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999, ce qui aurait pour effet d'augmenter le nombre de sénateurs.

En conséquence, **22 sièges** supplémentaires seraient créés dans 21 départements, ce qui fixerait le nombre de sénateurs élus dans départements à **326 à compter de 2010** (premier paragraphe-I).

Les nouveaux sièges de sénateurs seraient pourvus lors du prochain renouvellement des sénateurs des départements et collectivités concernés par l'actualisation.

Dans la série C, renouvelable en 2004, un département gagnerait deux sièges (Seine-et-Marne), sept départements gagneraient un siège (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Var, Vaucluse, Guadeloupe, Val-d'Oise et Yvelines).

Dans la série A, renouvelable en 2007, neuf départements gagneraient un siège (Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Drôme, Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Gironde, Hérault et Guyane).

Dans la série B, renouvelable en 2010, quatre départements obtiendraient un siège supplémentaire (Isère, Maine-et-Loire, Oise et Réunion).

Aussi, l'article 5 prévoit explicitement un nombre de sénateurs élus dans les départements passant de 304 aujourd'hui à 313 en 2004 (331 au total) et à 322 en 2007 (341 au total) afin de tenir compte de cette progressivité de l'augmentation du nombre de sièges entre 2004 et 2010 (paragraphe II).

L'effectif total du Sénat serait alors fixé à 346 sénateurs contre 321 à l'heure actuelle, Mayotte (série C), la Nouvelle-Calédonie (série B) et la Polynésie française (série A) obtenant également un siège supplémentaire (voir article 6).

Une telle adaptation du nombre des sénateurs aux évolutions significatives de la répartition territoriale de la population française devrait conforter la représentativité de la Haute Assemblée.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 5 établie par la présente proposition de loi organique.

Article 6

(articles L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 nouveaux du code électoral ;
articles 6 et 7 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985)

**Dispositions organiques relatives aux sénateurs de Nouvelle-Calédonie,
de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna**

Cet article tend à insérer trois nouveaux articles, L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3, dans le code électoral et à supprimer les articles 6 et 7 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie pour :

- inscrire dans le code électoral le nombre de sénateurs élus en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna ;

- appliquer à l'élection des sénateurs précités les dispositions organiques du livre II du code électoral en prévoyant les adaptations nécessaires.

La Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution, est une collectivité à statut particulier.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, adoptée le 17 mars dernier par le Congrès du Parlement, a supprimé la catégorie des « territoires d'outre-mer », qui regroupait la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et les terres australes et antarctiques françaises.

La Polynésie française et Wallis et Futuna appartiennent désormais à la catégorie des collectivités d'outre-mer, caractérisées par un statut particulier défini par une loi organique, qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République en leur conférant une importante autonomie.

Par ailleurs, la loi constitutionnelle précitée a consacré ces collectivités en les nommant explicitement dans le texte de la Constitution (article 72-3).

Selon le droit en vigueur, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna élisent respectivement un sénateur. L'article 6 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 (relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie) fixe le nombre de ces sénateurs, tandis que l'article L. 440 du code électoral précise la répartition des sièges.

L'article 7 de ladite loi organique prévoit l'application des dispositions organiques du code électoral à l'élection des sénateurs concernés.

Le sénateur de la Nouvelle-Calédonie est renouvelé en même temps que les sénateurs de la série B tandis que le renouvellement des sénateurs de la

Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna a lieu à la même date que celui des sénateurs de la série A¹.

Les dispositions ordinaires applicables à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna sont, à quelques exceptions près, celles qui sont en vigueur pour les sénateurs élus dans les départements.

Elle ont été insérées au titre septième du livre V du code électoral² (articles L. 439 à L. 448 du code électoral).

Toutefois, afin d'améliorer la cohérence du droit en vigueur, le présent article tend tout d'abord à insérer trois articles, L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 nouveaux, dans le code électoral (paragraphe I).

Pour faciliter cette insertion, dans ses conclusions, votre commission des Lois vous propose de préciser au premier alinéa de l'article 6 que lesdits articles seraient insérés dans le titre VII du livre V du code électoral, avant l'article L. 439.

La représentation sénatoriale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française n'a pas évolué depuis 1946. La faiblesse de cette représentation apparaît aujourd'hui en profond décalage avec la densité démographique de ces collectivités, respectivement peuplées de 196.836 habitants et 219.521 habitants.

Afin de prendre en compte les conséquences de l'application de la clé de répartition de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999, l'article L.O. 438-1 nouveau préciserait que deux sénateurs sont élus respectivement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et qu'un sénateur est élu à Wallis-et-Futuna (paragraphe I).

Un siège de sénateur supplémentaire serait donc attribué à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

En conséquence, l'article 3 de la proposition de loi n°313 abrogerait l'article L. 440 actuel du code électoral.

En second lieu, afin de permettre la mise en œuvre des dispositions organiques instaurant l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans et le renouvellement du Sénat par moitié, les dispositions organiques du livre II du code électoral seraient rendues explicitement applicables à l'élection des sénateurs des collectivités concernées (paragraphe II).

¹ Article L. 442 du code électoral.

² Cette codification résulte de l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer, complétée par la loi n°2000-641 du 10 juillet 2000.

Seul l'article L.O. 274 du code électoral, qui fixe le nombre de sénateurs élus dans les départements, serait logiquement exclu.

De plus, les titres et appellations spécifiques des personnels et des institutions des collectivités concernées seraient substitués à ceux qui sont en vigueur dans les dispositions générales du livre II pour l'élection des sénateurs des départements, à l'exemple des articles L. 385, L. 386 et L. 387 du code électoral pour les dispositions ordinaires ou de l'actuel article 3-1 de la loi organique du 10 juillet 1985.

