

N° 334

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 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, Jacques CHAUMONT, 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 DUBRULE, Alain DUFAUT, André DULAIT, Ambroise DUPONT, Hubert DURAND-CHASTEL, Louis DUVERNOIS, 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, 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, Philippe MARINI, Pierre MARTIN, Jean Louis MASSON, Serge MATHIEU, Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, MM. Jean-Luc MIRAUX, Louis MOINARD, René MONORY, Dominique MORTEMOUSQUE, 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, 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 THIOILLIÈRE, 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 l'élection des sénateurs,

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 Balareello, 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 Lecerf, 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 : 313 (2002-2003)

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS ET DU MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL	6
A. L'ÉQUILIBRE ENTRE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DU SUFFRAGE ET LE RÔLE CONSTITUTIONNEL DE REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST AU CŒUR DU RÉGIME ÉLECTORAL DU SÉNAT	6
1. <i>Le bicamérisme français offre une représentation équilibrée de la Nation</i>	6
a) Le Sénat, émanation de la démocratie locale	6
b) L'adaptation du principe d'égalité du suffrage aux singularités du régime électoral sénatorial	9
2. <i>La répartition des sièges de sénateurs doit prendre en considération les évolutions démographiques des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation</i>	10
a) La répartition actuelle des sièges de sénateurs... ..	10
b) reflète la France de 1975	15
c) « L'ardente obligation » d'actualiser la répartition des sièges de sénateurs au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	16
3. <i>L'impératif d'équilibre entre les modes de scrutin des élections sénatoriales</i>	17
a) La pluralité des modes de scrutin sénatoriaux	17
b) La loi du 10 juillet 2000 a fragilisé la représentativité du Sénat	17
II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE ADAPTATION DU RÉGIME ÉLECTORAL DU SÉNAT GARANTE DU BICAMÉRISME DIFFÉRENCIÉ FRANÇAIS	19
A. TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE	19
1. <i>La modification de la répartition des sièges entre les départements</i>	20
2. <i>L'application de la réforme aux sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer et les Français établis hors de France</i>	21
B. RÉÉQUILIBRER LE PLURALISME DES MODES DE SCRUTIN DU SÉNAT POUR GARANTIR SON RÔLE CONSTITUTIONNEL DE REPRÉSENTANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	22
III. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI TOUT EN APPORTANT DIVERSES CORRECTIONS REDACTIONNELLES	23
A. LE SÉNAT ISSU DE LA RÉFORME REFLÈTERAIT FIDÈLEMENT LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	23
1. <i>La nouvelle répartition des sièges de sénateurs répond aux exigences du juge constitutionnel</i>	23
2. <i>La réforme proposée améliorerait la représentativité des sénateurs</i>	24
B. LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL RENFORCE LE RÔLE SPÉCIFIQUE DU SÉNAT EN PERMETTANT D'ASSURER UNE REPRÉSENTATION ÉQUITABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
1. <i>Le nouveau mode d'élection des sénateurs conforte la sauvegarde des territoires et le bicamérisme différencié</i>	25
2. <i>La réforme proposée répondant à l'objectif de rénovation de l'institution sénatoriale, est conforme à la nécessité de concilier principes et objectifs à valeur constitutionnelle</i>	27
C. L'APPORT DE QUELQUES CORRECTIONS REDACTIONNELLES	29

EXAMEN DES ARTICLES	30
• <i>Article 1er</i> (tableau n° 6 annexé au code électoral – Nombre de sénateurs représentant les départements) Répartition des sénateurs représentant les départements	30
• <i>Article 2</i> (Tableau n° 5 annexé au code électoral) Renouvellement du Sénat par moitié et dispositions transitoires	33
• <i>Article 3</i> (articles L. 440 et L. 442 du code électoral) Dispositions législatives relatives à l'élection des sénateurs de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna	36
• <i>Article 4</i> (article 2 de la loi n° 83-390 du 18 juin 1983) Renouvellement des sénateurs représentant les Français établis hors de France	38
• <i>Article 5</i> (art. L. 294 du code électoral) Champ d'application du mode de scrutin majoritaire à deux tours	39
• <i>Article 6</i> (article L. 295 du code électoral) Champ d'application du mode de scrutin proportionnel	42
 TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	 46
 TABLEAU COMPARATIF	 49
 ANNEXES	 60
 ANNEXE 1 - LE BICAMÉRISME DANS LE MONDE : FONCTION DE REPRÉSENTATION DES SECONDES CHAMBRES ET MODES DE DÉSIGNATION ET DE RENOUVELLEMENT	 61
 ANNEXE 2 - LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES SÉNATEURS (PARTICULARITÉS)	 64
 ANNEXE 3 - DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX	 67
 ANNEXE 4 - EVOLUTION DE LA POPULATION DES DÉPARTEMENTS (MÉTROPOLE ET OUTRE-MER) ENTRE 1975 ET 1999	 70

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 portant réforme de l'élection des sénateurs (n° 313, 2002-2003) présenté par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues.

M. Jacques Larché, rapporteur, a rappelé que ce texte complétait la proposition de loi organique n° 312. Il a indiqué que la proposition de loi tendait en premier lieu à tirer les conséquences de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial de neuf à six ans, de l'instauration progressive du renouvellement du Sénat par moitié et de l'augmentation du nombre de sénateurs proposés par la proposition de loi organique précitée.

Il a précisé que la répartition des sièges de sénateurs était actualisée par l'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999.

En conséquence, un département gagnerait deux sièges et vingt départements un siège supplémentaire de même que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Mayotte.

Il a ajouté que l'application du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins tendait à rétablir l'équilibre entre les modes de scrutin sénatoriaux, bouleversé par la loi du 10 juillet 2000, en vue de permettre une représentation fidèle et équitable des collectivités territoriales par le Sénat.

Votre commission des Lois a approuvé l'ensemble de ces dispositions et propose, dans ses conclusions, diverses corrections rédactionnelles destinées à :

- **modifier la rédaction du premier paragraphe (I) de l'article 2 afin de préciser que les sièges de sénateurs et non les départements constituent les nouvelles séries 1 et 2**, en vigueur à compter de 2010, comme ils constituent les actuelles séries A, B, C ;

- **modifier la rédaction du tableau n° 5 annexé au code électoral modifié par l'article 2, en vue d'y inscrire la « représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France »**, complétant ainsi le toilettage dudit tableau établi par la proposition de loi n° 313 et prenant en compte les évolutions institutionnelles récentes outre-mer (statut particulier de la Nouvelle-Calédonie ; intégration de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans la catégorie des collectivités d'outre-mer).

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

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture la proposition de loi n° 313 présentée par MM. Christian Poncelet, président du Sénat, Josselin de Rohan, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues portant réforme de l'élection des sénateurs.

Cette proposition de loi s'inscrit dans une réforme d'ensemble du régime électoral des sénateurs, dans la logique des conclusions du rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel, rendues en 2002, et traduit la volonté du Sénat de prendre l'initiative de la réforme.

Elle tend tout d'abord à tirer les conséquences de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, de l'instauration du renouvellement du Sénat par moitié et de l'augmentation du nombre de sénateurs proposés par la proposition de loi organique n°312 des mêmes auteurs portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

L'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999 tend à actualiser la répartition des sièges de sénateurs afin de tenir compte de l'évolution de la répartition territoriale de la population française.

Par ailleurs, l'application du scrutin majoritaire dans les départements où sont élus trois sénateurs au moins tend à rétablir l'équilibre entre les modes de scrutin sénatoriaux, bouleversé par la loi du 10 juillet 2000, en vue de permettre une représentation fidèle équitable des collectivités territoriales par le Sénat.

Ainsi, la présente proposition de loi, tout en confortant les piliers fondamentaux du régime électoral des sénateurs, adapterait ce dernier aux données contemporaines de la décentralisation en vue de faire du Sénat une réelle « assemblée de proximité » à l'écoute des Françaises et des Français.

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS ET DU MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL

En vue de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et de renforcer sa légitimité, la Haute assemblée doit aujourd'hui modifier la répartition des sièges de sénateurs tenant ainsi compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont elle assure la représentation et réformer son mode de scrutin, inadapté à son rôle constitutionnel.

A. L'ÉQUILIBRE ENTRE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DU SUFFRAGE ET LE RÔLE CONSTITUTIONNEL DE REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST AU CŒUR DU RÉGIME ÉLECTORAL DU SÉNAT

Le principe d'égalité du suffrage doit être interprété à la lumière de l'article 24 de la Constitution qui confère au Sénat un rôle spécifique de représentation des collectivités territoriales, dans toute réflexion sur le régime électoral sénatorial.

1. Le bicamérisme français offre une représentation équilibrée de la Nation

a) Le Sénat, émanation de la démocratie locale

L'article 3 de la Constitution indique que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Les sénateurs, tout comme les députés, sont ces représentants du peuple français au nom duquel ils exercent la souveraineté.

La Cinquième République lie l'existence du Gouvernement à celle de la majorité de l'Assemblée nationale. Celle-ci est élue au suffrage universel direct, assise sur une représentation essentiellement démographique, et, au fil des élections législatives, reflète donc les évolutions du corps électoral.

De là résultent deux caractéristiques du régime électoral des 577 députés français.

En premier lieu, le mode de scrutin majoritaire à deux tours actuellement en vigueur est issu de la nécessité de dégager une majorité de

Gouvernement claire et stable et, en second lieu, l'Assemblée nationale doit être élue sur des « *bases essentiellement démographiques* »¹.

« *Si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général* », susceptibles d'atténuer la portée de cette dernière exigence, « *il ne saurait le faire que dans une mesure limitée selon le Conseil constitutionnel* ». La délimitation des circonscriptions électorales doit donc être effectuée en respectant le principe d'égalité de représentation des populations vivant dans ces circonscriptions. L'article L. 125 du code électoral indique, à ce titre, 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 circonscriptions².

Pour autant, cette représentation n'est pas contrainte à une stricte proportionnalité, atténuée par certains impératifs d'intérêt général (circonscriptions constituées de territoires continus, respect des limites cantonales, représentation minimale des départements...).

Seconde chambre de bicamérisme français³, « *le Sénat est le reflet de la géographie de la France, alors que l'Assemblée nationale en est la traduction démographique* », ainsi que le constatait le Président Gaston Monnerville.

Depuis 1875, il repose sur une représentation parlementaire spécifique du peuple français.

L'article 24, troisième alinéa, de la Constitution pose en effet que « *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.* »

Les caractéristiques du régime électoral du Sénat lui permettent en fait d'assurer son rôle constitutionnel spécifique de représentation des collectivités territoriales. Ainsi, le suffrage sénatorial est indirect puisque la composition de son collège électoral garantit l'élection des sénateurs par les élus locaux. Selon l'article L. 280 du code électoral, les sénateurs des départements⁴ sont élus par :

- les députés élus dans le département⁵ ;
- tous les conseillers généraux du département ;

¹ Décisions n°208 t 218 DC des 1^{er}, 2 et 18 juillet 1986 du Conseil constitutionnel – Découpage électoral.

² A ce titre, dans ses observations sur les élections législatives de 2002, émises le 15 mai 2003, le Conseil constitutionnel a rappelé que deux recensements généraux étaient intervenus en 1990 et 1999 depuis le dernier découpage des circonscriptions électorales et qu'il « *incombait* » donc au législateur de l'actualiser.

³ Sur le rôle des secondes chambres dans le Monde, voir annexe 1.

⁴ Voir annexe n° 2 pour le collège électoral des autres sénateurs.

⁵ La participation des députés à l'élection des sénateurs n'a pas été remise en cause depuis 1875 bien qu'elle ne réponde pas au rôle de représentation des collectivités territoriales.

- les conseillers régionaux ou à l'Assemblée de Corse.

La loi du 11 avril 2003¹, qui organise l'élection régionale dans des circonscriptions régionales et institue des sections départementales au sein des listes régionales, a supprimé le système de répartition des conseillers régionaux entre les collèges départementaux élisant les sénateurs mis en place par la loi du 19 janvier 1999. Désormais, chaque conseiller régional sera électeur dans le collège électoral du département où il a été élu. En revanche, le dispositif reste en vigueur pour les délégués de l'Assemblée de Corse² ;

- des représentants des conseils municipaux³, qui représentent 95 % du collège électoral sénatorial.

Ces délégués sont élus parmi les conseillers municipaux et les électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune intéressée, ce qui assure un lien avec la commune représentée.

Les conseils municipaux élisent aussi des suppléants (à raison de deux quand le nombre de titulaires ne dépasse pas cinq puis augmenté de deux par cinq titulaires ou fraction de cinq).

Aujourd'hui, le nombre de délégués est inférieur à l'effectif des conseils municipaux dans les communes de moins de 9.000 habitants (de 1 délégué dans les communes de moins de 500 habitants à 15 délégués). Le choix des suppléants s'effectue alors au sein du conseil municipal.

Tous les conseillers municipaux sont délégués par les conseils municipaux des communes entre 9.000 et moins de 31.000 habitants (de 29 à 39 délégués). Le choix des suppléants est établi parmi les électeurs de la commune, en dehors du conseil municipal et des membres de droit du collège électoral.

Enfin, à partir de 31.000 habitants, tous les membres du conseil municipal sont délégués pour l'élection des sénateurs. En outre, des délégués supplémentaires sont élus à raison d'un délégué par tranche entière de 1.000 habitants en sus de 30.000 habitants.

Au plan national, les représentants des 514.519 conseillers municipaux (95% des effectifs des collèges électoraux), les 3.861 conseillers généraux, les 1.671 conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et les 577 députés composent les collèges électoraux des sénateurs élus dans les départements.

Le bicamérisme équilibré repose donc sur une représentation indivisible mais différenciée du peuple français enrichi par les singularités de chaque assemblée.

¹ 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.

² Articles L. 293-1 à L. 293-3 du code électoral.

³ Articles L. 283 à L. 293 du code électoral. Voir annexe n°3 pour la répartition détaillée des représentants des conseils municipaux.

Le rôle de représentant des collectivités territoriales du Sénat implique une interprétation équilibrée du principe d'égalité du suffrage.

b) L'adaptation du principe d'égalité du suffrage aux singularités du régime électoral sénatorial

Si la représentation de la population par les députés est garantie par l'existence de circonscriptions électorales sur le territoire français¹, le Sénat représente également la totalité de la population française (représentation parlementaire des Français établis hors de France) mais à travers les collectivités territoriales où ils vivent.