A ce titre, votre commission des Lois, dans ses conclusions, supprimerait le dix-huitième alinéa (d) de l'article 6 mentionnant le conseil du contentieux administratif de Wallis-et-Futuna afin de ne pas inscrire dans la loi organique des dispositions qui ne seraient plus en vigueur dans la loi ordinaire : la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002¹ a en effet autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant de « supprimer le conseil du contentieux administratif des îles Wallis-et-Futuna et rendre applicables les dispositions législatives du code de justice administrative »².

Les îles Wallis-et-Futuna seraient ainsi dotées d'un tribunal administratif à l'issue de la période de ratification et la mention faite à l'article 6 deviendrait inutile et erronée.

A ce titre, comme dans l'actuel article 2-1 de la loi organique du 10 juillet 1985, un décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat devrait déterminer celles des fonctions exercées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna assimilées à celles qui sont énumérées aux articles L.O. 131 et L.O. 133 du code électoral relatifs aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités des députés.

Par renvoi de l'article L.O. 296 du code électoral, ces dispositions sont applicables aux sénateurs³ (paragraphe III).

Les dispositions de l'article L.O. 131 du code électoral indiquent que les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire et les préfets ne peuvent être élus dans toute la circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans. Elles réduisent ces délais à un an pour les sous-préfets et les secrétaires généraux de préfecture.

Les dispositions de l'article L.O. 133 du code électoral posent le principe de l'inéligibilité de certains hauts fonctionnaires dans la

¹ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

² Titre IX de la loi d'orientation et de programmation précitée.

³ Annexe 2.

circonscription dans le ressort de laquelle ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois.

Il convient de rappeler que les règles d'inéligibilité sont contrôlées et sanctionnées dans les conditions prévues pour le contentieux des élections sénatoriales¹.

Lorsqu'elle est constatée avant l'élection ou avant l'expiration des délais légaux de contestation des élections, l'inéligibilité interdit l'enregistrement de la candidature.

Et lorsqu'elle est révélée après que l'élection est devenue définitive, elle entraîne non pas l'invalidation de l'élection devenue définitive, mais la déchéance de plein droit du titulaire du mandat.

Ainsi, conformément à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi², les dispositions en vigueur relatives à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna seraient rassemblées, ordonnées et clarifiées par cette codification, mettant fin à une dispersion des textes préjudiciable à la sécurité juridique.

Les dispositions précédentes prendraient effet pour la Polynésie française (série A) et la Nouvelle-Calédonie (série B) à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle chacune de ces collectivités appartient (paragraphe III), soit 2007 et 2010.

Enfin, en vue de mettre fin à un anachronisme, le siège de l'ancien sénateur du territoire des Afars et des Issas (indépendant sous le nom de République de Djibouti depuis 1977), inoccupé depuis 1980, serait supprimé. Seule une loi organique peut en effet procéder à cette suppression (paragraphe IV).

Votre commission des Lois, dans ses conclusions, vous propose une nouvelle rédaction de l'article 6 afin de préciser au premier alinéa de l'article 6 que les nouveaux articles L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 du code électoral seraient insérés dans le titre VII du livre V du code électoral, avant l'article L. 439, de supprimer le dix-huitième alinéa (d) de l'article 6 mentionnant le conseil du contentieux administratif de Wallis-et-Futuna ainsi que le paragraphe IV par coordination avec l'insertion du principe de la disparition du siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas dans un article additionnel nouveau.

¹ Chapitre IX du titre IV du livre II du code électoral.

² Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999 du Conseil constitutionnel-loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

Article additionnel (nouveau)
**Suppression du siège de sénateur représentant
le territoire des Afars et des Issas**

Cet article tend à prévoir la suppression du siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas.

Le territoire des Afars et des Issas a connu une longue histoire commune avec la France.

| | |
|-----------------|---|
| VIIIe-XVe s. | Royaumes musulmans (Choa, Adal...) |
| 1862 (mars) | Traité entre la France et les sultans de Raheita, Tadjourah et Gobad, portant cession du mouillage d'Olock et d'une partie de la côte |
| 1883 (décembre) | Traités de protectorat entre la France et les sultans afars et l'ougas des Issas |
| 1887 | Fondation de la ville de Djibouti |
| 1896 | Djibouti devient la capitale de la « Côte française des Somalis et dépendances » |

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le statut de la **Côte française des Somalis** reçoit quelques modifications. En effet, la Constitution de la Quatrième République (1946) transforme l'Empire colonial français en une Union française qui comprend :

1° la République française dont :

1.1 la France métropolitaine

1.2 les départements et territoires d'outre-mer (citoyenneté française).

2° les Etats et territoires associés envoient des délégués au Haut-Conseil de l'Union française.

Selon l'article 60 de la Constitution de 1946 : « *L'Union française est formée, d'une part, de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part, des territoires et Etats associés.* »

La Côte française des Somalis devient territoire de l'Union française, représentée en métropole par un député, un **conseiller de la République**

(**ensuite nommé sénateur**) et un conseiller de l'Union française. Par ailleurs, un conseil représentatif est institué autour du gouverneur.

Avec la loi-cadre Defferre de 1956, la Côte française des Somalis devient Territoire d'Outre-mer (TOM), doté de l'autonomie interne, et pourvu d'un Conseil de Gouvernement dont le président est le gouverneur, et les membres désignés par une assemblée territoriale, élue au suffrage universel.

Ce nouveau statut fut confirmé par la large approbation de la Constitution de la Cinquième République lors du référendum du 28 septembre 1958 (75 % de oui).

Après le référendum de 1967, la Côte française des Somalis devient le territoire français des Afars et des Issas.

En 1977, le territoire français des Afars et des Issas devient indépendant sous le nom de la République de Djibouti.

Le siège du sénateur de l'ancien territoire des Afars et des Issas est inoccupé depuis 1980. Seule une loi organique pouvait le supprimer.

Dans le texte initial de la proposition de loi organique, la suppression de cette survivance anachronique était prévue au paragraphe IV de l'article 6.

Or, ce dispositif semble avoir peu de rapport avec les autres dispositions organiques de cet article, relatives aux sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

Par ailleurs, à travers cette suppression, c'est une page de l'histoire de la Haute Assemblée qui serait tournée.

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions, l'insertion d'un article additionnel nouveau consacré spécifiquement à la suppression du siège précité tout en améliorant la rédaction initiale. Il deviendrait l'article 7 de ces conclusions.

Article 7

(article L.O. 334-14-1 nouveau du code électoral ;
loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976)

Dispositions du code électoral relatives à la représentation sénatoriale de Mayotte

Cet article tend à insérer un article L.O. 334-14-1 nouveau dans le code électoral et à abroger la loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte afin de fixer dans le code électoral:

- le principe de la représentation de Mayotte par deux sénateurs contre un seul aujourd'hui, en vue de tenir compte des évolutions démographiques de la collectivité ;

- le principe de l'application à Mayotte des dispositions organiques du livre II du code électoral.

Mayotte est la seule île des Comores à avoir choisi de demeurer française en 1974.

La loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte créa une collectivité au statut provisoire sui generis issue de l'article 72 de la Constitution. Ce statut hybride, différait de celui de département d'outre-mer et de celui de territoire d'outre-mer tout en participant aux deux systèmes.

Ainsi, son organisation administrative s'inspirait de celle des départements avant la loi du 2 mars 1982, le préfet étant l'exécutif du conseil général de la collectivité qui avait toutefois conservé le principe de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte a transformé Mayotte en « **collectivité départementale de la République** », collectivité sui generis, soumise partiellement au principe de spécialité législative, un certain nombre de domaines devant progressivement être soumis au principe d'assimilation législative.

L'attachement de Mayotte à la France a été consacré par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, adoptée par le Congrès du Parlement le 17 mars dernier ¹: la Constitution fait désormais explicitement référence à Mayotte dans son article 72-3 nouveau.

De plus, **Mayotte est désormais rattachée à la nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer** qui se distinguent par un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres au sein de la République (article 74 de la Constitution).

Depuis 1976, Mayotte est représentée à la Haute Assemblée par un sénateur². Comme pour les autres collectivités spécifiques, cette précision est directement donnée par la loi organique.

Le droit en vigueur prévoit l'application des dispositions législatives ordinaires du livre II du code électoral relatif à l'élection des sénateurs des

¹ Rapport n°27 (2002-2003) de M. René Garrec au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

² Loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte.

départements en les adaptant aux spécificités de Mayotte (substitution des dispositions du code des communes applicable localement à celles du code général des collectivités territoriales pour la désignation des délégués des conseils municipaux des communes issues de fusions ou dont la fonction est exercée par délégation spéciale ; collège électoral sénatorial composé du député de Mayotte, des conseillers généraux et des délégués des conseils municipaux ou de leurs suppléants)¹.

En revanche, l'application des dispositions organiques dudit livre II (durée du mandat ; renouvellement partiel ; âge d'éligibilité...) et le principe même de la représentation de Mayotte au Sénat ne sont pas clairement mentionnés dans le chapitre V du titre II du livre troisième du code électoral, pourtant consacré au sénateur de Mayotte.

Dans un souci de codification et de simplification de la législation existante, conformément à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, le présent article insérerait un article L.O. 334-14-1 nouveau dans le code électoral.

Ce dernier tend donc à prévoir l'application des dispositions organiques du livre II du code électoral à la représentation sénatoriale de Mayotte.

Il poserait en outre le principe de la représentation de Mayotte par deux sénateurs, conformément à l'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de 1999. En effet, Mayotte, qui compte **160.265 habitants** à l'heure actuelle, apparaît « sous-représentée » au Sénat (paragraphe I).

En conséquence, la loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte, qui ne contient plus qu'un article 3 prévoyant l'élection d'un sénateur dans les conditions fixées par les dispositions du livre II du code électoral, serait abrogée (paragraphe II).

Les dispositions entreraient en vigueur à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient Mayotte (série C), soit en 2004 (paragraphe III).

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 7 établie par la présente proposition de loi organique qui deviendrait l'article 8 compte tenu de l'insertion préalable d'un article additionnel.

¹ Articles L. 334-15-1 et L. 334-16 actuels du code électoral.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE PORTANT REFORME DE LA DUREE DU MANDAT ET DE L'ÂGE D'ÉLIGIBILITÉ DES SÉNATEURS AINSI QUE DE LA COMPOSITION DU SÉNAT

Article premier

I. – L'article L.O. 275 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L.O. 275. – Les sénateurs sont élus pour six ans. »

Article 2

I. – L'article L.O. 276 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L.O. 276. – Le Sénat est renouvelable par moitié. A cet effet, les sénateurs sont répartis en deux séries 1 et 2, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au présent code. »

II. – A titre transitoire, les sénateurs de la série C rattachés par tirage au sort à la série 2 sont élus pour neuf ans en 2004.

Durant la première semaine d'octobre 2003, le Bureau du Sénat procédera en séance publique au tirage au sort des sièges de sénateurs de la série C dont la durée du mandat sera de neuf ans, sous réserve des dispositions du III de l'article 3.

A cet effet, les sièges de la série C seront répartis en deux sections, l'une comportant les sièges des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne, et l'autre, ceux des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de l'Île-de-France ainsi que les sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

III. – Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter du renouvellement partiel de 2010.

Article 3

I. – L'article 1er de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A chaque renouvellement partiel du Sénat, sont élus six sénateurs représentant les Français établis hors de France. »

II. – L'article 5 de cette même loi organique est abrogé.

III. – A titre transitoire, la durée du mandat de deux des quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France élus en 2004 est fixée à neuf ans. Leur désignation sera faite par voie de tirage au sort effectué par le Bureau du Sénat en séance publique dans le mois suivant leur élection.