Ainsi, la prise en compte des données démographiques dans l'élection du Sénat ne peut remettre en cause son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a indiqué dans sa décision de 1986 précitée relative à l'élection de l'Assemblée nationale sur des « *bases essentiellement démographiques* » que « *le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale* ».

En effet, cette représentation n'est pas contrainte à une stricte proportionnalité.

Ainsi, la représentation minimale d'un département peut constituer une dérogation légitime à l'application d'une stricte proportionnalité démographique : le Conseil avait alors accepté que la règle de la continuité territoriale des circonscriptions puisse être ignorée dans les départements comportant des parties insulaires ou enclavées.

L'Assemblée nationale étant élue selon des critères « essentiellement » et non pas exclusivement, démographiques, il serait absurde que le régime électoral ne connaisse pas d'adaptation du principe d'égalité du suffrage à la lumière de l'article 24 de la Constitution et qu'il y ait alors stricte proportionnalité entre le nombre de sénateurs et la population du territoire national.

C'est pourquoi le régime électoral des sénateurs implique une application du principe d'égalité du suffrage aux collectivités territoriales en tant que telles, celles-ci jouissant d'un statut constitutionnel identique. La représentation parlementaire de chaque collectivité territoriale doit donc être significative.

La prise en considération de la population est utile pour l'actualisation de la répartition des sièges de sénateurs mais elle doit être effectuée en tenant compte de la nécessité pour le Sénat d'assurer une égalité de représentation des collectivités territoriales.

¹ Les Français établis hors de France peuvent participer aux élections législatives s'ils sont inscrits sur les listes électorales d'une commune de rattachement – article L.12 du code électoral.

La représentation sénatoriale des départements n'est pas strictement proportionnelle à leur population.

La répartition des sièges de sénateurs élus dans les départements est issue de l'application d'une « *clé de répartition* » démographique instaurée par la loi n° 48-1971 du 23 septembre 1948 pour les membres du Conseil de la République.

Un siège de sénateur est attribué aux départements dont la population atteint au moins 150.000 habitants (le seuil initial de 154.000 habitants a été arrondi en 1976) et chaque département, quelle que soit sa démographie, doit être représenté au moins par un sénateur.

Puis, un siège supplémentaire est attribué par tranche de 250.000 habitants ou fraction de ce nombre.

Chaque collectivité territoriale se trouve donc bien représentée en tant que telle au Sénat.

Ces caractéristiques permettent au Sénat de représenter toutes les collectivités territoriales de manière significative et même de favoriser la représentation des espaces les plus fragiles.

A l'heure de « *l'acte deux* » de la décentralisation, le souci de compenser l'inégalité de fait entre les collectivités territoriales rétablissant un équilibre entre elles dans leur représentation sénatoriale semble nécessaire pour une vraie politique d'aménagement du territoire.

Enfin, la pluralité des modes de scrutin (majoritaire et proportionnel) caractérisant la Haute assemblée doit permettre en pratique au Sénat de remplir sa mission spécifique de représentant des collectivités territoriales.

2. La répartition des sièges de sénateurs doit prendre en considération les évolutions démographiques des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation

a) La répartition actuelle des sièges de sénateurs...

Le nombre total des sénateurs, conformément aux articles 25 et 46 de la Constitution, relève de **lois organiques** tandis que la répartition des sièges entre séries et entre départements relève de **lois ordinaires**.

L'effectif total du Sénat est aujourd'hui de 322 sièges, dont 321 effectivement pourvus, à savoir :

- **304 sièges** pour les départements (article L.O. 274 du code électoral) ;

- **4 sièges** pour les collectivités d'outre-mer dont **1 siège** pour Mayotte (article 3 de la loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976), **1 siège** pour Saint-Pierre-et-Miquelon (article L.O. 334-2 du code électoral), **1 siège** pour la Polynésie française et **1 siège** pour les îles Wallis-et-Futuna (article 6 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985) ;

- **1 siège** pour la Nouvelle-Calédonie (article 6 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 résultant de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999) ;

- **12 sièges** pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France (article 1^{er} de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983) ;

- Un dernier siège, auparavant attribué au territoire des Afars et des Issas, devenu indépendant en 1977, n'est plus occupé depuis 1980.

Conformément à l'article L.O. 276 du code électoral, qui, dans le respect de la règle constitutionnelle du renouvellement partiel, assure la stabilité de l'institution sénatoriale en prévoyant son renouvellement par tiers tous les trois ans, les sièges de sénateurs sont répartis en trois séries, A, B, C, d'importance approximativement égale¹.

Cet article renvoie au tableau n° 5 annexé au code électoral pour la détermination de ces séries :

Répartition actuelle des sièges par série

Série A		Série B		Série C	
Représentation des départements ²					
Ain à Indre	95	Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales	94	Bas-Rhin à Yonne	62
Guyane	1	Réunion	3	Essonne à Yvelines	45
	<hr/>		<hr/>	Guadeloupe, Martinique	4
	96		97		<hr/>
					111
Représentation des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France ³					

¹ Ces séries résultent de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958.

² Le tableau n° 5 a été modifié par l'article 2 de la loi n° 66-504 du 12 juillet 1966, l'article unique de la loi n° 76-644 du 16 juillet 1976, l'article 1^{er} de la loi n° 76-1219 du 28 décembre 1976 et l'article 10 de la loi n° 86-958 du 13 août 1986.

³ Les dispositifs figurant dans ce tableau résultent du tableau n° 2 fixant la répartition des sièges des sénateurs entre les séries annexé à l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, des articles 3 et 4 de la loi n° 61-818 du 29 juillet 1961, de l'article 4 de la loi n° 76-1219 du 28 décembre 1976, de l'article 2 de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 et de l'article L. 334-3 du code électoral, introduit par l'article 9 de la loi N° 86-958 du 13 août 1986.

Polynésie française	1	Nouvelle Calédonie	1	Mayotte	1
Iles Wallis et Futuna	1	<i>Territoire des Afars et Issas</i>	1	Saint-Pierre-et-Miquelon	1
Français établis hors de France	4	Français établis hors de France	4	Français établis hors de France	4
	102		103		117

La **série C** actuelle (111 sièges) et les sénateurs qui y sont rattachés (117 sièges au total) sont renouvelables en **2004**, la **série A** actuelle (96 sièges) et les sénateurs rattachés (102 sièges au total), en **2007**, et la **série B** actuelle (97 sièges) et les sénateurs rattachés (103 sièges au total), en **2010**.

Par ailleurs, l'article L.O. 274 du code électoral fixe implicitement le département comme circonscription électorale de la majorité des sénateurs¹.

Conformément à l'article L. 279 du code électoral, le nombre de sénateurs élus dans chaque département est posé dans le tableau n° 6 annexé au code électoral.

Cette répartition résulte aujourd'hui de l'utilisation implicite de la clé démographique de 1948 « *modifiée* », celle-ci n'apparaissant plus dans aucun texte législatif.

Les lois n° 76-643 à 76-645 du 16 juillet 1976, d'initiative sénatoriale, avaient appliqué la clé modifiée au recensement général de la population de 1975 : 33 nouveaux sièges avaient été créés dans 29 départements à l'époque.

Cependant, la stricte proportionnalité entre le nombre des sénateurs et la population des départements avait été ignorée au nom de l'impératif de représentation équitable de tous les territoires par le Sénat². La répartition est aujourd'hui la suivante :

Départements	Nombre de sénateurs
Ain	2
Aisne	3
Allier	2
Alpes-de-Haute-Provence	1
Alpes (Hautes-)	1
Alpes-Maritimes	4

¹ Les collectivités d'outre-mer constituent les circonscriptions des sénateurs concernés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, élus par le Conseil supérieur des Français de l'étranger, n'ont aucun rattachement territorial.

² Ainsi, lors de la séance publique du 26 juin 1974, M. Marcel Champeix s'était opposé à la suppression d'un siège de sénateur dans la Creuse au nom de la défense des départements ruraux : « Je pense qu'au point de vue social, il est indispensable de se pencher sur le cas des populations qui sont les plus dispersées, qui ont le moins de soutien et qui, par conséquent, ont besoin d'hommes politiques pour les représenter et de sénateurs en particulier... ».

Départements	Nombre de sénateurs
Ardèche	2
Ardennes	2
Ariège	1
Aube	2
Aude	2
Aveyron	2
Belfort (Territoire de)	1
Bouches-du-Rhône	7
Calvados	3
Cantal	2
Charente	2
Charente-Maritime	3
Cher	2
Corrèze	2
Corse-du-Sud	1
Haute-Corse	1
Côte-d'Or	3
Côtes-d'Armor	3

Départements	Nombre de sénateurs
Creuse	2
Dordogne	2
Doubs	3
Drôme	2
Eure	3
Eure-et-Loir	2
Finistère	4
Gard	3
Garonne (Haute-)	4
Gers	2
Gironde	5
Hérault	3
Ille-et-Vilaine	4
Indre	2
Indre-et-Loire	3
Isère	4
Jura	2
Landes	2
Loir-et-Cher	2
Loire	4
Loire (Haute-)	2
Loire-Atlantique	5
Loiret	3
Lot	2
Lot-et-Garonne	2
Lozère	1
Maine-et-Loire	3
Manche	3
Marne	3
Marne (Haute-)	2
Mayenne	2
Meurthe-et-Moselle	4
Meuse	2
Morbihan	3
Moselle	5
Nièvre	2
Nord	11
Oise	3
Orne	2
Pas-de-Calais	7
Puy-de-Dôme	3
Pyrénées-Atlantiques	3
Pyrénées (Hautes-)	2
Pyrénées-orientales	2
Rhin (Bas-)	4
Rhin (Haut-)	3
Rhône	7
Saône (Haute-)	2
Saône-et-Loire	3
Sarthe	3
Savoie	2
Savoie (Haute-)	3
Seine-Maritime	6

Départements	Nombre de sénateurs
Seine-et-Marne	4
Sèvres (Deux-)	2
Somme	3
Tarn	2
Tarn-et-Garonne	2
Var	3
Vaucluse	2
Vendée	3
Vienne	2
Vienne (Haute-)	2
Vosges	2
Yonne	2
Guadeloupe	2
Guyane	1
Martinique	2
Réunion	3
Essonne	5
Paris	12
Hauts-de-Seine	7
Seine-Saint-Denis	6
Val-de-Marne	6
Val-d'Oise	4
Yvelines	5
TOTAL	304

b) reflète la France de 1975

Or, la répartition des sièges de sénateurs est aujourd'hui en décalage au regard des évolutions démographiques récentes des collectivités territoriales de la République¹. Les recensements généraux de la population de 1982, 1990 et 1999 n'ont pas été pris en compte par le législateur.

Il n'existe en effet pas de mécanisme équivalent à celui de l'article L. 125 du code électoral relatif à l'actualisation des circonscriptions électorales des députés pour les élections sénatoriales.

De plus, les évolutions démographiques des collectivités territoriales ont été importantes entre 1975 et 1999 : tandis que la population française a augmenté de 12 %, la population du Var a augmenté de 43 %, celle de la Seine-et-Marne, de 58 % et celle de la Guyane a crû de 182,5 %. A l'inverse, la population de la Creuse a baissé de 15 %.

Aussi, certains départements sont aujourd'hui manifestement « sous-représentés » au Sénat : alors que chacun des trois sénateurs des Côtes d'Armor représente 180.728 habitants, chacun des trois sénateurs du Haut-Rhin en représente 235.665 et chacun des trois sénateurs de l'Hérault en représente 298.475.

¹ Voir annexe n° 4.

Ces différences substantielles de représentation ont été relevées par le Conseil constitutionnel, qui a appelé le législateur à actualiser la répartition des sièges de sénateurs.

c) « L'ardente obligation » d'actualiser la répartition des sièges de sénateurs au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Si le rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales du Sénat s'oppose à une stricte proportionnalité entre le nombre de sénateurs et la démographie, la répartition des sièges de sénateurs doit être actualisée en fonction des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation.

C'est le sens de la décision du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, qui au vu des résultats du recensement général de 1999 a alors appliqué sa jurisprudence sur le droit de suffrage et l'égalité de représentation de la population mais de manière moins stricte que pour l'Assemblée nationale.

Le juge constitutionnel a en effet considéré que cette jurisprudence devait être adaptée aux spécificités du Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales en tant que telles.

Il a même « constitutionnalisé » les particularités du régime électoral sénatorial :

- **Le Sénat doit être élu par un corps électoral qui est « l'émanation » des collectivités territoriales, et donc essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes de ces collectivités.**

A ce titre, le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif de la loi du 10 juillet 2000 qui instaurait une proportionnalité parfaite entre la population communale et le nombre de délégués à raison d'un délégué pour 300 habitants. Le système aurait en effet donné une importance allant au-delà de la « *simple correction démographique* » aux délégués supplémentaires dans le collège électoral sénatorial.

- **Toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être représentées dans le collège électoral, qui doit également refléter la diversité des communes.**

- Enfin, le juge constitutionnel a indiqué que *« pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivité territoriale et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside »*

Par conséquent, il a précisé à l'intention du législateur, que la répartition par département des sièges de sénateurs devait être adaptée

afin de tenir compte des évolutions entre 1975 et 1999 de la population des collectivités territoriales, dont le Sénat assure la représentation.

La nécessité de concilier le principe d'égalité du suffrage avec le rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales accordé au Sénat doit également déterminer l'équilibre entre les modes de scrutin.

3. L'impératif d'équilibre entre les modes de scrutin des élections sénatoriales

a) La pluralité des modes de scrutin sénatoriaux

Depuis 1875, le Sénat est élu au suffrage universel indirect par un collège électoral émanant des collectivités territoriales.

La loi du 23 septembre 1948 instaura un mode de scrutin pluriel (scrutin majoritaire à deux tours dans les départements comptant 1 à 3 sièges ; scrutin proportionnel avec répartition à la plus forte moyenne dans les départements comptant 4 sièges ou plus), adaptant ainsi le mode de scrutin au nombre de sénateurs à élire, système qui a été conservé par la Cinquième République.

La représentation proportionnelle était en vigueur dans les départements ayant 5 sièges et plus jusqu'en 2000, le scrutin majoritaire s'appliquant dans les départements disposant de 4 sièges ou moins¹.

Au total, **215 sièges** (210 sièges départementaux et les 5 sièges des territoires d'outre-mer) étaient attribués au scrutin majoritaire et **106** (94 sièges départementaux et les 12 sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France) au scrutin proportionnel.

b) La loi du 10 juillet 2000 a fragilisé la représentativité du Sénat

La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs a abaissé ce seuil : la représentation proportionnelle s'applique dans les départements ayant trois sièges de sénateurs et plus.