IV. – Les dispositions du I et du II ci-dessus entreront en vigueur à compter du renouvellement partiel de 2010.

Article 4

La première phrase de l'article L.O. 296 du même code est ainsi rédigée :

« Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente ans révolus. »

Article 5

I. – L'article L.O. 274 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L.O. 274. – Le nombre des sénateurs élus dans les départements est de trois-cent vingt-six. »

II. – A titre transitoire, le nombre des sénateurs élus dans les départements sera de trois-cent treize en 2004, de trois-cent vingt-deux en 2007.

Article 6

I. – Sont insérés dans le titre VII du livre V du même code avant l'article L. 439, trois articles L.O.°438-1, L.O.438-2 et L.O. 438-3 ainsi rédigés :

« L.O. 438-1. – Deux sénateurs sont élus en Nouvelle-Calédonie.

« Deux sénateurs sont élus en Polynésie française.

« Un sénateur est élu dans les îles Wallis-et-Futuna. »

« Art. L.O. 438-2. - Les dispositions organiques du livre II, à l'exception de l'article L.O.274 sont applicables à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna sous réserve des dispositions suivantes :

« 1) Pour la Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de lire :

« a) « Nouvelle-Calédonie » au lieu de : « département » ;

« b) « haut-commissaire de la République » et « services du haut-commissaire de la République » au lieu de : « préfecture » ;

« c) « commissaire délégué de la République » au lieu de : « sous-préfet ».

« 2) Pour la Polynésie française, il y a lieu de lire :

« a) « Polynésie française » au lieu de : « département » ;

« b) « haut-commissaire de la République » et « services du haut-commissaire de la République » au lieu de : « préfet » et « préfecture » ;

« c) « chef de subdivision administrative » au lieu de : « sous-préfet ».

« 3) Pour les îles Wallis-et-Futuna, il y a lieu de lire :

« a) « Wallis-et-Futuna » au lieu de : « département » ;

« b) « administrateur supérieur » et « services de l'administrateur supérieur » au lieu de : « préfet » et « préfecture » ;

« c) « chef de circonscription territoriale » au lieu de : « sous-préfet ».

« Art. L.O. 438-3. - Pour l'application des articles L.O.131 et L.O.133 du code électoral, un décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat déterminera celles des fonctions exercées en Nouvelle-Calédonie, en

Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna qui sont assimilées, quelle que soit la collectivité dont elles relèvent, aux fonctions énumérées auxdits articles.

II. – Les articles 6 et 7 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie sont abrogés.

III. – Les dispositions du I et du II prennent effet pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle elles appartiennent.

Article 7

Le siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas est supprimé.

Article 8

I. – Il est inséré, dans le chapitre V du titre II du livre III du code électoral, avant l'article L. 334-15, un article L.O. 334-14-1 ainsi rédigé :

« Art. L.O. 334-14-1. – Deux sénateurs sont élus à Mayotte.

« Les dispositions organiques du livre II du présent code sont applicables à l'élection des sénateurs de Mayotte. »

II. – La loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte est abrogée.

III- Les dispositions des I et II prennent effet à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle Mayotte appartient.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi organique | Propositions de la commission |
|--|---|---|
| --- | --- | --- |
| <p>Code électoral</p> <p><i>LIVRE DEUXIEME</i></p> <p><i>ELECTION DES SENATEURS DES DEPARTEMENTS</i></p> | <p>Proposition de loi organique portant réforme de la durée de mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat</p> | <p>Proposition de loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat</p> |
| <p>« Art. L.O. 275. — Les sénateurs sont élus pour neuf ans. »</p> | <p>Article 1er</p> <p>I. — L'article L.O. 275 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.O. 275. — Les sénateurs sont élus pour six ans. »</p> | <p>Article 1^{er}</p> <p>(Sans modification).</p> |
| <p>« Art. L.O. 276. — Le Sénat est renouvelable par tiers. A cet effet, les sénateurs sont répartis en trois séries A, B et C, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au présent code. »</p> | <p>Article 2</p> <p>I. — L'article L.O. 276 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.O. 276. — Le Sénat est renouvelable par moitié. A cet effet, les sénateurs sont répartis en deux séries 1 et 2, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au présent code. »</p> | <p>Article 2</p> <p>I. — (Sans modification).</p> |
| | <p>II. — A titre transitoire, les sénateurs <i>des départements</i> de la série C rattachés par tirage au sort à la série 2 sont élus pour neuf ans en 2004.</p> | <p>II. — A titre... ...les sénateurs de la série C... ...en 2004.</p> |
| | <p>Durant la première semaine d'octobre 2003, le Bureau du Sénat procédera en séance publique au tirage au sort des sièges de sénateurs de la série C dont la durée du mandat sera de neuf ans.</p> | <p>Durant...</p> <p>...ans, <i>sous réserve des dispositions du III de l'article 3.</i></p> |

Loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France

« Art. 1er. — Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat par douze sénateurs. »

.....

« Art. 5. — L'application de l'article 1er de la présente loi organique sera échelonnée sur les trois prochains renouvellements partiels du Sénat. A chacun de ces renouvellements seront élus quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France. »

.....