Ainsi, elle est devenue le mode de scrutin des deux tiers des sièges du Sénat.

Le scrutin proportionnel favorise la représentation de la diversité des sensibilités politiques.

Il facilite aussi la prise en compte de l'objectif constitutionnel de parité inscrit à l'article 3 de la Constitution selon lequel « *la loi favorise l'égal*

¹ Article 25 de l'ordonnance à valeur législative ordinaire n° 58-1098 du 15 novembre 1958 puis articles L. 294 et L. 295 du code électoral.

accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. ».

La loi du 6 juin 2000¹ a en effet instauré un système d'alternance stricte (« *chabada* ») sur les listes entre candidats de sexes différents dans les départements où l'élection sénatoriale a lieu à la représentation proportionnelle².

Au renouvellement partiel du 23 septembre 2001 (série B), vingt-deux femmes ont ainsi été élues parmi les cent-deux sénateurs élus ou réélus (contre sept auparavant)³.

La représentation proportionnelle traduit plus fidèlement que le scrutin majoritaire la densité démographique élevée de certains départements.

Or, la loi du 10 juillet 2000 a élevé en norme ce qui relevait du correctif au détriment de l'indépendance du Sénat mais aussi de son rôle de représentant des collectivités territoriales reconnu par la Constitution.

Le scrutin majoritaire seul permet une représentation satisfaisante des départements moyens ainsi que des moins peuplés et des plus fragiles.

Il favorise une plus grande proximité entre l'élu et ses électeurs, assurant simultanément l'émergence de personnalités enracinées dans le tissu social et dans les territoires.

Il donne également aux sénateurs une indépendance certaine par rapport aux partis politiques, comme le prouvent les positions « *transpartisanes* » prises par le Sénat, particulièrement en matière de libertés publiques ou de décentralisation.

Ce faisant, la pluralité des modes de scrutin sénatoriaux doit être conservée mais il apparaît également nécessaire de modifier à nouveau le curseur entre représentation proportionnelle et scrutin majoritaire afin d'étendre l'application de ce dernier.

La sauvegarde de la vocation spécifique de la Haute assemblée semble l'exiger.

¹ Loi n° 2000-93 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

² Article L. 300 du code électoral.

³ Rapport à M. le Premier ministre de Mme Marie-Jo Zimmermann au nom de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. « Pourquoi la parité en politique reste-t-elle un enjeu pour la démocratie française » - mars 2003.

II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE ADAPTATION DU RÉGIME ÉLECTORAL DU SÉNAT GARANTE DU BICAMÉRISME DIFFÉRENCIÉ FRANÇAIS

Les dispositions de la présente proposition de loi tendent à conforter le bicamérisme équilibré français en tirant les conséquences des réformes prévues par la proposition de loi organique n°312 et en modifiant le mode de scrutin sénatorial afin de permettre au Sénat d’assurer son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales.

A. TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Conformément à la proposition de loi organique précitée, la présente proposition de loi tend à prendre en compte l’abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, le choix du renouvellement par moitié du Sénat à partir de 2010 et les évolutions démographiques des collectivités territoriales depuis 1976 par une augmentation des effectifs du Sénat en modifiant la répartition des sièges de sénateurs.

**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)

Départements	Nombre de sénateurs	Départements	Nombre de sénateurs	Départements	Nombre de sénateurs
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)		

1. La modification de la répartition des sièges entre les départements

L'augmentation du nombre de sénateurs actualisant la représentation sénatoriale et relevant des dispositions organiques précitées, implique une modification du tableau n° 6 prévu à l'article L. 279 du code électoral (**article 1^{er}**).

22 sièges de sénateurs seraient créés dans 21 départements.

Un département (Seine-et-Marne) gagnerait 2 sièges, passant de quatre à six sénateurs.

Un département passerait de un à 2 sièges (Guyane), cinq départements passeraient de 2 à 3 sièges (Ain ; Drôme, Eure-et-Loir, Vaucluse ; Guadeloupe), six départements passeraient de 3 à 4 sièges (Hérault, Maine-et-Loire, Oise, Haut-Rhin, Var, la Réunion), cinq départements passeraient de 4 à 5 sièges (Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Isère, Bas-Rhin, Val d'Oise), deux départements passeraient de 5 à 6 sièges (Gironde et Yvelines) tandis qu'un département passerait de 7 à 8 sénateurs (Bouches-du-Rhône).

L'article 2 est la conséquence des articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi organique n° 312 prévoyant l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans et le passage progressif au renouvellement du Sénat par moitié. Il prévoit une nouvelle répartition des sièges en précisant la composition des séries 1 et 2 en vigueur à compter de 2010.

La série 1 serait composée des sièges de l'ancienne série B et des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat aurait été fixée à six ans, en 2004 par tirage au sort, conformément à l'article 2 de la proposition de loi organique.

La série 2 serait composée des sièges de l'ancienne série A et de ceux des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat aurait été fixée à six ans pour le renouvellement partiel de 2004, selon les modalités précitées.

Il prévoit également la mise à jour du tableau n° 5 prévu à l'article L.O. 276 du code électoral avec valeur de loi ordinaire, qui donne le détail de la répartition des sièges entre les séries, à l'issue du tirage au sort des séries 1 et 2.

En conséquence, à titre transitoire, il supprimerait les effectifs inscrits dans ce même tableau afin de permettre l'augmentation progressive du nombre de sénateurs à chaque renouvellement partiel jusqu'en 2010.

2. L'application de la réforme aux sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer et les Français établis hors de France

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

Simultanément, le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas, inoccupé depuis 1980, serait supprimé (article 7 nouveau de la proposition de loi organique n° 312).

L'article 3 tirerait les conséquences de l'article 6 de la proposition de loi organique n°312 en abrogeant l'article L. 440 du code électoral et en modifiant l'article L. 442 du même code, afin de prendre en compte l'augmentation progressive du nombre de sénateurs de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et la nouvelle répartition des sièges du Sénat entre les séries 1 et 2 à compter de 2010.

Comme les autres sénateurs de la série B, les sénateurs de la Nouvelle-Calédonie seraient rattachés à la nouvelle série 1 à cette date. Au même titre que l'ensemble de la série A, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna seraient intégrés dans la nouvelle série 2 à partir de 2013.

A compter du renouvellement partiel de 2010, l'article 2 de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France serait modifié par coordination avec le dispositif de la proposition de loi organique précitée, prévoyant à la même date le principe du renouvellement par moitié des douze sénateurs concernés (**article 4**).

B. RÉÉQUILIBRER LE PLURALISME DES MODES DE SCRUTIN DU SÉNAT POUR GARANTIR SON RÔLE CONSTITUTIONNEL DE REPRÉSENTANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A l'heure de « l'acte deux » de la décentralisation, le Sénat, caractérisé par une pluralité de modes de scrutin, doit pouvoir assurer son rôle de représentant des collectivités territoriales de la République que lui confère l'article 24 de la Constitution.

Ce rôle implique une représentation équitable de chaque collectivité territoriale en tant que telle et un souci particulier de la représentation des collectivités territoriales les plus peuplées, par la représentation proportionnelle, et des territoires les plus fragiles, par le scrutin majoritaire.

Instaurée par la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 dans les départements où sont élus trois sénateurs et plus, le seuil abaissé d'application de la représentation proportionnelle a fragilisé cette complémentarité des modes de scrutin garante du rôle spécifique du Sénat et de son indépendance. Un tiers seulement des sénateurs est donc aujourd'hui élu au scrutin majoritaire.

Afin de rétablir un équilibre entre les modes de scrutin et de préserver la vocation constitutionnelle du Sénat, les articles L. 294 et L. 295 du code électoral seraient modifiés pour **rendre le scrutin proportionnel applicable dans les départements ayant quatre sièges de sénateurs ou plus à pourvoir**.

180 sénateurs (52 % de l'effectif total du Sénat) demeureraient élus à la représentation proportionnelle (articles 5 et 6).

L'effectif total du Sénat à compter de 2010 serait de **346** sièges.

III. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI TOUT EN APPORTANT DIVERSES CORRECTIONS REDACTIONNELLES

A. LE SÉNAT ISSU DE LA RÉFORME REFLÈTERAIT FIDÈLEMENT LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La nouvelle répartition des sièges de sénateurs répond aux exigences du juge constitutionnel

La décision du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel a appelé le législateur à adapter le nombre et la répartition des sièges de sénateurs à l'évolution démographique des collectivités territoriales que ces derniers représentent.

Il avait alors précisé que sa décision n'exigeait pas pour autant que cette prise en compte intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs.

Toutefois, le juge constitutionnel a fermement renouvelé sa « *mise en garde* » au législateur dans une décision Hauchemaille-Marini du 20 septembre 2001 : « *considérant qu'il incombe au législateur, en application des 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, de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs figurant au tableau n° 6 annexé à la partie législative du code électoral, afin de tenir compte des évolutions de la population et des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation* ».

Enfin, dans ses observations sur les élections législatives de 2002, le Conseil constitutionnel, en appelant à une actualisation du découpage des circonscriptions électorales des députés, précise qu'« *il incombe au législateur de modifier ce découpage, comme il se prépare, semble-t-il, à le faire pour les élections sénatoriales* ».

Ces positions récentes du Conseil constitutionnel impliquent aujourd'hui une actualisation rapide de la répartition des sièges de sénateurs.

Le dispositif proposé, qui aurait pu procéder à une nouvelle répartition des sièges de sénateurs à effectif constant, tend à appliquer la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999 pour actualiser la représentation sénatoriale.

22 sièges de sénateurs seraient ainsi créés dans vingt et un départements, fixant le **nombre de sénateurs élus dans les départements à 326.**

La modification de la représentation des départements concernés entrerait en vigueur à chaque renouvellement des séries auxquelles ces départements appartiennent.

Avec le renouvellement de la série C en 2004, un département gagnerait 2 sièges (Seine-et-Marne) et sept départements obtiendraient 1 siège supplémentaire (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Var, Vaucluse, Guadeloupe, Val d'Oise et Yvelines), **le nombre de sénateurs élus dans les départements étant fixé, à titre transitoire, à 313.**

Par ailleurs, 1 siège supplémentaire serait attribué à Mayotte (série B), à la Nouvelle-Calédonie (série B) ainsi qu'à la Polynésie française (série A).

L'effectif total du Sénat serait alors de 331 en 2004.

Avec le renouvellement de la série A en 2007, neuf départements obtiendraient 1 siège supplémentaire (Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Drôme, Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Guyane) et le **nombre de sénateurs élus dans les départements étant fixé à 322. L'effectif total du Sénat serait alors de 341.**

Enfin, en 2010, lors de l'élection de la série 1, quatre départements obtiendraient un siège supplémentaire (Isère, Maine-et-Loire, Oise et Réunion) au titre de l'ancienne série B.

L'effectif total du Sénat serait donc de 346 en 2010, soit 24 sièges supplémentaires par rapport à l'effectif théorique de 322, incluant le siège des Afars et des Issas qui serait supprimé.

2. La réforme proposée améliorerait la représentativité des sénateurs

L'augmentation du nombre de sénateurs et la prise en compte de la nouvelle répartition territoriale de la population française amélioreraient sensiblement la représentativité des sénateurs au regard du principe de l'égalité du suffrage et de la vocation constitutionnelle du Sénat de représentant des collectivités territoriales.

L'apport d'un troisième sénateur dans l'Ain (515.003 habitants) permettrait ainsi à chaque sénateur de représenter 171.667 habitants contre 257.502 à l'heure actuelle.

Dans le Bas-Rhin (1.024.482 habitants) qui gagnerait un cinquième sénateur, le ratio par siège de sénateur passerait de 256.121 à 204.896 habitants

Cette augmentation du nombre de sénateurs, conforme aux décisions du juge constitutionnel, permet de corriger d'importants déséquilibres dans la prise en compte de certains territoires et d'obtenir une représentation sénatoriale reflétant fidèlement la réalité démographique actuelle des collectivités territoriales.

B. LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL RENFORCE LE RÔLE SPÉCIFIQUE DU SÉNAT EN PERMETTANT D'ASSURER UNE REPRÉSENTATION ÉQUITABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le nouveau mode d'élection des sénateurs conforte la sauvegarde des territoires et le bicamérisme différencié

En tenant compte de la création de 25 nouveaux sièges¹, dont 22 dans les départements, par l'application de la clé de répartition démographique aux résultats du recensement général de la population de 1999, **la réforme proposée rééquilibre, sans le bouleverser, le seuil d'application du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle.**

Depuis la loi du 10 juillet 2000, la représentation proportionnelle est en vigueur dans cinquante départements, appliquée pour l'élection de 212 sénateurs.

Au total, après le renouvellement des trois séries, avec les sénateurs représentant les Français établis hors de France, **224 sièges de sénateurs auraient été attribués à la représentation proportionnelle.**

Sans nier les avantages du scrutin proportionnel quant au respect de l'« exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie »², de la représentation fidèle des départements à la densité démographique élevée ou son adaptation à l'importance des clivages partisans du scrutin sénatorial dans les grandes agglomérations, **la faiblesse actuelle du scrutin majoritaire, appliqué pour l'élection d'un tiers environ des sénateurs (92 sièges dans les départements, 97 au total), entraîne de graves conséquences pour la représentation sénatoriale des collectivités territoriales et pour l'avenir du Sénat lui-même.**

¹ La réforme proposée amènerait la création de 25 nouveaux sièges tout en supprimant le siège du sénateur représentant l'ancien territoire des Afars et Issas, soit une création nette de 24 sièges.

² Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 – Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Le dispositif retenu par la proposition de loi relève donc le seuil d'application du scrutin majoritaire, qui serait désormais en vigueur dans les départements ayant au moins trois sièges de sénateurs.

Le scrutin majoritaire serait donc appliqué dans soixante-dix départements (trente départements à la représentation proportionnelle) pour l'élection de **158 sénateurs** (contre 168 à la représentation proportionnelle).

Au total, 166 sièges de sénateurs (environ 48 % des sièges) seraient attribués au scrutin majoritaire contre 180 à la représentation proportionnelle (environ 52 % des sièges).

Ce nouvel équilibre du pluralisme des modes de scrutin tend à sauvegarder le rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales du Sénat.

Ainsi, le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle pourraient respectivement assurer une représentation satisfaisante des territoires les moins peuplés et de ceux à forte densité de population.

Le nouvel équilibre du mode de scrutin tend à préserver l'indépendance politique de la Haute assemblée, menacée par une application trop large de la représentation proportionnelle qui conduit à une nature plus partisane et moins personnelle du scrutin sénatorial.

Ce faisant, la réforme proposée favorise la dimension personnelle de l'élection des sénateurs, conférée par le scrutin majoritaire, comme le soulignent les candidatures isolées et l'utilisation par les électeurs de leur droit de panachage entre les listes à chaque renouvellement partiel du Sénat.

La représentation sénatoriale des collectivités territoriales semble en effet favorisée par le développement d'une plus grande proximité entre les électeurs et leurs élus et par l'enracinement local de ces derniers, qui caractérisent le scrutin majoritaire.

Les règles électorales retenues permettent la sauvegarde d'une certaine égalité entre les collectivités territoriales, au bénéfice des plus fragiles d'entre elles, dans la représentation sénatoriale.

En effet, la modification du curseur de partage entre les modes de scrutin sénatoriaux tend à permettre à la Haute assemblée de mieux assurer la représentation parlementaire des territoires et de l'espace français.

A l'heure où la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 précitée renforce les prérogatives des collectivités territoriales en prévoyant le transfert de nouvelles compétences à ces dernières, le régime électoral du Sénat trouve une justification renforcée.

Et la réforme de ses modes de scrutin tend à lui permettre d'assurer à nouveau pleinement son rôle de défenseur de la « *ruralité* », par la prise en compte des intérêts des espaces de notre pays où se répartissent des bourgs-

centres et des départements moyens, afin de lutter contre le risque de « fracture territoriale ».

Ainsi que le rappelait Marcel Prélot, « l'une des vertus du bicamérisme est de donner au pays une représentation différente grâce à l'existence de deux chambres. Si les exigences numériques sont déterminantes dans la formation de l'assemblée populaire, elles doivent, dans la Chambre haute, se combiner avec d'autres considérations. Sans aller jusqu'à l'égalité de représentation qui, dans certaines constitutions fédérales, est établie entre des états de population et de territoire fort inégaux, on doit pondérer la représentation de telle sorte que les parties du territoire les moins peuplées conservent une influence dans les affaires du pays et ne soient pas vouées à un dépérissement immédiat ».

En renforçant les singularités de la représentativité du Sénat, émanation de la démocratie locale, le dispositif des propositions de lois examinées conforte ainsi le bicamérisme différencié, dont la vitalité réside dans l'existence de deux chambres complémentaires par leurs singularités.

2. La réforme proposée répondant à l'objectif de rénovation de l'institution sénatoriale, est conforme à la nécessité de concilier principes et objectifs à valeur constitutionnelle

Moderniser le Sénat en renforçant les spécificités qui fondent sa légitimité, tel est l'objet de la réforme du régime électoral de la Haute assemblée et de la modification de l'équilibre de ses modes de scrutin.

Cette dernière s'inscrit en effet dans une entreprise ambitieuse de rénovation de l'institution avec la proposition de loi organique n° 312, qui tend à abaisser la durée du mandat et l'âge d'éligibilité des sénateurs et à actualiser leur nombre et leur répartition afin de rétablir une représentation parlementaire équitable de la démocratie locale.

Le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale s'était, dans sa majorité, prononcé dans ce sens pour la préservation des principales caractéristiques du mode de scrutin sénatorial (maintien du suffrage universel indirect ; maintien du département comme circonscription d'élection et maintien d'un système dualiste, marqué par la coexistence entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle) et pour l'application de la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus.

Cette rénovation du régime électoral sénatorial tiendrait compte de la nécessité de concilier les principes et objectifs à valeur constitutionnelle.

Le principe de l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives qui trouve son application dans les départements où l'élection a lieu à la représentation proportionnelle avec

alternance stricte des candidats de chaque sexe sur les listes, ne serait pas fondamentalement remis en cause.

Le Sénat compte aujourd'hui trente six femmes (soit 11,2 % de son effectif). Vingt-deux femmes ont été élues ou réélues en septembre 2001 qui marquait la première application de la loi du 6 juin 2000.

Les départements où sont élus trois sénateurs relèveraient désormais du scrutin majoritaire.

Cependant, quatorze départements où les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle obtiendraient 1 siège supplémentaire (Hérault, Maine-et-Loire, Oise, Haut-Rhin, Var, La Réunion passant de 3 à 4 sièges ; Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Isère, Bas-Rhin, Val-d'Oise passant de 4 à 5 sièges, Gironde et Yvelines passant de 5 à 6 sièges et les Bouches-du-Rhône passant de 7 à 8 sièges) tandis que la Seine-et-Marne s'en verrait attribuer 2 de plus.

Cette augmentation du nombre de sénateurs élus à la représentation proportionnelle est sans conteste favorable au respect de l'objectif de parité aux élections sénatoriales.

Le respect de la parité doit de plus être adapté aux singularités du Sénat, qui justifient son existence même.

C'est ainsi l'article 24 de la Constitution, conférant au Sénat le rôle de représentant des collectivités territoriales, qui fonde le retour à un rééquilibrage du pluralisme des modes de scrutin du Sénat en faveur du scrutin majoritaire.

Or, le juge constitutionnel, en matière électorale, s'est toujours refusé à devenir un juge de l'opportunité des dispositions retenues par le législateur : *« la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui revient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi. »*¹

Toute décision contraire irait au-delà de la jurisprudence actuelle, censurant la modification de l'équilibre des modes de scrutin des élections sénatoriales. Elle **signifierait en effet que cet équilibre ne peut plus être adapté par le législateur, le seuil entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle étant alors « constitutionnalisé ».**

Le dispositif retenu, conforme à l'objectif de rénovation du Sénat, tend à permettre une représentation équilibrée des collectivités territoriales.

¹ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 – Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

C. L'APPORT DE QUELQUES CORRECTIONS RÉDACTIONNELLES

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de :

- **modifier la rédaction du premier paragraphe (I) de l'article 2**, dans un souci d'exactitude, afin de **préciser que ce sont les sièges de sénateurs et non les départements qui constitueraient les nouvelles séries 1 et 2**, en vigueur à compter de 2010, comme ils constituent les actuelles séries A, B, C ;

- **modifier la rédaction du tableau n° 5 annexé au code électoral modifié par l'article 2**, en vue d'y inscrire la « **représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France** », complétant ainsi le toilettage dudit tableau établi par la proposition de loi n° 313 et prenant en compte les évolutions institutionnelles récentes outre-mer (statut particulier de la Nouvelle-Calédonie ; intégration de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans la catégorie des collectivités d'outre-mer).

*

* *

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

(tableau n° 6 annexé au code électoral –

Nombre de sénateurs représentant les départements)

Répartition des sénateurs représentant les départements

Cet article tend à modifier le tableau n° 6 annexé au code électoral afin de tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de sénateurs représentant les départements proposée par l'article 5 de 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.

Si la fixation du nombre total des sénateurs élus dans les départements, fixé aujourd'hui à 304¹ et porté à 326 dans la proposition de loi organique, soumise à notre examen, relève de la loi organique², leur répartition relève dans chaque département de la loi ordinaire.

L'article L. 279 du code électoral rappelle que les sièges des sénateurs représentant les départements sont répartis conformément au tableau n° 6 annexé au code électoral.

La répartition actuelle des sièges pérennise l'application de la clé démographique de répartition instaurée par la loi n° 48-971 du 23 septembre 1948 pour le Conseil de la République de la Quatrième République : un sénateur jusqu'à 154.000 habitants puis un sénateur supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 250.000 habitants³.

Cette clé de répartition a été implicitement utilisée de 1959 à aujourd'hui dans les modifications successives du tableau n° 6⁴, même si le premier seuil a été arrondi à 150.000 habitants.

Cependant, comme le soulignait déjà notre collègue Paul Girod en 1999⁵ « *une mise à jour de la composition du Sénat, qui reflète actuellement la*

¹ Article L.0. 274 du code électoral

² Article 25 de la Constitution

³ Voir commentaire de l'article 4 de la proposition de loi organique n°312.

⁴ La loi n° 66-504 du 12 juillet 1966 a créé neuf sièges pour les nouveaux départements de la région parisienne. La loi organique 76-643 et la loi n° 76-645 du 16 juillet 1976 ont fait passer de 271 à 304 le nombre de sénateurs élu dans les départements, créant 33 nouveaux sièges dans 29 départements.

⁵ Rapport n°427 (1998-1999) au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

situation démographique de la France en 1975, ne semble pas pouvoir être contestée dans son principe ».

En effet, afin de concilier le principe de l'égalité du suffrage, selon lequel les élections politiques doivent être organisées « *sur des bases essentiellement démographiques* »¹, et le rôle constitutionnel du Sénat de représentant des collectivités territoriales, toute modification de la composition du Sénat doit tenir compte de deux principes : les départements les plus peuplés doivent bénéficier d'un nombre de sièges supérieur aux autres ; chaque collectivité territoriale, en tant que telle et quelle que soit sa population, doit être représentée au Sénat.

L'exigence de proportionnalité entre le nombre de sénateurs et la population des départements est en effet atténuée par le rôle de représentant des collectivités territoriales, conféré par l'article 24 de la Constitution au Sénat.

Ce rôle spécifique impose en effet que chaque collectivité territoriale soit représentée équitablement au Sénat voire que les collectivités territoriales les plus fragiles soient « sur-représentées » en dépit de leur démographie, au nom de l'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000², a ainsi dégagé un véritable statut électoral constitutionnel du Sénat et a incité le législateur à actualiser la répartition des sièges de sénateurs, tout en n'exigeant pas que cette actualisation intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi relative à l'élection des sénateurs.

Il a réitéré sa demande dans une décision Hauchemaille-Marini du 20 septembre 2001 : « *Considérant qu'il incombait au législateur, en application des 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, de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs figurant au tableau n° 6 annexé à la partie législative du code électoral, afin de tenir compte des évolutions de la population et des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ; que, si le législateur n'a pas procédé à cette modification, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, se prononçant, comme en l'espèce, en application de l'article 59 (c'est à dire comme juge électoral de l'élection sénatoriale) et non de l'article 61 de la Constitution, d'apprécier la constitutionnalité des dispositions législatives contenues dans le tableau susmentionné.* »

A contrario, ces dispositions indiquent clairement que la **décision du Conseil constitutionnel aurait été tout autre s'il avait statué en application de l'article 61 de la Constitution.**

Ce disant, le juge constitutionnel a imposé au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des

¹ Décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 précitée.

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

évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation.

Le présent article tire les conséquences de l'article 5 de la proposition de loi organique n° 312 qui tend à mettre la représentation des départements par le Sénat en conformité avec les principes dégagés par le Conseil constitutionnel.

Le nombre de sénateurs élus dans les départements serait désormais de 326 à compter de 2010, l'article 5 de la proposition de loi organique précitée prévoyant une augmentation progressive du nombre de sièges de sénateurs : les nouveaux sièges deviendraient effectifs à chaque renouvellement du département ou de la collectivité concernés par l'actualisation prévue.

Leur répartition appliquerait à nouveau la clé implicite de 1948 en prenant en compte les évolutions démographiques du dernier recensement général de la population¹.

Tableau 1 : Répartition des sièges supplémentaires de sénateurs

Départements	Nombre actuel de sénateurs	Proposition de loi	Départements	Nombre actuel de sénateurs	Proposition de loi
Ain	2	3	Rhin (Bas-)	4	5
Alpes-Maritimes	4	5	Rhin (Haut-)	3	4
Bouches-du-Rhône	7	8	Seine-et-Marne	4	6
Drôme	2	3	Var	3	4
Eure-et-Loir	2	3	Vaucluse	2	3
Garonne (Haute)	4	5	Guadeloupe	2	3
Gironde	5	6	Guyane	1	2
Hérault	3	4	Réunion	3	4
Isère	4	5	Val d'Oise	4	5
Maine-et-Loire	3	4	Yvelines	5	6
Oise	3	4			

22 sièges supplémentaires seraient donc créés.

Un département (Seine-et-Marne) gagnerait 2 sièges tandis que vingt départements obtiendraient 1 siège supplémentaire (voir tableau 1).

Un département passerait de 1 à 2 sièges (Guyane), cinq départements auraient 3 sièges contre 2 à l'heure actuelle (Ain, Drôme, Eure-et-Loir, Vaucluse, Guadeloupe), six départements passeraient de 3 à 4 sièges (Hérault, Maine-et-Loire, Oise, Haut-Rhin, Var, Réunion), cinq départements de 4 à 5 sièges (Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Isère, Bas-Rhin, Val d'Oise). La Seine-et-Marne passerait de 4 à 6 sièges, tandis que deux départements passeraient de 5 à 6 sièges (Gironde, Yvelines) et un département passerait de 7 à 8 sénateurs (Bouches-du-Rhône).

La proportion de sièges par département serait modifiée en conséquence (tableau n°2).

¹ Décret n°99-1154 du 29 décembre 1999

Tableau 2 : Proportion de sièges par départements

Droit en vigueur		Proposition de loi organique n° 312 et proposition de loi n° 313	
Nombre de départements	Nombre de sièges	Nombre de départements	Nombre de sièges
8	1	7	1
42	2	38	2
26	3	25	3
10	4	10	4
5	5	8	5
3	6	6	6
4	7	3	7
-	8	1	8
1	11	1	11
1	12	1	12
100	304	100	326

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 1^{er} établie par la présente proposition de loi.

Article 2

(Tableau n° 5 annexé au code électoral)

Renouvellement du Sénat par moitié et dispositions transitoires

Cet article tend à modifier le tableau n° 5 annexé à l'article L.O. 276 du code électoral fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries afin de :

- fixer la composition des séries 1 et 2 qui seraient instaurées à compter de 2010 (paragraphe I et III) ;
- prévoir l'adoption d'une loi avant le renouvellement partiel de 2004 pour actualiser le tableau précité à la suite du découpage des séries 1 et 2 par tirage au sort (paragraphe II) ;
- modifier, à titre transitoire, ledit tableau afin de permettre l'augmentation progressive du nombre de sénateurs, conformément à 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 (paragraphe IV).

L'article L.O. 276 actuel du code électoral indique que le Sénat est renouvelable par tiers et, qu'à cet effet, les sénateurs sont répartis en trois séries A, B et C d'importance approximativement égale suivant le tableau n° 5 annexé au code électoral¹ ayant valeur ordinaire (la répartition actuelle des sièges fixée par ce tableau est indiquée ci-dessus au I de l'exposé général).

¹ Ce tableau était initialement prévu 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.