A cet effet, les sièges de la série C seront répartis en deux sections, l'une comportant les sièges des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne, et l'autre, ceux des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de l'Ile-de-France ainsi que des sièges des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

III. — Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter du renouvellement partiel de 2010.

Article 3

I. — L'article 1^{er} de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A chaque renouvellement partiel du Sénat, sont élus six sénateurs représentant les Français établis hors de France. »

II. — L'article 5 de cette même loi organique est abrogé.

III. — A titre transitoire, la durée du mandat de deux des quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France élus en 2004 est fixée à neuf ans. Leur désignation sera faite par voie de tirage au sort effectué par le bureau du Sénat dans le mois suivant leur élection.

IV. — Les dispositions du I et du II ci-dessus entreront en vigueur à compter du renouvellement partiel de 2010.

(Alinéa sans modification).

III. — *(Sans modification).*

Article 3

I. — *(Sans modification).*

II. — *(Sans modification).*

III. — A titre...

...par le Bureau du Sénat en séance publique dans le mois suivant leur élection.

IV. — *(Sans modification).*

| | | |
|--|--|--|
| <p>Code électoral</p> <p><i>LIVRE DEUXIEME</i></p> <p><i>ELECTION DES SENATEURS DES DEPARTEMENTS</i></p> <p>« <i>Art. L.O. 296.</i> — Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente-cinq ans révolus.</p> <p>Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.</p> <p>Toutefois, pour l'application de l'alinéa précédent, n'est pas réputée faire acte de candidature contre un sénateur devenu membre du gouvernement la personne qui a été appelée à le remplacer dans les conditions prévues à l'article L. O. 319 lorsqu'elle se présente sur la même liste que lui. »</p> <p>.....</p> | <p>Article 4</p> <p>La première phrase de l'article L.O. 296 du même code est ainsi rédigée :</p> <p>« Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente ans révolus. »</p> | <p>Article 4</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |
| <p>« <i>Art. L.O. 274.</i> — Le nombre de sénateurs élus dans les départements est de 304. »</p> | <p>Article 5</p> <p>I. — L'article L.O. 274 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L.O. 274.</i> – Le nombre de sénateurs élus dans les départements est de trois-cent vingt-six. »</p> <p>II. — A titre transitoire, le nombre de sénateurs élus dans les départements sera de trois-cent treize en 2004, de trois-cent vingt-deux en 2007.</p> | <p>Article 5</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |
| | <p>Article 6</p> <p>I. — Sont insérés dans le titre VII du livre V du même code trois articles L.O. 438-1, L.O. 438-2 et L.O. 438-3 ainsi rédigés :</p> <p>« <i>L.O. 438-1.</i> – Deux sénateurs sont élus en Nouvelle-Calédonie.</p> <p>« Deux sénateurs sont élus en Polynésie française.</p> <p>« Un sénateur est élu dans les îles Wallis-et-Futuna. »</p> | <p>Article 6</p> <p>I. – Sont insérés... ...code <i>avant l'article L. 439</i>, trois articles... ...ainsi rédigés :</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> |

Art. L.O. 275 à L. 295. — cf
annexe

Art. L. O. 297 à L. O. 325. — cf
annexe

.....

« Art. L.O. 438-2. — Les dispositions organiques du livre II, à l'exception de l'article L.O. 274 sont applicables à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna sous réserve des dispositions suivantes :

« 1) Pour la Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de lire :

« a) « Nouvelle-Calédonie » au lieu de : « département » ;

« b) « haut-commissaire de la République » et « services du haut-commissaire de la République » au lieu de : « préfecture » ;

« c) « commissaire délégué de la République » au lieu de : « sous-préfet ».

« 2) Pour la Polynésie française, il y a lieu de lire :

« a) « Polynésie française » au lieu de : « département » ;

« b) « haut-commissaire de la République » et « services du haut-commissaire de la République » au lieu de : « préfet » et « préfecture » ;

« c) « chef de subdivision administrative » au lieu de : « sous-préfet ».

« 3) Pour les îles Wallis-et-Futuna, il y a lieu de lire :

« a) « Wallis-et-Futuna » au lieu de : « département » ;

« b) « administrateur supérieur » et « services de l'administrateur supérieur » au lieu de : « préfet » et « préfecture » ;

« c) « chef de circonscription territoriale » au lieu de : « sous-préfet » ;

(Alinéa sans modification).

« c) « chef...
... « sous-préfet ».

« Art. L.O. 131. — Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire et les préfets ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans .

Les sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture sont inéligibles dans toutes les circonscriptions du département dans lesquelles ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an.

« Art. L.O. 133. — Ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :

1° les inspecteurs généraux de l'économie nationale, les ingénieurs généraux des ponts et chaussées, les ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts, et de l'agriculture, les contrôleurs généraux des services vétérinaires, chargés de circonscription;

2° les magistrats des cours d'appel;

3° les membres des tribunaux administratifs;

4° les magistrats des tribunaux;

5° les officiers des armées de terre, de mer et de l'air exerçant un commandement territorial;

6° les recteurs et inspecteurs d'académie;

« d) « conseil du contentieux administratif » au lieu de : « tribunal administratif ».

« Art. L.O. 438-3. — Pour l'application des articles L.O. 131 et L.O. 133 du code électoral, un décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat déterminera celles des fonctions exercées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna qui sont assimilées, quelle que soit la collectivité dont elles relèvent, aux fonctions énumérées auxdits articles.

Alinéa supprimé

(Alinéa sans modification).