Le présent article tend à tirer les conséquences de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, de l'instauration du renouvellement par moitié du Sénat à compter de 2010 et de l'augmentation du nombre de sénateurs résultant de l'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999, prévus par la proposition de loi organique précitée.

Ainsi, en premier lieu, il définirait la méthode de composition des futures séries 1 et 2.

Dans le texte initial, au terme de la période transitoire 2004-2010, la série 1, élue pour la première fois en 2010, serait composée des départements de l'ancienne série B et des départements de l'ancienne série C dont la durée du mandat aurait été fixée par tirage au sort à six ans pour le renouvellement partiel de 2004.

La série 2, élue pour la première fois en 2013, serait composée des départements de l'ancienne série A et des départements de l'ancienne série C dont la durée du mandat aurait été fixée à neuf ans pour le renouvellement partiel de 2004 (premier et troisième paragraphes).

Dans un souci d'exactitude, votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de modifier le premier paragraphe (I) afin de préciser que ce sont les sièges de sénateurs et non les départements qui constitueraient les nouvelles séries 1 et 2 comme ils constituent les actuelles séries A, B, C.

Cette rédaction aurait également l'avantage de tenir compte explicitement des sièges des sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer et les Français établis hors de France qui sont aussi concernés par la réforme et qui seraient appelés à intégrer l'une ou l'autre des futures séries à partir de 2010.

Ainsi, la série 1 serait composée des sièges de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée à six ans pour le renouvellement partiel de 2004.

La série 2 serait composée des sièges de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée à neuf ans pour le renouvellement partiel de 2004.

Cependant, ces futures séries seraient fixées à l'issue du tirage au sort auquel procèdera le Bureau du Sénat dans la première semaine d'octobre 2003 : le tableau n° 5 actuel ne peut, pour le moment, être modifié en conséquence.

Ainsi, en second lieu, le présent article prévoit qu'une loi votée avant le renouvellement partiel de 2004 actualiserait le tableau n° 5, à la suite du découpage des séries 1 et 2 par tirage au sort, afin de refléter fidèlement les deux séries d'importance approximativement égale, qui seraient en place à compter de 2010 (deuxième paragraphe).

Par ailleurs, alors que le renouvellement par tiers du Sénat et le découpage opéré par le tableau n° 5 actuel demeurerait valables jusqu'au renouvellement partiel de 2010, ce tableau semble caduque pour refléter l'augmentation progressive du nombre de sénateurs entre 2004 et 2010.

22 sièges supplémentaires dans les départements ainsi qu'1 siège supplémentaire pour Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française seraient créés au fur et à mesure du renouvellement des séries : le nombre de sénateurs passerait de 117 à 127 pour la série C en 2004, de 102 à 112 pour la série A en 2007 et de 103 à 108 pour la série B, alors intégrée à la série 1 en 2010.

Le système retenu par le présent article supprimerait les effectifs inscrits dans le tableau n° 5 actuel.

En effet, l'augmentation progressive du nombre de sénateurs étant prise en compte par le tableau n° 6 annexé à l'article L. 279 du code électoral et fixant le nombre de sénateurs représentant les départements (voir article 1^{er}) et par divers articles du code électoral ou de lois spécifiques, la mention des effectifs des séries dans le tableau n° 5 n'est pas nécessaire.

L'augmentation du nombre de sénateurs et la modification de la répartition des sièges pourraient ainsi être effectuées sans difficulté jusqu'en 2010, la loi prévue au deuxième paragraphe (II) fixant dès lors la composition des séries 1 et 2.

Le tableau n° 5 modifié par le présent article ne contiendrait plus en outre le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas, supprimé par l'article 6 de la proposition de loi organique précitée et par l'article 7 nouveau, selon les conclusions de votre commission des Lois.

Enfin, la mention de collectivités d'outre-mer serait substituée à celle de territoires d'outre-mer pour prendre acte de la disparition de ces derniers et de la reconnaissance par la Constitution¹ de collectivités d'outre-mer ayant un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Afin de compléter ce « toilettage » du tableau n° 5 annexé au code électoral, votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions d'inscrire dans l'intitulé de sa seconde partie le principe de la représentation de la Nouvelle-Calédonie, collectivité à statut particulier régie par le titre XIII de la Constitution, et d'en faire disparaître la mention des « collectivités territoriales » devenue inutile après l'intégration de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon au sein des collectivités d'outre-mer.

Ainsi seraient désormais évoquée la « représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France » dans le tableau précité.

¹ Article 74 nouveau de la Constitution issu de l'adoption par le Congrès du Parlement, du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, le 17 mars 2003.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions une nouvelle rédaction de l'article 2 modifiant le premier paragraphe (I) pour préciser que ce sont les sièges de sénateurs et non les départements qui constitueraient les nouvelles séries 1 et 2 comme ils constituent les actuelles séries A, B, C ainsi que le tableau n° 5 annexé au code électoral pour opérer les modifications précitées.

Article 3

(articles L. 440 et L. 442 du code électoral)

Dispositions législatives relatives à l'élection des sénateurs de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna

Cet article tend à prévoir l'abrogation de l'article L. 440 du code électoral et à modifier l'article L. 442 du même code afin de prendre en compte l'augmentation du nombre de sénateurs en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et le renouvellement du Sénat par moitié à compter de 2010.

Les dispositions applicables à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna font l'objet du titre septième du livre V du code électoral relatif à ces collectivités, créé par l'ordonnance du 19 avril 2000 portant actualisation et modernisation du droit électoral outre-mer.

La plupart des règles de l'élection des sénateurs élus dans les départements sont applicables par renvoi à l'élection des sénateurs concernés. Ainsi, les dispositions du titre III (désignation des délégués des conseils municipaux) et des chapitres Ier à IV (mode de scrutin ; conditions d'éligibilité et inéligibilités ; incompatibilités ; déclarations de candidatures) du titre IV (élection des sénateurs) du livre II du code électoral relatif à l'élection des sénateurs des départements sont applicables¹, à l'exception de l'article L. 301 relatif au dépôt des déclarations de candidatures².

A l'heure actuelle, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna sont respectivement représentées par un sénateur³.

Le renouvellement du sénateur de la Nouvelle-Calédonie a lieu à la même date que celui des sénateurs de la série B (prochain renouvellement en 2010), tandis que celui 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 A (prochain renouvellement en 2007)⁴.

¹ Article L. 439 du code électoral.

² Par ailleurs, il est fait référence au code des communes applicable localement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie plutôt qu'au code général des collectivités territoriales pour l'application des articles L. 284 et L. 290 du code électoral relatifs à l'élection des délégués des conseils municipaux et des délégués des communes où les fonctions municipales sont remplies par délégation spéciale. De plus, les articles L. 385 à L. 387 du code électoral prévoient de substituer titres et fonctions idouanes dans les collectivités concernées aux dispositions de droit commun.

³ Article L. 440 du code électoral.

⁴ Article L. 442 du code électoral.

Les sénateurs sont toutefois élus par un collège électoral spécifique (**voir annexe n° 2**) composé des députés et des membres des assemblées délibérantes locales de ces collectivités.

Quelques dispositions particulières sont explicitement mentionnées dans le code électoral.

Lorsqu'un membre de ces assemblées est également député, un remplaçant est désigné par le président de l'assemblée concernée.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le choix par les conseils municipaux de leurs délégués ne peut porter ni sur un député, ni sur un membre d'une assemblée délibérante locale.

Par ailleurs, si le vote des membres des collèges électoraux est obligatoire¹ pour l'élection des sénateurs de ces collectivités, comme pour l'élection des sénateurs des départements, les distances entre les lieux d'habitation et les bureaux de vote ainsi que les difficultés de déplacement de nombreux électeurs sont prises en compte par **l'autorisation du vote par procuration** : les électeurs peuvent, sur leur demande et à titre exceptionnel, voter par procuration. Il ne peut être établi plus de deux procurations au nom d'un même mandataire².

Le présent article tend à tirer les conséquences des dispositions de la proposition de loi organique tendant à abaisser progressivement la durée du mandat sénatorial à six ans et à renouveler le Sénat en deux séries 1 et 2, approximativement égales, à compter de 2010. L'actualisation de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de 1999 tend à augmenter la représentation sénatoriale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

En premier lieu, l'article L. 440 du code électoral, qui fixe aujourd'hui la répartition des sièges de sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, serait abrogé (paragraphe I).

En effet, l'article L.O. 438-1 nouveau qui serait inséré par l'article 6 de la proposition de loi organique dans le code électoral fixerait désormais le nombre des sièges de sénateurs dans chacune des collectivités précitées : deux sénateurs en Nouvelle-Calédonie, deux sénateurs en Polynésie française et un sénateur à Wallis-et-Futuna seraient élus.

Par ailleurs, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna sont rattachées à la série A, renouvelable en 2007. Elles seraient comme celle-ci par la suite intégrées à la nouvelle série 2 à compter de 2010³. Les sièges des

¹ L'article L. 447 du code électoral précise ainsi que l'amende prévue pour sanctionner les électeurs n'ayant pas accompli leur devoir électoral est de 545 francs CFR, équivalent de la somme de 4,5 euros fixée à l'article L. 318 du code électoral, dans les collectivités intéressées.

² Article L. 448 du code électoral.

³ Article 2 de la présente proposition de loi.

sénateurs de Nouvelle-Calédonie seraient, quant à eux, intégrés à la nouvelle série 1 avec ceux de la série B à la même date.

En second lieu, le présent article modifierait donc l'article L. 442 du code électoral pour tenir compte de l'augmentation du nombre de sénateurs (troisième alinéa, 1, du paragraphe II) et de la composition des futures séries 1 et 2 (quatrième alinéa, 2, du paragraphe II).

L'entrée en vigueur des dispositions abrogeant l'article L. 440 du code électoral (I) et modifiant l'article L. 442 du même code pour prendre en compte la création d'un deuxième siège de sénateur pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française (1 du II) serait fixée à la date du prochain renouvellement de la série à laquelle la Nouvelle-Calédonie (soit 2010) et la Polynésie française (soit 2007) appartiennent.

Les dispositions relatives à la mention des séries 1 et 2 dans l'article L. 442 du code électoral (2 du II) entreraient en vigueur à compter du renouvellement partiel de 2010 (paragraphe III).

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

Article 4

(article 2 de la loi n° 83-390 du 18 juin 1983)

Renouvellement des sénateurs représentant les Français établis hors de France

Cet article tend à modifier l'article 2 de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France afin d'y inscrire le principe du renouvellement du Sénat par moitié.

L'article 2 actuel indique que dans chacune des colonnes du tableau n° 2 fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries et annexé à l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, aujourd'hui intégré dans le tableau n°5 annexé au code électoral, le nombre des sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France est égal au tiers du chiffre fixé dans l'article premier de la loi organique relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

Le présent article, par une mesure de coordination, tirerait les conséquences de l'article 3¹ de la proposition de loi organique n°312, qui tend à instaurer le mandat de six ans et le renouvellement par moitié des sénateurs représentant les Français établis hors de France, en inscrivant le principe du renouvellement par moitié dans l'article 2 de la loi du 18 mai 1983, à compter de 2010.

¹ Voir commentaire de cet article.

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

Article 5

(art. L. 294 du code électoral)

Champ d'application du mode de scrutin majoritaire à deux tours

Cet article tend à modifier le premier alinéa de l'article L. 294 du code électoral afin de permettre l'application du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins.

L'une des originalités institutionnelles du Sénat réside dans la coexistence de deux modes de scrutin, le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, qui se justifie par l'exigence d'une représentation équitable de toutes les collectivités territoriales par le Sénat.

D'après la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000, le scrutin majoritaire à deux tours est en vigueur dans les départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que dans les autres collectivités d'outre-mer auxquels sont attribués un ou deux sièges de sénateurs, la représentation proportionnelle étant applicable dans les départements auxquels sont attribués trois sièges de sénateurs ou plus¹

Dans le scrutin majoritaire à deux tours, pour être élu, le candidat arrivé en tête doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Sinon, il est procédé à un second tour où la majorité relative est suffisante. Par ailleurs, le candidat doit avoir obtenu un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu, conformément à une tradition électorale bien établie. Le scrutin majoritaire aux élections sénatoriales est soit uninominal soit plurinominal (plusieurs sièges sont à pourvoir dans le département).

Les candidatures peuvent alors être isolées. De plus, même si les candidats se regroupent en listes, celles-ci peuvent n'être pas complètes et elles ne sont pas bloquées (l'électeur peut rayer des noms ou en ajouter et panacher entre plusieurs listes). A l'issue du scrutin, le décompte des voix ne se fait pas par liste mais par nom.

Comme le rappelait notre collègue Paul Girod², on ne peut dissocier le choix du mode de scrutin de la fonction attribuée à l'organe représentatif.

La légitimité du Sénat est différente de celle de l'Assemblée nationale, qui est plus sensible aux courants d'opinion et qui est élue sur des bases essentiellement démographiques.

¹ Article L. 295 du code électoral.

² Rapport n° 427 (1998-99) sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

En vertu de l'article 24 de la Constitution, issu de la tradition constitutionnelle française, le Sénat a une **vocation constitutionnelle spécifique de représentant des collectivités territoriales de la République.**

Tout comme l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect, le pluralisme des modes de scrutin sénatoriaux se justifie ainsi par la nécessité de représentation équilibrée de toutes les collectivités territoriales.

Or, depuis la loi du 10 juillet 2000, ce rôle du Sénat est fragilisé par l'élection des deux tiers de l'effectif total des sénateurs (212 sièges) au scrutin proportionnel.

En effet, toute modification du mode de scrutin d'une assemblée parlementaire a des conséquences sur son fonctionnement et sur les rapports qu'elle entretient avec les autres institutions.

Présenté comme un simple « *correctif* » par le Gouvernement alors en place, cette réforme a en fait procédé à une **remise en cause de la spécificité de l'institution sénatoriale et du bicamérisme français.**

Le scrutin proportionnel se justifie dans les départements les plus peuplés pour lequel la représentation sénatoriale doit refléter la forte densité démographique. La dimension personnelle du lien entre les électeurs et les candidats est moins prononcée, en raison notamment de l'anonymat des grandes agglomérations et de la dépendance plus grande des candidats à l'égard des partis politiques.

S'il est souhaitable d'assurer une représentation satisfaisante de ces départements et de ces grandes villes à la population dense, **il convient également de permettre une représentation équitable de l'ensemble des collectivités territoriales.**

Le Sénat doit également être le garant des intérêts des départements les moins peuplés et les plus fragiles.

Ce rôle est facilité par le scrutin majoritaire, cantonné par la réforme de 2000 à 97 sièges qui instaure une plus grande proximité entre les électeurs et l'élu facilitant l'émergence de personnalités bien « *ancrées* » dans leur territoire et dans le tissu des solidarités locales.

Le scrutin majoritaire favorise aussi l'indépendance de la Haute assemblée, qui lui permet de procéder à l'examen des textes et de contrôler l'action du Gouvernement avec un « *regard différent* » de celui de l'Assemblée nationale.

Le Sénat a pu ainsi adopter des dispositions non partisans, sur la décentralisation ou l'aménagement du territoire par exemple.

La proposition de loi n° 115 de notre collègue Jacques Oudin¹ tendrait à appliquer le scrutin majoritaire à deux tours dans les départements ayant trois sièges ou moins et donc la représentation proportionnelle dans les départements ayant quatre sièges ou plus à pourvoir.

Ce dispositif offre l'avantage d'établir une quasi-égalité entre les deux modes de scrutin (175 sièges au scrutin majoritaire et 146 au scrutin proportionnel).

Il présente cependant l'inconvénient de ne pas prévoir l'actualisation du nombre de sièges de sénateurs et de leur répartition afin de prendre en compte le recensement de 1999 et de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le système proposé par le présent article s'inspire de la proposition de loi précitée ainsi que de la proposition de loi n° 230 présentée par M. Henri de Raincourt et plusieurs de ses collègues. Il est par ailleurs conforme à la position exprimée par notre collègue Paul Girod en 1999 au nom de votre commission des Lois.

Il s'inscrit également dans la logique des conclusions de la majorité du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel, rendues en juillet 2002.

Fidèle à la position du Sénat, il tend donc à fixer le principe de l'application du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements qui ont trois sièges ou moins tout en prenant en compte l'actualisation de la représentation sénatoriale.

Avec celle-ci, vingt-cinq départements se verraient attribuer respectivement 3 sièges de sénateurs, élus à nouveau au scrutin majoritaire et non plus à la représentation proportionnelle. En revanche, les départements ayant 4sièges demeureraient au scrutin proportionnel, soit désormais dix départements compte tenu de l'augmentation des effectifs (nombre inchangé).

Le dispositif retenu garantirait ainsi un équilibre réel entre les modes de scrutin afin de mieux fonder leur pluralité.

Le scrutin majoritaire serait appliqué à l'élection de 158 sénateurs (soit 48,46 % des sénateurs élus dans les départements) dans soixante-dix départements, 168 sénateurs (soit 51,54 % des sénateurs élus dans les départements) étant élus à la représentation proportionnelle dans trente départements.

Cette réforme tiendrait également compte de la seconde étape de la décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement et de la nécessité de

¹ Proposition de loi n° 115 (2002-2003) relative à la modification du mode d'élection des sénateurs.

préservé les intérêts des départements moyens et des territoires ruraux par une représentation idoine .

Ce système, susceptible d'être l'objet d'un consensus, concilierait une meilleure représentation de nos territoires les plus fragiles avec une représentation équitable des minorités dans les départements les plus peuplés.

Du fait de la diversité importante des départements français, la modification de la répartition entre les sénateurs élus au scrutin majoritaire et à la représentation proportionnelle permettrait au Sénat de disposer à nouveau d'une représentativité démographique et d'une représentativité territoriale satisfaisantes.

La réforme des modes de scrutin tend en effet à préserver la représentation équilibrée des collectivités territoriales par le Sénat et à conforter le bicamérisme français fondé sur deux assemblées dont les rôles sont complémentaires.

Au total, 166 sièges (48 %) seraient désormais attribués au scrutin majoritaire à deux tours et 180 sièges (52 %) seraient attribués à la représentation proportionnelle.

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

Article 6

(article L. 295 du code électoral)

Champ d'application du mode de scrutin proportionnel

Cet article tend à modifier le premier alinéa de l'article L. 295 du code électoral afin de permettre l'application du scrutin proportionnel dans les départements ayant quatre sièges de sénateurs ou plus.

Cet article est la conséquence du précédent. La loi du 10 juillet 2000, en autorisant une « introduction massive » du mode de scrutin proportionnel¹ pour l'élection des sénateurs, a dénaturé la spécificité du Sénat et déséquilibré le système bicaméral français.

La représentation proportionnelle, selon le droit en vigueur, s'applique pour l'élection des sénateurs dans les départements qui ont droit à trois sièges ou plus (212 sièges) et, au total, **224 sénateurs seraient aujourd'hui ainsi élus.**

Ce scrutin de liste a lieu sur des listes bloquées, sans possibilité de panachage ni de vote préférentiel.

¹ 35 départements et 114 sièges ont été concernés par le changement de mode de scrutin en 2000.

Par ailleurs, le principe de parité entre les hommes et les femmes dans l'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives figurant au cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999¹, a été rendu applicable aux élections sénatoriales se déroulant au scrutin proportionnel.

Depuis la loi du 6 juin 2000², l'article L. 300 du code électoral modifié prévoit que sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En outre, les listes doivent comporter deux noms de plus qu'il y a de sièges pourvoir afin d'anticiper d'éventuelles vacances en cours de mandat.

Avec ses caractéristiques, le scrutin proportionnel permet la prise en considération des départements à la plus forte densité démographique ainsi que la représentation du pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Cependant, concernant l'élection des sénateurs, ce mode de scrutin ne peut avoir qu'un rôle de correctif face à l'inadaptation du scrutin majoritaire aux départements à forte densité démographique. Le scrutin majoritaire permet en effet de rétablir une certaine égalité des collectivités territoriales dans la représentation sénatoriale et contribue par ses caractéristiques, à l'indépendance du Sénat.

Avant la loi du 10 juillet 2000, 110 sièges sur 321 (34,3 %) étaient attribués à la représentation proportionnelle contre 212 (69,9 %) aujourd'hui.

Environ deux-tiers des sénateurs sont donc élus aujourd'hui à la représentation proportionnelle au détriment de la vocation spécifique du Sénat.

En conséquence, le présent article tend à poser le principe de l'application de la représentation proportionnelle dans les départements ayant quatre sièges ou plus à pourvoir.

Comme le soulignait notre collègue Paul Girod³, « *l'établissement d'un scrutin proportionnel à partir de quatre sièges constituerait une solution intermédiaire permettant une composition équilibrée du Sénat entre ses membres élus au scrutin proportionnel et ceux procédant du scrutin majoritaire.* »

De même, le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, dans sa majorité, s'était prononcé pour une telle réforme⁴.

¹ « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

² Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

³ Rapport n°427 précité.

⁴ MM. Jean-Pierre Bel et Robert Bret s'étaient prononcés en faveur de l'établissement de la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus au moins deux sénateurs.

Dans le cadre de l'augmentation à 346 du nombre de sénateurs prévue par la **proposition de loi organique n° 312**, la réforme aurait pour conséquence de faire élire 168 sénateurs élus dans les départements (soit 51,54 % desdits sénateurs) au scrutin proportionnel, ce qui n'est pas négligeable : au total, la représentation proportionnelle concernerait l'élection d'un peu plus de la moitié des sénateurs (180 sénateurs, soit 52 % de l'effectif total).

Malgré le passage des départements où sont élus trois sénateurs au scrutin majoritaire, la réforme ne remettrait pas non plus en cause les efforts entrepris en matière d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives¹.

En effet, l'obligation de l'alternance stricte des candidats de chaque sexe sur les listes lors du renouvellement de la série B en 2001, a eu un effet réel mais limité.

Au renouvellement partiel de 2001, 22 femmes ont été élues, soit 21,6% des 102 élus ou réélus (contre 6,9 % auparavant).

Toutefois, comme le rappelle l'observatoire de la parité dans son rapport de 2003 au Premier ministre, la multiplication du nombre de listes en lice lors de ces élections a limité l'impact des contraintes de la législation.

Quatorze départements où les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle obtiendraient 1 siège supplémentaire (Hérault, Maine-et-Loire, Oise, Haut-Rhin, Var, La Réunion passant de 3 à 4 sièges ; Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Isère, Bas-Rhin, Val-d'Oise passant de 4 à 5 sièges, Gironde et Yvelines passant de 5 à 6 sièges et les Bouches-du-Rhône passant de 7 à 8 sièges) tandis que la Seine-et-Marne gagnerait 2 sièges supplémentaires.

En 2004, 83 sièges (65,35 %) seraient attribués à la représentation proportionnelle contre 44 (34,65%) au scrutin majoritaire.

En 2007, 40 sièges (35,7 %) seraient attribués à la représentation proportionnelle contre 72 (64,3 %) au scrutin majoritaire, ce qui traduit un équilibre réel.

Selon Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, « *la perspective d'un net progrès, quant à la mixité de la Haute Assemblée, paraît donc préservée²* ».

Le maintien de la prépondérance de la représentation proportionnelle est sans aucun doute favorable au respect de l'objectif de parité aux élections sénatoriales.

¹ Voir commentaires des articles 9 et 10.

² Réunion de la commission des Lois du mercredi 4 juin 2003.

Toutefois, le respect de la parité doit être concilié avec le rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales du Sénat : or, la représentation équitable de l'ensemble des collectivités territoriales et particulièrement celle des départements moyens exigeaient un rétablissement du scrutin majoritaire dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins (voir ci-dessus, partie III de l'exposé général).

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 6 établie par la présente proposition de loi.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI PORTANT RÉFORME DE L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

Article premier

Le tableau n° 6 annexé au code électoral et fixant le nombre de sénateurs représentant les départements est ainsi modifié :

Départements	nombre de sénateurs	Départements	nombre de sénateurs
Ain	3	Rhin (Bas-)	5
Alpes-Maritimes	5	Rhin (Haut-)	4
Bouches-du-Rhône	8	Seine-et-Marne	6
Drôme	3	Var	4
Eure-et-Loir	3	Vaucluse	3
Garonne (Haute-)	5	Guadeloupe	3
Gironde	6	Guyane	2
Hérault	4	Réunion	4
Isère	5	Val-d'Oise	5
Maine-et-Loire	4	Yvelines	6
Oise	4		

Article 2

I. – La série 1 est composée des sièges de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée pour le renouvellement partiel de 2004 à 6 ans.

La série 2 est composée des sièges de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée pour le renouvellement partiel de 2004 à 9 ans.

II. – Une loi votée avant le renouvellement partiel de 2004 mettra à jour le tableau n° 5 annexé au code électoral à la suite du découpage des séries 1 et 2 par tirage au sort.

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

IV. – A titre transitoire, le tableau n° 5 annexé au code électoral et fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries est ainsi modifié :

Série A	Série B	Série C
Représentation des départements		
Ain à Indre Guyane _____	Indre-et-Loire Pyrénées-Orientales Réunion _____	à Bas-Rhin à Yonne Essonne à Yvelines Guadeloupe, Martinique _____

Série A	Série B	Série C
Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer Et des Français établis hors de France		
Polynésie française Iles Wallis-et-Futuna Français établis hors de France _____	Nouvelle-Calédonie Français établis hors de France _____	Mayotte Saint-Pierre-et-Miquelon Français établis hors de France _____

Article 3

I. – L'article L. 440 du même code est abrogé.

II. – L'article L. 442 du même code est ainsi modifié :

1° les mots « du sénateur de la Polynésie française » et « du sénateur de la Nouvelle-Calédonie » sont remplacés respectivement par les mots : « des sénateurs de la Polynésie française » et « des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie » ;

2° les mots « série A » et « série B » sont remplacés respectivement par les mots « série 2 » et « série 1 »

III. – Les dispositions du I et du 1° du II prennent effet à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française appartiennent.

Les dispositions du 2° du II prennent effet à compter du renouvellement partiel de 2010.

Article 4

A compter du renouvellement de 2010, à l'article 2 de la loi n°83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, les mots « au tiers » sont remplacés par les mots « à la moitié ».

Article 5

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

« Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. »