7° les inspecteurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports, les inspecteurs de l'enseignement primaire, les inspecteurs de l'enseignement technique;

8° les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des finances;

9° les directeurs des impôts, les directeurs des douanes et les directeurs des enquêtes économiques;

10° les ingénieurs en chef, ingénieurs en chef adjoints et ingénieurs des ponts et chaussées;

11° les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux et ingénieurs des eaux et forêts, chargés de circonscription; les ingénieurs en chef et ingénieurs des services agricoles chargés des fonctions de directeur des services agricoles ou d'inspecteur de la protection des végétaux; les ingénieurs en chef et ingénieurs du génie rural; les vétérinaires inspecteurs en chef, vétérinaires inspecteurs principaux et vétérinaires inspecteurs chargés des fonctions de directeur des services vétérinaires; les inspecteurs des lois sociales en agriculture;

12° les directeurs régionaux de la sécurité sociale, les inspecteurs divisionnaires du travail, les directeurs départementaux et inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre;

13° les directeurs des organismes régionaux et locaux de sécurité sociale relevant du contrôle de la cour des comptes et les directeurs des caisses régionales de crédit agricole;

14° les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale;

15° les directeurs interdépartementaux des anciens combattants; les secrétaires généraux des offices départementaux des combattants;

16° les directeurs départementaux de la construction et de l'urbanisme;

17° les directeurs régionaux et départementaux des postes et télécommunications;

18° les chefs de division de préfecture, les inspecteurs départementaux des services d'incendie;

19° les directeurs départementaux de la police et commissaires de police.

Loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

.....

..

« Art. 6. — Le nombre de sénateurs élus dans les territoires d'outre-mer est de trois.

Un sénateur est élu en Nouvelle-Calédonie.

« Art. 7. — Les dispositions organiques du livre II du code électoral et les articles 2-1, 3 et 3-1 de la présente loi sont applicables à l'élection des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. »

II. — Les articles 6 et 7 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie sont abrogés.

II. — *(Sans modification).*

III. — Les dispositions du I et du II prennent effet pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle elles appartiennent.

III. — *(Sans modification).*

IV. — *Le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas est supprimé.*

IV. — **Supprimé.**

Article 7

Le siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et des Issas est supprimé.

Article 8

I. — *(Sans modification).*

II. — *(Sans modification).*

III. — *(Sans modification).*

Article 7

I. — Il est inséré, dans le chapitre V du titre II du livre III du code électoral, avant l'article L. 334-15, un article L.O. 334-14-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 334-14-1. — Deux sénateurs sont élus à Mayotte.*

« Les dispositions organiques du livre II du présent code sont applicables à l'élection des sénateurs de Mayotte. »

II. — La loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 relative à l'élection du sénateur de Mayotte est abrogée.

III. — Les dispositions des I et II prennent effet à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle Mayotte appartient.

CODE ELECTORAL

LIVRE DEUXIEME

ELECTION DES SENATEURS

TITRE PREMIER

COMPOSITION DU SENAT ET DUREE DU MANDAT DES SENATEURS

Art. L.O. 277 Dans chaque série, le mandat des sénateurs commence à l'ouverture de la session ordinaire qui suit leur élection, date à laquelle expire le mandat des sénateurs antérieurement en fonctions.

L'élection des sénateurs a lieu dans les soixante jours qui précèdent la date du début de leur mandat.

Art. L.O. 278 L'élection des sénateurs a lieu dans les soixante jours qui précèdent la date du début de leur mandat.

.....
TITRE TROISIEME

DESIGNATION DES DELEGUES DES CONSEILS MUNICIPAUX

.....
Art. L.O. 286-1 Les conseillers municipaux et les membres du conseil de Paris qui n'ont pas la nationalité française ne peuvent ni être membres à un titre quelconque du collège électoral sénatorial ni participer à l'élection à ce collège de délégués, de délégués supplémentaires et de suppléants.

Art. L.O. 286-2 Dans les communes dont tous les conseillers municipaux sont délégués de droit, les conseillers municipaux qui n'ont pas la nationalité française sont remplacés au collège électoral des sénateurs et lors de la désignation des délégués supplémentaires et suppléants par les candidats français venant immédiatement après le dernier candidat élu de la liste sur laquelle ils se sont présentés à l'élection municipale.

.....
TITRE QUATRIEME

ELECTION DES SENATEURS

.....
CHAPITRE II

CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET INELIGIBILITES

Art. L.O. 296 Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente-cinq ans révolus.

Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.

Toutefois, pour l'application de l'alinéa précédent, n'est pas réputée faire acte de candidature contre un sénateur devenu membre du gouvernement la personne qui a été appelée à le remplacer dans les conditions prévues à l'article L. O. 319 lorsqu'elle se présente sur la même liste que lui.

CHAPITRE III

INCOMPATIBILITES

Art. L.O. 297 Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du présent code sont applicables aux sénateurs.

CHAPITRE IV

DECLARATIONS DE CANDIDATURES

.....

Art. L.O. 304 Les dispositions de l'article L. O. 160 sont applicables.

.....

CHAPITRE VIII

REMPLACEMENT DES SENATEURS

Art. L.O. 319 Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du gouvernement ou de membre du conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire conférée par le gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

Art. L.O. 320 En cas d'élections à la représentation proportionnelle, les candidats venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer les sénateurs élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit.

Art. L.O. 321 Les dispositions de l'article L. O. 177 sont applicables.

Art. L.O. 322 En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux visés à l'article L. O. 319 ou lorsque les dispositions des articles L. O. 319 et L. O. 320 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.

Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.

Art. L.O. 323 Le mandat des personnes ayant remplacé, dans les conditions prévues aux articles L. O. 319, L. O. 320 et L. O. 322 ci-dessus, les sénateurs dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.

.....

CHAPITRE IX

CONTENTIEUX

Art. L.O. 325 Les dispositions du chapitre X du titre II du livre Ier sont applicables.

.....

ANNEXES

ANNEXE 1

LE BICAMÉRISME DANS LE MONDE : EFFECTIFS ET DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

(Sources : service des relations internationales du Sénat)

1. Des effectifs généralement réduits

Il est difficile de dégager un modèle parmi les Sénats du Monde quant à leurs effectifs mais ces chambres disposent souvent d'effectifs réduits.