Article 6

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

« Dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur		Texte de la proposition de loi		Propositions de la commission																																																																																						
<p>Code électoral</p> <p><i>Art. L. 279.</i> — Les sièges des sénateurs représentant les départements sont répartis conformément au tableau n° 6 annexé au présent code.</p> <p>TABLEAU n° 6</p> <p><i>Nombre de sénateurs représentant les départements</i></p>		<p>Proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Le tableau n° 6 annexé au code électoral et fixant le nombre de sénateurs représentant les départements est ainsi modifié :</p>		<p>Proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>																																																																																						
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Départements</th> <th>nombre de sénateurs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Ain</td><td>2</td></tr> <tr><td>Alpes-Maritimes</td><td>4</td></tr> <tr><td>Bouches du Rhône</td><td>7</td></tr> <tr><td>Drôme</td><td>2</td></tr> <tr><td>Eure-et-Loir</td><td>2</td></tr> <tr><td>Garonne (Haute-)</td><td>4</td></tr> <tr><td>Gironde</td><td>5</td></tr> <tr><td>Hérault</td><td>3</td></tr> <tr><td>Isère</td><td>4</td></tr> <tr><td>Maine-et-Loire</td><td>3</td></tr> <tr><td>Oise</td><td>3</td></tr> <tr><td>Rhin (Bas-)</td><td>4</td></tr> <tr><td>Rhin (Haut-)</td><td>3</td></tr> <tr><td>Seine-et-Marne</td><td>4</td></tr> <tr><td>Var</td><td>3</td></tr> <tr><td>Vaucluse</td><td>2</td></tr> <tr><td>Guadeloupe</td><td>2</td></tr> <tr><td>Guyane</td><td>1</td></tr> <tr><td>Réunion</td><td>3</td></tr> <tr><td>Val-d'oise</td><td>4</td></tr> <tr><td>Yvelines</td><td>5</td></tr> </tbody> </table>	Départements	nombre de sénateurs	Ain	2	Alpes-Maritimes	4	Bouches du Rhône	7	Drôme	2	Eure-et-Loir	2	Garonne (Haute-)	4	Gironde	5	Hérault	3	Isère	4	Maine-et-Loire	3	Oise	3	Rhin (Bas-)	4	Rhin (Haut-)	3	Seine-et-Marne	4	Var	3	Vaucluse	2	Guadeloupe	2	Guyane	1	Réunion	3	Val-d'oise	4	Yvelines	5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Départements</th> <th>nombre de sénateurs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Ain</td><td>3</td></tr> <tr><td>Alpes-Maritimes</td><td>5</td></tr> <tr><td>Bouches du Rhône</td><td>8</td></tr> <tr><td>Drôme</td><td>3</td></tr> <tr><td>Eure-et-Loir</td><td>3</td></tr> <tr><td>Garonne (Haute-)</td><td>5</td></tr> <tr><td>Gironde</td><td>6</td></tr> <tr><td>Hérault</td><td>4</td></tr> <tr><td>Isère</td><td>5</td></tr> <tr><td>Maine-et-Loire</td><td>4</td></tr> <tr><td>Oise</td><td>4</td></tr> <tr><td>Rhin (Bas-)</td><td>5</td></tr> <tr><td>Rhin (Haut-)</td><td>4</td></tr> <tr><td>Seine-et-Marne</td><td>6</td></tr> <tr><td>Var</td><td>4</td></tr> <tr><td>Vaucluse</td><td>3</td></tr> <tr><td>Guadeloupe</td><td>3</td></tr> <tr><td>Guyane</td><td>2</td></tr> <tr><td>Réunion</td><td>4</td></tr> <tr><td>Val-d'oise</td><td>5</td></tr> <tr><td>Yvelines</td><td>6</td></tr> </tbody> </table>	Départements	nombre de sénateurs	Ain	3	Alpes-Maritimes	5	Bouches du Rhône	8	Drôme	3	Eure-et-Loir	3	Garonne (Haute-)	5	Gironde	6	Hérault	4	Isère	5	Maine-et-Loire	4	Oise	4	Rhin (Bas-)	5	Rhin (Haut-)	4	Seine-et-Marne	6	Var	4	Vaucluse	3	Guadeloupe	3	Guyane	2	Réunion	4	Val-d'oise	5	Yvelines	6	
Départements	nombre de sénateurs																																																																																									
Ain	2																																																																																									
Alpes-Maritimes	4																																																																																									
Bouches du Rhône	7																																																																																									
Drôme	2																																																																																									
Eure-et-Loir	2																																																																																									
Garonne (Haute-)	4																																																																																									
Gironde	5																																																																																									
Hérault	3																																																																																									
Isère	4																																																																																									
Maine-et-Loire	3																																																																																									
Oise	3																																																																																									
Rhin (Bas-)	4																																																																																									
Rhin (Haut-)	3																																																																																									
Seine-et-Marne	4																																																																																									
Var	3																																																																																									
Vaucluse	2																																																																																									
Guadeloupe	2																																																																																									
Guyane	1																																																																																									
Réunion	3																																																																																									
Val-d'oise	4																																																																																									
Yvelines	5																																																																																									
Départements	nombre de sénateurs																																																																																									
Ain	3																																																																																									
Alpes-Maritimes	5																																																																																									
Bouches du Rhône	8																																																																																									
Drôme	3																																																																																									
Eure-et-Loir	3																																																																																									
Garonne (Haute-)	5																																																																																									
Gironde	6																																																																																									
Hérault	4																																																																																									
Isère	5																																																																																									
Maine-et-Loire	4																																																																																									
Oise	4																																																																																									
Rhin (Bas-)	5																																																																																									
Rhin (Haut-)	4																																																																																									
Seine-et-Marne	6																																																																																									
Var	4																																																																																									
Vaucluse	3																																																																																									
Guadeloupe	3																																																																																									
Guyane	2																																																																																									
Réunion	4																																																																																									
Val-d'oise	5																																																																																									
Yvelines	6																																																																																									
		<p>Article 2</p> <p>I. — La série 1 est composée des <i>départements</i> de l'ancienne série B et des <i>départements</i> de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée pour le renouvellement partiel de 2004 à 6 ans.</p>		<p>Article 2</p> <p>I. — La série 1 est composée des <i>sièges</i> de l'ancienne série B et des <i>sièges des sénateurs</i> de...</p> <p>...à 6 ans.</p>																																																																																						

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Propositions de la commission

Art. LO. 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.

*TABLEAU n° 5
Répartition des sièges de sénateurs entre les séries*

La série 2 est composée des *départements* de l'ancienne série A et des *départements* de l'ancienne série C dont la durée du mandat a été fixée pour le renouvellement partiel de 2004 à 9 ans.

II. — Une loi votée avant le renouvellement partiel de 2004 mettra à jour le tableau n° 5 annexé au code électoral à la suite du découpage des séries 1 et 2 par tirage au sort.

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

IV. — A titre transitoire, le tableau n° 5 annexé au code électoral et fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries est ainsi modifié :

La série 2 est composée des *sièges* de l'ancienne série A et des *sièges des sénateurs* de...

...9 ans.

II. — *(Sans modification).*

III. — *(Sans modification).*

IV. — *(Alinéa sans modification).*

(Alinéa sans modification).

SERIE A	SERIE B	SERIE C	SERIE A	SERIE B	SERIE C
Représentation des départements			Représentation des départements		
Ain à Indre 95	Indre-et-Loire à Pyrénées- Orientales 94	Bas-Rhin à Yonne 62 Essonne à Yvelines 45	Ain à Indre	Indre-et-Loire à Pyrénées- Orientales	Bas-Rhin à Yonne Essonne à Yvelines
Guyane 1	Réunion 3	Guadeloupe, Martinique 4	Guyane	Réunion	Guadeloupe, Martinique
—	—	—	—	—	—
96	97	97			

Texte en vigueur			Texte de la proposition de loi			Propositions de la commission		
SERIE A	SERIE B	SERIE C	SERIE A	SERIE B	SERIE C	SERIE A	SERIE B	SERIE C
Représentation des territoires d'outre-mer, des collectivités territoriales et des Français établis hors de France			Représentation des collectivités d'outre-mer, des collectivités territoriales et des Français établis hors de France			Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France		
Polynésie française 1	Nouvelle-Calédonie 1	Mayotte 1	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Mayotte	<i>(Alinéa sans modification).</i> <i>(Alinéa sans modification).</i> <i>(Alinéa sans modification).</i>		
Iles Wallis-et-Futuna 1	Territoire des Affars et des Issas 1	Saint-Pierre-et-Miquelon 1	Iles Wallis-et-Futuna		Saint-Pierre-et-Miquelon			
Français établis hors de France 4	Français établis hors de France 4	Français établis hors de France 4	Français établis hors de France	Français établis hors de France	Français établis hors de France			
—	—	—	—	—	—			
102	103	117						
<p><i>Art. L. 440.</i> — La répartition des sièges de sénateurs s'effectue comme suit :</p> <p>Nouvelle-Calédonie : 1 ; Polynésie française : 1 ; Iles Wallis-et-Futuna : 1.</p> <p><i>Art. L. 442.</i> — Le renouvellement du sénateur de la Polynésie française et du sénateur des îles Wallis-et-Futuna a lieu à la même date que celui des sénateurs de la série A prévue à l'article LO 276 ; le renouvellement du sénateur de la Nouvelle-Calédonie a lieu à la même date que celui des sénateurs de la série B prévue au même article</p>			<p>Article 3</p> <p>I. — L'article L. 440 du même code est abrogé.</p> <p>II. — L'article L. 442 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° les mots « du sénateur de la Polynésie française » et « du sénateur de la Nouvelle-Calédonie » sont remplacés respectivement par les mots : « des sénateurs de la Polynésie française » et « des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>2° les mots « série A » et « série B » sont remplacés respectivement par les mots « série 2 » et « série 1 ».</p> <p>III. — Les dispositions du I et du 1° du II prennent effet à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française appartiennent.</p>			<p>Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n°83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France</p> <p>.....</p>	<p>Les dispositions du 2° du II prennent effet à compter du renouvellement partiel de 2010.</p>	
<p><i>Art. 2.</i> — Dans chacune des colonnes du tableau n° 2 fixant la répartition des sièges de sénateur entre les séries et annexé à l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, le nombre des sièges de sénateur représentant les Français établis hors de France est égal au tiers du chiffre fixé dans l'article 1er de la loi organique relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France</p> <p>.....</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p>Code électoral</p>	<p>A compter du renouvellement de 2010, à l'article 2 de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, les mots « au tiers » sont remplacés par les mots « à la moitié ».</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 294.</i> — Dans les départements qui ont droit à deux sièges de sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours</p>	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
<p>Nul n'est élu sénateur au premier tour du scrutin s'il n'a réuni :</p>	<p>Le premier alinéa de l'article L. 294 du code électoral est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;</p>	<p>« Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. »</p>	
<p>2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.</p>		
<p>Au second tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 295. — Dans les départements qui ont droit à trois sièges de sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.</p> <p>Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation</p> <p><i>NOTA: En application de l'article 3 de la loi n° 66-504 du 12 juillet 1966, "par dérogation aux dispositions de l'article L. 294, est maintenu pour les départements nouveaux de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines le mode d'attribution de sièges de l'ancien département de Seine-et-Oise, tel qu'il est déterminé à l'article L. 295 du code électoral".</i></p>	<p>Article 6</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 295 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« Dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. »</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

ANNEXES

ANNEXE 1

LE BICAMÉRISME DANS LE MONDE : FONCTION DE REPRÉSENTATION DES SECONDES CHAMBRES ET MODES DE DÉSIGNATION ET DE RENOUVELLEMENT

(Sources : service des relations internationales du Sénat)

1/ La fonction spécifique de représentation des secondes chambres

L'existence d'une seconde chambre répond souvent à la nécessité d'une représentation de la diversité du corps social et des structures territoriales des Etats au parlement :

- *La fonction de représentation des élites traditionnelles*

A l'origine de la création de la **Chambre des Lords du Royaume-Uni**, qui compte 550 pairs à vie et 26 archevêques et évêques, cette fonction est essentielle dans nombre d'états en quête de stabilité institutionnelle en Afrique notamment. Les exemples du Conseil des chefs du Botswana, du Sénat mauritanien ou de la seconde chambre en devenir du Liban sont significatifs.

- *La fonction de représentation du corps social*

Certaines assemblées comptent des élus représentant les catégories socioprofessionnelles : les 2/5èmes des membres de la nouvelle chambre des conseillers du Maroc sont élus par les chambres professionnelles et les représentants des salariés (les autres conseillers étant élus par les collectivités territoriales) tandis que les sénateurs irlandais sont élus, pour partie par les universités et pour une large part par les conseils locaux, sur la base de leur appartenance professionnelle.

Il convient de rappeler que les secondes chambres peuvent se voir aussi confier, comme en France ou en Mauritanie, la mission de représenter les nationaux établis hors de leur pays.

- *La fonction de représentation des structures territoriales de l'Etat national*

Les membres des secondes chambres représentent les Etats fédérés (Allemagne, Belgique, Brésil, Etats-Unis, Russie) dans les Etats

fédéraux et les structures territoriales décentralisées des autres Etats (Italie, Japon). La fonction de représentation des collectivités territoriales fonde aujourd'hui la spécificité constitutionnelle du Sénat français mais aussi celle des Sénats du Gabon et de Mauritanie.

2/ Les modes de désignation et de renouvellement

Les Sénats élus dans leur totalité sont majoritaires : sur 66 parlements bicaméraux constitués, 40 comportent une seconde chambre dont tous les membres sont élus.

Parmi ces chambres, **21 sont élues au scrutin direct** (Australie, Brésil, Etats-Unis, Japon, Mexique, Pologne...).

Le scrutin indirect, le plus souvent dans le cadre d'entités territoriales, est pratiqué dans 14 pays dont l'Afrique du Sud (élection par les assemblées législatives des provinces), l'Allemagne (représentants élus des gouvernements des Länder) ou la France (élection par les représentants des collectivités territoriales).

Deux pays pratiquent un système mixte, mêlant scrutins direct et indirect (Belgique, Espagne).

12 Sénats sont partiellement élus et partiellement nommés (Algérie, Irlande, Italie). 15 secondes chambres sont nommées dans leur intégralité (Bahamas, Cambodge, Jordanie).

Enfin, afin d'assurer une relative stabilité des assemblées, le **renouvellement partiel est prévu dans 15 Etats** (Argentine, Australie, Brésil, France, Inde, Japon, République tchèque...).

Sénats élus			Sénats partiellement élus et nommés		Sénats nommés
Scrutin direct	Scrutin indirect	Scrutin mixte	Scrutin direct	Scrutin indirect	
Australie Bolivie Brésil Colombie République dominicaine Etats-Unis Haï ti Japon Kirghizstan Libéria Mexique Nigéria Palaos Paraguay Philippines Pologne Roumanie Suisse République tchèque Thaï lande Uruguay	Afrique du Sud Allemagne Argentine Autriche Bosnie Herzégovine Ethiopie France Gabon Maroc Mauritanie Namibie Pays-Bas Russie Slovénie	Belgique Espagne	Chili Italie	Algérie Biélorussie Botswana Egypte Inde Irlande Kazakhstan Madagascar Malaisie Népal Swaziland Tadjikistan	Antigua-et-Barbuda Bahamas Barbade Belize Burundi Cambodge Canada Fidji (Iles) Grenade Jamaï que Jordanie Lesotho Royaume-Uni Sainte-Lucie Trinidad-et-Tobago
21	14	2	2	12	15

ANNEXE 2

LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES SÉNATEURS (PARTICULARITÉS)

A. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE

Dans le mois suivant leur élection, l'Assemblée de Corse procède à la répartition de ses membres entre les collèges chargés de l'élection des sénateurs dans les limites de la collectivité territoriale de Corse.

Le nombre de membres de l'Assemblée de Corse à désigner pour faire partie des collèges électoraux sénatoriaux de la Corse-du-Sud et de la Haute Corse est respectivement de 24 et 27.

L'Assemblée de Corse désigne en premier lieu ses délégués appelés à représenter la collectivité territoriale au sein du département le moins peuplé. Des règles équivalentes étaient en vigueur pour les conseils régionaux jusqu'à 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, qui a mis fin à ce dispositif en raison des nouvelles modalités d'élection des conseillers régionaux¹.

Le dispositif précité pourrait être modifié à l'issue de la consultation des électeurs de Corse le 6 juillet 2003 sur l'évolution institutionnelle de la collectivité.

B. LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES SÉNATEURS DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE

La loi organique n°85-689 du 10 juillet 1985 fixe aujourd'hui les règles de composition du collège électoral en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, en tenant compte des particularités de l'organisation administrative de ces territoires.

¹ Rapport n°192 (Sénat ; 2002-2003) de M. Patrice Gélard.

Selon l'article L. 441 du code électoral, « *les sénateurs sont élus par un collège électoral composé :*

I. En Nouvelle-Calédonie :

- 1. Des députés ;*
- 2. Des membres des assemblées de province ;*
- 3. Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.*

II. En Polynésie française :

- 1. Des députés ;*
- 2. Des membres de l'assemblée de la Polynésie française ;*
- 3. Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.*

III. Dans les îles Wallis-et-Futuna :

- 1. Du député ;*
- 2. Des membres de l'assemblée territoriale.*

Le sénateur de Mayotte, selon la loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 et l'article L. 334-16 du code électoral, est élu par un collège électoral composé :

- 1. Du député ;*
- 2. Des conseillers généraux ;*
- 3. Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.*

Enfin, le sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon est renouvelé dans les mêmes conditions que les sénateurs élus dans les départements. »

C. LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

Depuis la loi du 18 mai 1983, le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) est devenu le véritable collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France¹.

« *Assemblée représentative des Français établis hors de France* », le Conseil supérieur des Français de l'étranger est présidé par le ministre des Affaires étrangères.

Il est chargé de donner des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger. Il peut être consulté par le Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, renouvelable par moitié tous les trois ans, est composé de membres élus pour six ans, au suffrage universel direct, par les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales des consulats ou des départements limitrophes d'un Etat frontalier. Depuis la loi n° 86-1115 du 10 mai 1990, les membres élus sont renouvelés :

- au scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de un ou deux ;

- à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de trois ou plus.

Siègent également au Conseil supérieur les sénateurs représentant les Français établis hors de France, des personnalités désignées pour six ans par le ministre des Affaires étrangères « *en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger* », ainsi qu'un représentant des Français établis dans la principauté d'Andorre. Cependant, seuls les membres élus participent à l'élection des sénateurs :

Conseil supérieur des Français de l'étranger (composition) :

Membres élus (collège électoral sénatorial).....	150
Membres nommés.....	21
Sénateurs représentant les Français établis hors de France.....	12
Total	183

¹ Il exerce ce rôle, en pratique, depuis le renouvellement sénatorial du 28 septembre 1986.

ANNEXE 3

DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX

1. Le nombre des électeurs sénatoriaux délégués par les conseils municipaux:

Le nombre des délégués des conseils municipaux dépend du nombre des communes et de l'effectif des conseils municipaux.

Le tableau ci-après récapitule, par tranches de population des communes, le nombre de leurs conseillers municipaux comparé à celui des délégués qu'ils désignent.

Population de la commune	Effectif du conseil municipal	Nombre des délégués conseillers municipaux	Nombre des délégués supplémentaires	Nombre total des délégués
De moins de 100 habitants	9	1	0	1
De 100 à 499 habitants	11	1	0	1
De 500 à 1.499 habitants	11	1	0	1
De 1.500 à 2.499 habitants	15	3	0	3
De 2.500 à 3.499 habitants	19	5	0	5
De 3.500 à 4.999 habitants	23	7	0	7
De 5.000 à 8.999 habitants	27	15	0	15
De 9.000 à 9.999 habitants	29	15	0	15
De 10.000 à 19.999 habitants	33	33	0	33
De 20.000 à 29.999 habitants	35	35	0	35
De 30.000 à 30.999 habitants	39	39	0	39
De 31.000 à 39.999 habitants	39	39	Entre 1 et 9	entre 40 et 48
De 40.000 à 49.999 habitants	43	43	Entre 10 et 19	Entre 53 et 62
De 50.000 à 59.999 habitants	45	45	Entre 20 et 29	Entre 65 et 74
De 60.000 à 79.999 habitants	49	49	Entre 30 et 49	Entre 79 et 98
De 80.000 à 99.999 habitants	53	53	Entre 50 et 69	Entre 103 et 122
De 100.000 à 149.999 habitants	55	55	Entre 70 et 119	Entre 125 et 174
De 150.000 à 199.999 habitants	59	59	Entre 120 et 169	Entre 179 et 228
De 200.000 à 249.999 habitants	61	61	Entre 170 et 219	Entre 231 et 280
De 250.000 à 299.999 habitants	65	65	Entre 220 et 269	Entre 285 et 334
À partir de 300.000 habitants	69	69	À partir de 270	À partir de 339

Un à quinze délégués sont élus par les conseils municipaux dans les communes de moins de 9.000 habitants¹.

Tous les conseillers municipaux sont délégués de droit dans les communes de 9.000 habitants et plus², ainsi que dans toutes les communes de la Seine. En outre, dans les communes de plus de 30.000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1.000 habitants en sus de 30.000.

Les conseils municipaux élisent enfin les suppléants des délégués, au nombre de 3 quand le nombre des titulaires est égal ou inférieur à 5. Ce nombre est ensuite augmenté de 1 à 5 titulaires ou fraction de 5³.

2. Eligibilité et modalités d'élection des délégués et de leurs suppléants

Seuls peuvent être délégués ou suppléants d'un conseil municipal les conseillers municipaux et les électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune intéressée.

Conformément aux articles L.O. 286-1 et L.O 286-2 du code électoral, les conseillers municipaux et les membres du conseil de Paris ressortissants d'un pays de l'Union européenne autre que la France ne peuvent ni être membres du collège électoral sénatorial ni participer à l'élection des délégués. Ils sont remplacés par les candidats français venant immédiatement après le dernier candidat élu de la liste sur laquelle ils se sont présentés à l'élection municipale.

Lorsqu'un conseiller général est également député, conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse, un remplaçant lui est désigné, sur présentation par le président du conseil général⁴.

De même, les députés, les conseillers régionaux, les conseillers à l'Assemblée de Corse et les conseillers généraux ne peuvent être désignés délégués, élus ou de droit, par les conseils municipaux dans lesquels ils siègent.

Au cas où un député, un conseiller régional, un conseiller à l'Assemblée de Corse ou un conseiller général serait délégué de droit comme conseiller municipal, un remplaçant lui est désigné par le maire sur sa présentation⁵.

¹ Article L. 284 du code électoral.

² Article L. 285 du code électoral. L'effectif des conseils municipaux des villes de Lyon et de Marseille est fixé respectivement à 73 et 101 membres. L'effectif du conseil de Paris est de 163 membres.

³ Article L. 286 du code électoral.

⁴ Article L. 282 du code électoral.

⁵ Article L. 287 du code électoral.

Selon l'importance de la commune, le mode de scrutin pour l'élection des délégués et de leurs suppléants est variable.

Dans les communes de moins de 3.500 habitants¹, les délégués et leurs suppléants sont élus au scrutin majoritaire à deux tours : la majorité absolue des suffrages exprimés est exigée au premier tour, la majorité simple suffit au second tour. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est élu. Les candidats peuvent se présenter soit isolément, soit sur une liste qui peut ne pas être complète. Adjonctions et suppressions de noms sont autorisées.

Dans les communes de 3.500 habitants et plus², l'élection des délégués et des suppléants sont élus sur la même liste à la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les listes peuvent comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir.

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

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

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

Un conseiller municipal empêché d'assister à la séance au cours de laquelle sont élus les délégués et les suppléants peut donner à un autre conseiller municipal de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir qui est toujours révocable.

Le décret convoquant les électeurs sénatoriaux fixe le jour où doivent être désignés les délégués des conseils municipaux et leurs suppléants. Un intervalle de trois semaines au moins doit séparer cette élection de celle des sénateurs.

¹ Article L. 288 du code électoral.

² Article L. 289 du code électoral. Dans les communes de 31.000 habitants et plus.

ANNEXE 4

EVOLUTION DE LA POPULATION DES DÉPARTEMENTS (MÉTROPOLE ET OUTRE-MER) ENTRE 1975 ET 1999

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
1 Ain	2	376.477	515.003	36,80	257.502
2 Aisne	3	533.862	534.645	0,15	178.215
3 Allier	2	378.406	344.311	- 9,01	172.156
4 Alpes-de-Haute-Provence	1	112.178	139.474	24,33	139.474
5 Hautes-Alpes	1	97.358	121.253	24,54	121.253
6 Alpes-Maritimes	4	816.681	1.009.697	23,63	252.425
7 Ardèche	2	257.065	285.940	11,23	142.970
8 Ardennes	2	309.306	289.954	- 6,26	144.977
9 Ariège	1	137.857	137.028	- 0,60	137.028
10 Aube	2	284.823	291.328	2,28	145.664
11 Aude	2	272.366	308.703	13,34	154.352
12 Aveyron	2	278.306	263.674	- 5,26	131.837
13 Bouches-du-Rhône	7	1.632.974	1.830.958	12,12	261.566
14 Calvados	3	560.967	647.271	15,38	215.757
15 Cantal	2	166.549	150.710	- 9,51	75.355
16 Charente	2	337.064	339.205	0,64	169.603
17 Charente-Maritime	3	497.859	555.960	11,67	185.320
18 Cher	2	316.350	314.087	- 0,72	157.044
19 Corrèze	2	240.363	231.810	- 3,56	115.905
2A Corse-du-Sud	1	100.278	118.512	18,18	118.512
2B Haute-Corse	1	125.284	140.296	11,98	140.296
21 Côte d'Or	3	456.070	506.321	11,02	168.774
22 Côtes-d'Armor	3	525.556	542.182	3,16	180.728
23 Creuse	2	146.214	124.400	- 14,92	62.200
24 Dordogne	2	373.179	387.350	3,80	193.675
25 Doubs	3	471.082	498.449	5,81	166.150
26 Drôme	2	361.847	437.536	20,92	218.768
27 Eure	3	422.952	539.837	27,64	179.946
28 Eure-et-Loir	2	335.151	407.009	21,44	203.505
29 Finistère	4	804.088	850.793	5,81	212.699
30 Gard	3	494.575	620.994	25,56	206.998
31 Haute-Garonne	4	777.431	1.044.728	34,38	261.182
32 Gers	2	175.366	172.325	- 1,73	86.163
33 Gironde	5	1.061.480	1.286.074	21,16	257.215
34 Hérault	3	648.202	895.423	38,14	298.475
35 Ille-et-Vilaine	4	702.199	866.179	23,35	216.545
36 Indre	2	248.523	230.376	- 7,30	115.188
37 Indre-et-Loire	3	478.597	553.564	15,66	184.522

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
38 Isère	4	860.339	1.093.005	27,04	273.252
39 Jura	2	238.856	250.721	4,97	125.361
40 Landes	2	288.323	327.066	13,44	163.533
41 Loir-et-Cher	2	283.690	314.778	10,96	157.389
42 Loire	4	742.396	728.081	- 1,93	182.021
43 Haute-Loire	2	205.491	209.006	1,71	104.503
44 Loire-Atlantique	5	934.499	1.133.299	21,27	226.660
45 Loiret	3	490.189	617.619	26,00	205.873
46 Lot	2	150.778	160.124	6,20	80.062
47 Lot-et-Garonne	2	292.616	304.878	4,19	152.439
48 Lozère	1	74.825	73.437	- 1,85	73.437
49 Maine-et-Loire	3	629.849	732.214	16,25	244.072
50 Manche	3	451.662	481.145	6,53	160.382
51 Marne	3	530.399	563.731	6,28	187.911
52 Haute-Marne	2	212.304	194.589	- 8,34	97.295
53 Mayenne	2	261.789	285.189	8,94	142.595
54 Meurthe-et-Moselle	4	722.693	712.251	- 1,44	178.063
55 Meuse	2	203.799	191.270	- 6,15	95.635
56 Morbihan	3	563.588	642.830	14,06	214.277
57 Moselle	5	1.006.373	1.020.647	1,42	204.130
58 Nièvre	2	245.212	225.077	- 8,21	112.539
59 Nord	11	2.511.478	2.551.422	1,59	231.948
60 Oise	3	606.320	765.364	26,23	255.122
61 Orne	2	293.523	291.681	- 0,63	145.841
62 Pas-de-Calais	7	1.402.295	1.439.694	2,67	205.671
63 Puy-de-Dôme	3	580.033	603.521	4,05	201.174
64 Pyrénées-Atlantiques	3	534.748	599.319	12,08	199.773
65 Hautes-Pyrénées	2	227.222	221.944	- 2,32	110.972
66 Pyrénées-Orientales	2	299.506	391.853	30,83	195.927
67 Bas-Rhin	4	882.121	1.024.482	16,14	256.121
68 Haut-Rhin	3	635.209	706.993	11,30	235.665
69 Rhône	7	1.429.647	1.576.608	10,28	225.230
70 Haute-Saône	2	222.254	229.585	3,30	114.793
71 Saône-et-Loire	3	569.810	544.340	- 4,47	181.447
72 Sarthe	3	490.385	529.270	7,93	176.424
73 Savoie	2	305.118	372.385	22,05	186.193
74 Haute-Savoie	3	447.795	631.266	40,97	210.422
75 Paris	12	2.299.830	2.122.848	- 7,70	176.904
76 Seine-Maritime	6	1.172.743	1.237.790	5,55	206.299
77 Seine-et-Marne	4	755.762	1.192.777	57,82	298.195
78 Yvelines	5	1.082.255	1.352.483	24,97	270.497
79 Deux-Sèvres	2	335.829	344.157	2,48	172.079
80 Somme	3	538.462	554.924	3,06	184.975
81 Tarn	2	338.024	342.931	1,45	171.466
82 Tarn-et-Garonne	2	183.314	205.673	12,20	102.837
83 Var	3	626.093	896.204	43,14	298.735
84 Vaucluse	2	390.446	498.523	27,68	249.262
85 Vendée	3	450.641	539.408	19,70	179.803

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
86 Vienne	2	357.366	398.697	11,57	199.349
87 Haute-Vienne	2	352.149	353.700	0,44	176.850
88 Vosges	2	397.957	380.362	- 4,42	190.181
89 Yonne	2	299.851	332.498	10,89	166.249
90 Territoire de Belfort	1	128.125	137.190	7,08	137.190
91 Essonne	5	923.063	1.130.008	22,42	226.002
92 Hauts-de-Seine	7	1.438.930	1.427.925	- 0,76	203.990
93 Seine-Saint-Denis	6	1.322.127	1.382.085	4,53	230.348
94 Val-de-Marne	6	1.215.713	1.224.605	0,73	204.101
95 Val-d'Oise	4	840.885	1.104.589	31,36	276.148
971 Guadeloupe	2	324.500*	421.433	29,87	210.717
972 Martinique	2	324.800*	380.435	17,13	190.218
973 Guyane	1	55.100*	155.699	182,58	155.699
974 Réunion	3	476.700*	704.695	47,83	234.899
TOTAUX	304	53.772.684	60.095.682	11,76	197.684

(*) Chiffres arrondis au millier, sur la base du recensement de 1974 propre à l'Outre-mer.

Source : INSEE