A l'exception de la Chambre des Lords britannique, le Sénat italien est la seconde chambre dont les effectifs sont les plus nombreux (324 membres). Avec la réforme envisagée, le Sénat français aurait un nombre de membres plus élevé (346 membres).

Les Sénats de moins de 110 membres sont majoritaires (52 sur 68).

Trois groupes principaux peuvent être distingués :

- les Sénats ayant 19 membres au moins se situent la plupart du temps dans des Etats de faible superficie et de population peu importante, mais pas toujours (Etats des Caraïbes). Ils sont au nombre de 27. Les Sénats des Etats hispanophones comptent souvent des effectifs variant entre 20 et 50 membres (Chili, Bolivie, Philippines...).

- un deuxième groupe est constitué par les Sénats ayant entre 50 et 109 membres. Ils sont 23 au total (Bundesrat allemand ; Sénat irlandais ; Sénat belge ; Première chambre des Etats généraux des Pays-Bas ; secondes chambres de Pologne et de République tchèque ; Sénats canadien et américain...). Nombre de ces assemblées constituent des organes de représentation égalitaire des entités territoriales composant des Etats fédéraux.

- enfin, douze assemblées comptent plus de 109 membres, dont 6 disposent d'effectifs variant entre 240 et 279 (Égypte ; Espagne ; Inde, Japon, Maroc ; Thaïlande). Les trois Sénats les plus nombreux sont ceux de France (321), d'Italie (324) et de Grande-Bretagne (576 pairs à vie et pairs spirituels).

2. Une durée de mandat très variable

Les mandats ont une durée inférieure à 4 ans dans deux pays (Bosnie-Herzégovine : 2 ans ; Malaisie : 3 ans).

La durée du mandat des membres des secondes chambres est néanmoins le plus souvent comprise entre 4 et 6 ans (4 ans : 13 chambres ; 5 ans : 22 chambres ; 6 ans : 17 chambres. Avec la réforme proposée , le Sénat français rejoindrait ce dernier groupe).

On compte deux Sénats dont la durée du mandat est de 8 ans (Brésil et Chili) et trois dont la durée du mandat est de 9 ans (France ; Libéria ; Maroc).

On relève enfin un cas de mandat dont la seule limite est l'âge de 75 ans (Sénat du Canada), un cas de nomination à vie (Chambre des Lords) et un cas d'hérédité (le conseil des chefs du Botswana).

ANNEXE 2

LES INÉLIGIBILITÉS AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES

1. Les inéligibilités absolues (applicables dans toutes les circonscriptions)

Elles réservent l'exercice du mandat législatif aux citoyens qui remplissent certaines conditions de capacité et de moralité. Pour être éligible aux élections sénatoriales, il faut :

- avoir la jouissance du droit de vote (article L.O. 127 du code électoral) ;
- avoir satisfait aux obligations imposées par la loi instituant le service national (article 45 modifié par la loi du 5 avril 2000) ;
- avoir trente-cinq ans (article L.O. 296 du code électoral).

Les individus dont la condamnation¹ empêche leur inscription sur une liste électorale, soit définitivement, soit temporairement (période d'inéligibilité double de celle de la privation du droit de vote) sont inéligibles (articles L.O. 129 et L.O. 130 du code électoral).

D'autres individus conservent leur qualité d'électeur tout en étant inéligibles :

- les individus auxquels les tribunaux ont, lorsque la loi l'autorise, retiré le droit d'éligibilité ;
- les personnes pourvues d'un conseil judiciaire ;
- pendant un an, les parlementaires qui n'ont pas déposé leurs déclarations de situation patrimoniale dans les conditions prévues par la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, ainsi que les candidats n'ayant pas déposé leur compte de campagne dans les deux mois suivant l'élection, ceux dont le compte a été rejeté à bon droit et ceux qui ont dépassé le plafond des dépenses électorales (article L.O. 128 du code électoral) ;

¹ Articles L. 6, L. 7 et L. 202 du code électoral :

. Un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat au Sénat (article L.O. 134 du code électoral) ;

. Le remplaçant d'un sénateur élu au scrutin majoritaire et devenu membre du Gouvernement ne peut lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui (article L.O. 135 du code électoral).

- le Médiateur de la République est inéligible dans toutes les circonscriptions (article L.O. 130-1 du code électoral).

2. Les inéligibilités relatives

Elles empêchent certains hauts fonctionnaires de se présenter dans toute circonscription comprise dans le ressort de leur compétence afin d'éviter les pressions sur les électeurs.

- Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire et les préfets sont ainsi inéligibles dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans. Cette règle s'applique également aux sous-préfets et aux secrétaires généraux de préfecture exerçant ou ayant exercé leurs fonctions depuis moins d'un an dans la circonscription visée (article L.O. 131 du code électoral).

- Par ailleurs, ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois (article L.O 133 du code électoral) :

- 1/ les inspecteurs généraux de l'économie nationale, les ingénieurs généraux des ponts et chaussées, les ingénieurs généraux des eaux et forêts, du génie rural et de l'agriculture, les contrôleurs généraux des services vétérinaires, chargés de circonscription ;

- 2/ les magistrats des cours d'appel ;

- 3/ les membres des tribunaux administratifs ;

- 4/ les magistrats des tribunaux ;

- 5/ les officiers des armées de terre, de mer et de l'air exerçant un commandement territorial ;

- 6/ les recteurs et inspecteurs d'académie ;

- 7/ les inspecteurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports, les inspecteurs de l'enseignement primaire, les inspecteurs de l'enseignement technique ;

- 8/ les trésoriers-payeurs généraux receveurs particuliers des finances ;

- 9/ les directeurs des impôts, les directeurs des douanes et les directeurs des enquêtes économiques ;

- 10/ les ingénieurs en chef, ingénieurs en chef-adjoints et ingénieurs des ponts et chaussées ;

- 11/ les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux et ingénieurs des eaux et forêts, chargés de circonscription ; les ingénieurs en chef et ingénieurs

des services agricoles chargés des fonctions de directeur des services agricoles ou d'inspecteur de la protection des végétaux ; les ingénieurs en chef et ingénieurs du génie rural ; les vétérinaires inspecteurs en chef, vétérinaires inspecteurs principaux et vétérinaires inspecteurs chargés des fonctions de directeur des services vétérinaires ; les inspecteurs des lois sociales en agriculture ;

12/ les directeurs régionaux de la sécurité sociale, les inspecteurs divisionnaires du travail, les directeurs départementaux et inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre ;

13/ les directeurs des organismes régionaux et locaux de sécurité sociale relevant du contrôle de la cour des comptes et les directeurs des caisses régionales de crédit agricole ;

14/ les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale ;

15/ les directeurs interdépartementaux des anciens combattants ; les secrétaires généraux des offices départementaux des combattants ;

16/ les directeurs départementaux de la construction et de l'urbanisme ;

17/ les directeurs régionaux et départementaux des postes et télécommunications ;

18/ les chefs de division de préfecture, les inspecteurs départementaux des services d'incendie ;

19/ les directeurs départementaux de la police et commissaires de police.

Depuis 1958, deux nouveaux cas d'inéligibilité sont prévus :

- le premier cas d'inéligibilité prévu à l'article L.O. 134 du code électoral empêche un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire de se présenter comme suppléant d'un candidat à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;

- le second cas d'inéligibilité concerne la personne appelée à remplacer un sénateur élu au scrutin majoritaire et devenu membre du Gouvernement : cette personne n'est pas réputée se présenter contre lui lorsqu'elle fait acte de candidature sur la même liste (article L.O. 296 du code électoral).

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES SÉNATEURS

Composition du Sénat de la Troisième République et du Conseil de la République (1946 et 1948)

| Sénat Troisième République | Conseil de la République 1946 | Conseil de la République 1948 |
|---|--|---|
| <p>314 sénateurs dont :</p> <p>307 départ. métropol. 3 départ. algériens 1 Martinique 1 Guadeloupe 1 Réunion 1 Inde française</p> | <p>315 conseillers dont :</p> <p>200 départ. métropol. 14 départ. algériens 2 Martinique 2 Guadeloupe 2 Réunion 1 Guyane 44 autres TOM (dont 2 Inde) 50 élus par l'AN (dont 8 représentants les Français des protectorats et des pays étrangers)</p> | <p>320 conseillers dont :</p> <p>246 départ. métropol. 14 départ. algériens 2 Martinique 2 Guadeloupe 2 Réunion 1 Guyane 44 autres TOM (dont 1Inde)</p> <p>8 représentants les Français des protectorats et des pays étrangers</p> <p>1 représentant des Français d'Indochine</p> |

Evolution du nombre des sénateurs depuis 1959

| | Métropole | DOM | TOM | Divers | Français de l'étranger | Total |
|--|--------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------|
| Ord. 58-1097 du 15-11-58 et Ord. 59-259 du 04-02-59 | 255 | 7 | 5 | | 6 | 273 ⁽¹⁾ |
| Loi org. 61-816 du 29-07-61 | 255 | 7 | 6 ⁽²⁾ | | 6 | 274 |
| Loi org. 66-503 du 12-07-66 | 264 ⁽³⁾ | 7 | 6 | | 6 | 283 |
| Loi org. 76-643 du 16-07-76 | 296 ⁽⁴⁾ | 8 ⁽⁴⁾ | 6 | | 6 | 316 |
| Loi org. 76-1217 du 28-12-76 | 296 | 9 ⁽⁵⁾ | 4 ⁽⁵⁾ | 1 ⁽⁵⁾ | 6 | 316 |
| Loi org. 83-499 du 17-06-83 | 296 | 9 | 4 | 1 | 12 ⁽⁶⁾ | 322 |
| Loi org. 86-957 du 13-08-86 | 296 | 8 ⁽⁷⁾ | 4 | 2 ⁽⁷⁾ | 12 | 322 |
| Loi const. 98-610 du 20-07-98 Loi org. 99-209 du 19-03-99 | 296 | 8 | 3 ⁽⁸⁾ | 3 ⁽⁸⁾ | 12 | 322 |

| | | | | | | |
|---------------------------|------------|----------|-------------------------|----------|-----------|---------------------------|
| Situation actuelle | 296 | 8 | 3 ⁽⁹⁾ | 3 | 12 | 322 ⁽⁹⁾ |
|---------------------------|------------|----------|-------------------------|----------|-----------|---------------------------|

(1) Sont à ajouter à ce nombre, jusqu'en 1962 (ordonnance n° 62-737 du 3 juillet 1962), 32 sièges pour les départements algériens et 2 sièges pour les départements des Oasis et de la Saoura.

(2) Création d'un siège pour Wallis-et-Futuna.

(3) Création des départements de la région parisienne.

(4) Création de 32 sièges supplémentaires pour les départements métropolitains (12 en 1977, 10 en 1980 et 10 en 1983) et d'un siège supplémentaire pour La Réunion.

(5) Saint-Pierre-et-Miquelon entre dans la catégorie des départements et Mayotte devient une collectivité territoriale spécifique.

(6) Création de six nouveaux sièges (2 en 1983, 2 en 1986 et 2 en 1989).

(7) Saint-Pierre-et-Miquelon devient une collectivité territoriale.

(8) La Nouvelle-Calédonie devient une collectivité *sui generis*.

(9) Un siège antérieurement attribué aux Afars et aux Issas est non pourvu depuis la démission de son titulaire en 1980 (indépendance intervenue en 1977).

